

Relazione al Parlamento
sullo stato dei servizi idrici

anno 1997

(ai sensi dell'art. 22 della legge 5 gennaio 1994, n. 36)

INDICE

- Premessa.....	3
1 - Stato di attuazione della legge 5.1.1994 n. 36.....	11
2 - Attività di vigilanza.....	27
3 - Indagine sui servizi idrici.....	37
4 - I problemi dell'approvvigionamento idrico nel Meridione.....	58
5 - La normativa comunitaria e il riordino delle norme sulla tutela e l'uso delle acque.....	67
6 - Il metodo normalizzato e la revisione del tasso di remunerazione del capitale investito.....	74
7 - Considerazioni conclusive	80
- Allegati.....	

92

P R E M E S S A

Il governo dell'acqua è il governo di una realtà complessa in cui si intrecciano rilevanti questioni istituzionali, economiche e ambientali.

Forse anche per questo motivo la legge n. 36/94 risulta promulgata da ormai quattro anni, ma non sembra ancora entrata in vigore.

Tre regioni (Toscana, Lazio e Campania) hanno invece dimostrato che non è così, che la legge di riforma è attuabile, che gli obiettivi di integrazione dei servizi idrici sono oggettivamente a portata di mano. In queste Regioni il 1998 sarà l'anno del decollo della riforma preparata e condotta negli anni precedenti.

L'esperienza dimostra che il processo di trasformazione deve essere guidato con mano ferma ed autorevole e che le difficoltà che si incontrano sono numerose, ma risultano, in ultima analisi, abordabili e superabili, solo che esista veramente la volontà politica.

In realtà, la trasformazione possibile è sempre un compromesso tra ciò che si voleva e la situazione presente.

Il criterio per valutare il successo del processo riformatore sta più nella direzione della trasformazione che non nel suo aderire ad un percorso e ad un modello precostituito.

Del resto, non bisogna mai dimenticare che le riforme non sono mai fini a se stesse, ma sono sempre uno strumento per migliorare il soddisfacimento dei bisogni collettivi.

E', quindi, su questo terreno, quello dell'utilità concreta per i cittadini in termini di efficienza, efficacia, economicità ed equità che si misura ogni trasformazione e, pertanto, anche la riforma dei servizi idrici, che nel caso specifico richiede, come è noto, gestioni industriali su basi territoriali sufficientemente ampi.

A quattro anni dalla promulgazione della legge è inoltre possibile sgombrare il campo da alcuni equivoci e luoghi comuni.

I soggetti interessati alla trasformazione sono più che noti. La gestione dei servizi idrici fa capo generalmente ai comuni (gestione diretta, in economia) e alle aziende municipalizzate, consorzi pubblici, etc.

I privati rappresentano una realtà poco significativa sia in termini percentuali sia in termini aziendali.

I "grandi privati" (italiani e stranieri) che si sono affacciati con molto interesse alla finestra del "business dell'acqua" mostrano una crescente disattenzione: troppo lento il processo, troppo complicato tentare di entrarvi; troppo incerti, quando non resta aperto il problema del "cittadino interessato" o del "cliente". Il suo coinvolgimento appare ancora estremamente complesso e difficile.

Del resto, le critiche e le polemiche intorno al metodo normalizzato per la determinazione della tariffa dimostrano come sia difficile riuscire a fare decollare una vera politica della regolazione del settore dei servizi idrici. Anche perché bisogna sfatare il mito o l'illusione che si possano riformare offrendo

contemporaneamente un servizio migliore e una più adeguata tutela dell'ambiente idrico a costo zero.

E' dunque difficile spiegare che oggi paghiamo il duro prezzo dell'acqua facile che non vale niente e non costa niente, dell'acqua sprecata e sporcata, dell'acqua che non arriva nei rubinetti o che venne restituita all'ambiente come fattore di ulteriore e diffuso inquinamento.

Qualunque processo di riforma (tanto più se di grande portata come quello in discussione) ha bisogno di innovatori, di soggetti che abbiano interesse a guidare e a sostenere il processo stesso attraverso le inevitabili difficoltà.

E' in questa prospettiva che il sistema degli enti locali e delle aziende municipalizzate (del resto in via di grande e significativa evoluzione) può e deve giocare un ruolo fondamentale e decisivo.

Ma se è vero che le grandi questioni ambientali (acqua, aria, rifiuti) sono lì a testimoniare quotidianamente che l'ambito comunale, in sé preso, non può organizzare nessuna risposta adeguata, è altrettanto vero che le riforme possono fallire anche per carenza di realismo nel considerare i modi concreti nei quali è possibile superare gli ostacoli e andare nella direzione voluta dalla riforma (integrazione dei servizi di acquedotto-fognatura-depurazione; gestione industriale di vasta area; tutela della risorsa attraverso un razionale uso, risparmio e riuso).

Ma va anche detto che i livelli alti della politica (Governo, Parlamento) non possono – pena il fallimento - disinteressarsi della riforma o pensare che la stessa proceda per automatismi interni.

Ma sono le Regioni, gli enti locali e – soprattutto – il sistema delle aziende degli enti locali che devono capire che la riforma è – in ultima analisi – la ricerca di una organica risposta ad una diffusa esigenza di avere servizi migliori e una migliore qualità della vita.

Come vedremo in seguito, molte Regioni hanno legiferato, ma quasi tutte hanno ripetuto le formule contenute nella legge nazionale, dimenticando che la legge n.36/94 è di fatto una legge di principi e che solo per alcuni procedimenti contiene una disciplina puntuale e che pertanto il ruolo di definire gli ulteriori dettagli è affidato proprio alle Regioni.

Oppure è accaduto (come in Lombardia, Veneto, Emilia Romagna) che i problemi della trasformazione invadessero la scena in maniera così complessa al punto da paralizzare ogni decisione di proposta legislativa.

I principi della riforma sono generalmente e teoricamente condivisi. Ma la loro applicazione genera controversie e conflitti che riguardano, innanzi tutto, la definizione degli ambiti e l'accorpamento delle gestioni alla scala ottimale.

Il superamento della frammentazione si scontra così non solo con l'aspirazione a "gestire" l'acqua in ambito comunale ma, incontra anche la resistenza delle aziende municipali esistenti che necessitano di maggiore vigore imprenditoriale tale da consentire loro di svolgere un ruolo importante nell'evoluzione del settore.

La legislazione regionale, in molti casi, tende a riproporre gli obiettivi della riforma (ambiti territoriali, unicità del soggetto gestore, unicità della tariffa) senza accompagnare gli enti locali nella fase di transizione, senza delineare tappe intermedie, senza specificare "chi-fa-che-cosa-in-quali-tempi" per conseguire gli

obiettivi della riforma che non sono - evidentemente - tutti attingibili in un solo momento e in solo contesto.

Resta così aperta una rilevante questione: bisogna ritenere che sino al compimento del lungo procedimento organizzativo tutto debba rimanere fermo?

La realtà viva e vitale della nostra economia e la salvaguardia dell'ambiente non possono tollerare blocchi irrazionali, immaginando che il tempo ed i problemi relativi all'acqua si possano fermare, mentre tutto scorre velocemente.

Del resto il grave gap infrastrutturale in tema di fognature e depurazione non può non suscitare allarme, rivendicazioni e decisioni su questioni urgenti ed importanti come quelle relative agli impianti di depurazione.

Il piano decennale del Ministero dell'ambiente nasce, per così dire, da questa rincorsa del tempo perduto.

Ma se la soluzione dei problemi non può essere rinviata alla definizione finale dell'intero processo, sono altrettanto deprecabili iniziative o provvedimenti che dimentichino o addirittura eliminino ogni sforzo di programmazione e razionalizzazione delle gestioni e degli usi della risorsa, quasi che la riforma costituisca una sorta di inciampo sulla via del fare.

La direzione di marcia che la legge di riforma delinea non può essere tradita o "sospesa".

Il fondamento della programmazione e gestione su vasta area, accompagnato da un graduale accorpamento delle gestioni non può e non deve mancare.

Si profila allora l'opportunità di provvedimenti che inquadrino la situazione esistente nell'ambito territoriale ottimale e individuino i primi passi nella direzione voluta dalla legge di riforma.

La bozza di regolamento previsto dall'art. 20, co. 8, della legge n. 59/1997 per il servizio idrico integrato costituisce da questo punto di vista un significativo esempio.

Insomma, la programmazione d'ambito e l'accorpamento delle gestioni possono essere concretamente avviati a partire da quel che c'è mettendo a tema tutta la complessità delle questioni conoscitive e progettuali per giungere ad una conclusione entro un preciso arco temporale.

E' quindi necessario por mano alla revisione del decreto del Presidente del Consiglio ex art. 4 della legge 36 e definire - magari in sede regolamentare - una precisa scadenza entro la quale gli enti locali debbono concludere la fase di studio e di progettazione e assumere la decisione politica che guiderà il completamento della fase di transizione sino alla nascita del servizio idrico integrato.

Il superamento della frammentazione delle gestioni e il loro accorpamento alla scala ottimale rappresenta, dal punto di vista pratico, la questione delle questioni.

E' infatti ancora diffusa, soprattutto a livello comunale, la convinzione che le gestioni in economia siano le migliori possibili e che la sottrazione della gestione diretta costituisca uno sorta di strappo, quasi l'esito di una violenza razionalizzatrice (molti Comuni montani gridano al "furto").

Le aziende dei Comuni medio-grandi, pur apprezzando la prospettiva della riforma, cercano di allontanarne gli effetti indesiderati e trovano ostinate difese o solidarietà

da parte dei sindaci che, forti dell'elezione diretta, diventano i tutori politici delle "loro" aziende e dei "loro" amministratori.

Ci vuole poco a capire che in questa condizione, non esistono scorciatoie. Soprattutto se alla necessità di accorpate e industrializzare le gestioni si aggiunge anche quella di aprire le porte ad un confronto concorrenziale.

Il risultato è che bisognerebbe fare troppe cose insieme: "strappare" le gestioni dirette ai comuni, accorpate le aziende esistenti in una superiore unità aziendale, introdurre elementi di concorrenza in un monopolio naturale, dominato dalla presenza della componente pubblica.

Se si pretende di fare tutte queste cose in un colpo solo, ci si affida sicuramente ad una serie di ragioni forti, ma si dimostra scarso realismo politico.

Deve poi accennarsi ai problemi posti dal regolamento in corso di emanazione ai sensi dell'art. 20 della legge n. 59/1997, per la semplificazione del procedimento relativo all'organizzazione del servizio idrico integrato, e al disegno di legge 4420 (c.d. Merloni ter) ora in corso di discussione presso l' VIII Commissione permanente della Camera.

I due strumenti, al di là delle singole disposizioni da essi recate, si muovono in una logica completamente diversa e contraddittoria: nel primo, in aderenza alla ratio della legge n. 36/94, si punta decisamente a risultati che privilegino l'efficacia, l'efficienza e l' economicità della gestione del servizio, nel secondo si persegue l'irrigidimento formalistico del sistema degli appalti che, secondo i proponenti, dovrebbero essere tutti ricondotti alla disciplina generale dei lavori pubblici

Ma la confusione ed il potenziale conflitto non si ferma alle differenti logiche e requisiti in base ai quali devono essere scelti i soggetti gestori e attuatori, dandosi adito ad una questione di fondamentale rilevanza che riguarda la coerenza tra la programmazione di settore (art. 11, co. 3, della legge n.36 , “piano d’ambito”) e quella sui lavori pubblici (programmazione triennale delle opere).

Quali sono i rapporti tra questi due strumenti?

Sarebbe necessario specificare, per lo meno, se i lavori previsti nel “piano d’ambito” debbano essere inseriti nella programmazione triennale già prevista nella legge n. 109/1994 e che si intende modificare col menzionato disegno di legge.

Si tratta di un chiarimento importante ed ineludibile per cui sarebbe auspicabile che il Parlamento valuti, non solo con attenzione, ma con una visione unitaria, la materia, evitando – se possibile – contraddizioni, confusioni, complicazioni.

1.- STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 5.1.1994 N. 36

1.1 L'inizio del 1997 aveva visto un rinnovato impegno delle Regioni nel mettere a punto i provvedimenti di attuazione degli artt.8, 9 e 11 della legge n. 36/94, e ciò faceva sperare nell'esaurimento degli adempimenti regionali entro la fine dell'anno. Ma gradualmente si è assistito ad un evidente rallentamento dell'attività legislativa e alla caduta di tensione e di attenzione nei confronti della riforma dei servizi idrici. Ne è prova anche la mancata riproposizione dei disegni di legge già approvati nei consigli regionali e osservati dal Governo: è il caso delle Regioni Molise, Marche e Puglia, pur in presenza di rilievi marginali, ai quali si poteva ovviare con facili modifiche alle leggi approvate.

Il caso delle Regioni Lombardia, Emilia e Veneto è ancora più significativo e preoccupante, perché da tempo sono in discussione varie versioni dei disegni di legge, senza che si arrivi ad una decisione, a motivo di interessi consolidati, rappresentati essenzialmente da aziende municipalizzate, come già accennato in premessa.

Se da un lato ciò è spiegabile e causa delle oggettive resistenze delle strutture preesistenti al cambiamento, dall'altro il fenomeno è preoccupante poiché il "sistema" deve poter contare sul patrimonio di esperienza e di capacità tecniche ivi esistenti.

Sicuramente, in queste Regioni, la costruzione del nuovo sistema deve avvenire mediante un processo graduale ma puntuale, utilizzando eventualmente in modo

appropriato la fase della salvaguardia, così come viene specificato nel prosieguo della relazione.

Per le Regioni meridionali la problematica è tutta diversa ed un ruolo decisivo viene ad assumere l'accordo di programma già puntualmente previsto dalla legge all'articolo 17.

In ambedue i casi: fase transitoria per le Regioni settentrionali, accordi di programma per le regioni meridionali, un impegno degli organi centrali del Ministero possono contribuire decisamente al superamento degli ostacoli.

La Sicilia poi fa storia a sé, atteso che la maturazione di ogni atto è frutto di defatiganti compromessi e di lunghe e numerose pause di riflessione, tenuto peraltro conto della specificità di Regione a statuto speciale.

Nonostante tali difficoltà ed ombre, la riforma ha tuttavia compiuto significativi passi avanti, essendo state costituite tutte le autorità d'Ambito in Toscana e alcune nel Lazio e in Campania, mentre altre ancora sono in fase di formazione. Negli stessi Ambiti sono state già avviate le ricognizioni delle reti e degli impianti sulla base di schede preventivamente predisposte. Al fine di assicurare uniformità nel rilevamento delle opere, il Comitato ha indetto una prima riunione delle autorità di Ambito già costituite e mantiene con esse contatti costanti.

Il Comitato ritiene che, per quanto sopra esposto e per quanto più diffusamente svolto in questa relazione, il processo di attuazione della legge 36 sia ad un punto "critico", sebbene i lenti ma considerevoli passi compiuti non consentano certamente di tornare indietro.

Il lavoro sin qui svolto dai vari soggetti istituzionali è significativo.

Occorre una forte spinta per affrontare quanto manca.

Un richiamo severo alle Regioni inadempienti; una univocità di intenti e di comportamenti non sempre presenti nell'azione dei vari ministeri; un impegno collaborativo che va fortemente sollecitato agli operatori già presenti i quali non possono non trarre vantaggio dal nuovo sistema, mentre sarebbe auspicabile una direttiva del Governo che rendesse meno problematica l'attuazione dell'art. 8, co.2, della legge 8.10.1997 n. 344.

Lo stato di attuazione della legge n. 36/94 e il raffronto fra le diverse previsioni delle leggi regionali emanate o in corso di riesame presso gli organi competenti nonché osservate dal Governo, risultano dai prospetti che seguono, evidenziando che allo stato sono nove le leggi regionali in vigore (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Piemonte, Toscana, Umbria e Sardegna). La Regione Liguria ha approvato una deliberazione di delimitazione degli Ambiti in data 8 luglio 1997.

1.2 In relazione ai prospetti che seguono, possono essere sinteticamente formulate le seguenti osservazioni.

A) Le dimensioni degli Ambiti territoriali ottimali, salvo poche eccezioni, sono adeguate all'instaurazione di una gestione economica ed efficiente. La popolazione media per Ambito è di circa 500.000 abitanti. Solo la Regione Abruzzo ha scelto la delimitazione territoriale in base all'attuale dislocazione dei consorzi acquedottistici, prescindendo dalle divisioni amministrative e idrografiche, con il modesto risultato di avere disegnato Ambiti di ridotte dimensioni demografiche, il che fa seriamente temere per l'economicità delle future gestioni. Negli altri casi, quali l'Ambito Calabria 3 - Crotone, Calabria 4 - Vibo Valentia, l'Ambito Lazio centrale - Rieti, gli Ambiti Spezzino e Imperiese della Liguria, l'Ambito Astigiano del Piemonte, la sottodimensione trova una giustificazione oggettiva in dipendenza della scarsa popolazione della Provincia di appartenenza.

B) L'ente capofila per l'avvio delle procedure di costituzione degli organi di governo dell'Ambito, è stato scelto preferendo la Provincia e solo raramente il Comune con il maggior numero di abitanti.

C) Nella scelta della forma di cooperazione degli enti di Ambito è stata attribuita una leggera preferenza al consorzio in luogo della convenzione.

D) La spesa per il finanziamento iniziale degli uffici e degli organi di Ambito è posta a carico degli enti locali partecipanti o a carico della Regione. Nel primo caso si presentano non pochi problemi per il reperimento dei fondi a causa dello stato non florido delle casse comunali, nel secondo caso invece, l'assunzione degli oneri da parte delle Regioni faciliterà l'organizzazione amministrativa e l'avvio degli Ambiti.

Almeno per le aree depresse, in considerazione del disagio economico e della necessità di privilegiare gli investimenti indirizzati all'occupazione in luogo dell'impianto di strutture burocratiche, sarebbe conveniente che agli Ambiti ricadenti nelle stesse aree venissero concessi adeguati contributi dallo Stato per i primi anni di attività .

E) Va rilevato che le Regioni non hanno prestato particolare attenzione all'esigenza di incentivare l'attività di studio delle autorità di Ambito finalizzata alla ricognizione delle opere e degli impianti, alla redazione dei programmi di intervento e alla compilazione dei piani finanziari, di cui al comma 3 dell'art.11 della legge n. 36/94.

Non sono previsti infatti nelle leggi regionali stanziamenti per lo svolgimento delle predette attività, fondamentali per l'avvio del servizio idrico integrato. E' vero che gli Ambiti potranno ricorrere al fondo di rotazione per le progettazioni istituito con la legge 28 dicembre 1995 n. 549, ma non appare di buon auspicio che enti di nuova istituzione inizino l'attività con un pesante indebitamento. Il problema è stato dal Comitato più volte sottoposto all'attenzione del Governo segnalando la necessità che lo Stato si faccia carico - anche al fine di dare una forte accelerazione al processo di riforma - delle spese relative al compimento dei predetti atti propedeutici.

F) Il problema della salvaguardia delle gestioni è stato affrontato con insufficiente approfondimento, avendo le varie leggi regionali - fatta eccezione per le Regioni Lazio e Toscana che hanno provveduto con leggi successive - ricalcato la formulazione dell'art. 9, comma 4, della legge n. 36/94. Tale carenza richiederà

interventi successivi, al fine di consentire alle autorità di Ambito di procedere alla valutazione delle condizioni e dei requisiti oggettivi dei gestori in relazione alla sussistenza dell'interesse pubblico alla conservazione delle attuali gestioni. E ciò sarà inevitabile causa di ritardo nella corsa all'affidamento del servizio idrico. Altro problema sarà quello relativo alla durata della salvaguardia.

G) Dalle leggi regionali finora emanate e dai relativi atti attuativi, emerge che la gestione unica nell'Ambito territoriale ottimale è prevista da tutte le Regioni ad eccezione del Piemonte, che, all'articolo 7, comma 2, della l.r. 20/1/97 n.13 prevede la possibilità di affidamento della gestione ad una pluralità di soggetti. Ma, a ben vedere, anche in questa legge il ricorso alla pluralità è condizionato al rispetto di criteri di interesse generale dell'intero Ambito e di qualità del servizio prestato, oltre alla gestione unitaria di tutto il ciclo dei servizi idrici nell'area di competenza del gestore.

Si tratta perciò di una norma alquanto simile, nella sostanza a quelle norme stabilite dalle Regioni che non hanno ritenuto opportuno definire una durata limitata per la salvaguardia, ma che ne hanno condizionato genericamente la concessione con criteri di rispetto dell'interesse generale per l'intero Ambito.

Esaminando il comportamento delle Regioni in tema di salvaguardia delle gestioni esistenti, si nota che in vario modo, molte di esse hanno cercato di individuare criteri al fine di non creare nocumento o diseconomia al restante territorio dell'Ambito, mentre altre Regioni hanno fissato regole idonee a disciplinare la materia in maniera definitiva. E' il caso della Toscana che ha previsto l'ammissione alla salvaguardia, per un periodo non superiore a 3 anni (art. 3, comma 4, della

l.r.4.4.97 n°.26, con l'obiettivo di raggiungere la unicità della gestione attraverso la confluenza dei gestori salvaguardati.

Altra indicazione di temporaneità si rileva nella legge della Regione Piemonte, ove si prevede che la salvaguardia di gestioni incomplete del ciclo dei servizi andranno a cessare nel termine di cinque anni e che entro 10 anni il territorio dell'Ambito dovrà essere gestito con tariffa unica. Questo, nella pratica corrente, insieme al criterio dell'economicità dell'intero Ambito, provocherà serie difficoltà nel mantenimento delle gestioni separate.

Altre disposizioni regionali (Lazio, Toscana e Piemonte) riguardano i criteri fissati dalla legge sull'economicità, efficienza ed efficacia delle gestioni salvaguardabili, prevedendo adeguate verifiche sugli impianti e sui livelli di servizio.

La solidità finanziaria ed economica della gestione da salvaguardare è pretesa da alcune leggi regionali, unitamente alla dimostrata propensione agli investimenti nei passati esercizi: tali prescrizioni si riscontrano nella legge della Regione Lazio, la quale prevede che negli ultimi tre anni siano stati fatti adeguati investimenti, in quella della Regione Piemonte, che prevede la verifica della situazione economico-finanziaria in base a criteri che saranno fissati dalla Giunta regionale, e in quella della Regione Basilicata che chiede l'evidenza del pareggio di esercizio negli ultimi cinque anni. Anche la proposta di legge della Regione Veneto rimanda a una verifica di solidità economica negli ultimi tre anni.

Alcune leggi regionali prevedono l'esistenza di una struttura organizzativa e gestionale propria del gestore salvaguardato (Piemonte e Basilicata, quest'ultima per gli ultimi cinque anni).

Altre prescrizioni attengono al confronto tra le diverse tariffe nei diversi territori dell'Ambito nel caso di salvaguardia. In particolare la legge regionale del Lazio impone al soggetto salvaguardato una tariffa inferiore a quella media dell'Ambito, mentre il Veneto propone una differenza "non significativa" con la tariffa di Ambito. La proposta dell'Emilia Romagna stabilisce che la diversità tariffaria tra le diverse gestioni dell'Ambito non permanga per più di tre anni. Un particolare riferimento al carattere globale del programma degli interventi da redigere a sensi dell'art. 11, comma 3, della legge n. 36/94, si rinviene nelle proposte del Veneto e della Emilia Romagna che prevedono espressamente una verifica tariffaria nell'apprestamento dei programmi suddetti.

Di particolare interesse risulta la previsione degli obblighi che la gestione salvaguardata deve assumere specialmente al fine di permettere una più facile attuazione della riorganizzazione gestionale nell'intero Ambito; si segnala la proposta della Regione Veneto che sancisce l'obbligo a sottostare alle misure organizzative che l'Ambito detterà per l'integrazione a norma del secondo periodo del comma 4 dell'art. 9 della legge n. 36/94, nonché il raggiungimento della dimensione minima futura di almeno 200.000 abitanti, anche con l'accorpamento di altre gestioni su indicazione dell'Ambito.

Dalla sintetica disamina che precede, emerge che il principio informatore delle leggi regionali e delle proposte conosciute sia quello della unicità di gestione nell'Ambito, con la corretta interpretazione dell'art. 9, comma 4, della legge n. 36/94 che lega strettamente il ricorso alla pluralità con misure organizzative atte a raggiungere l'integrazione gestionale.

Tuttavia, la mancanza nella lettera della legge n.36/94 di un percorso di integrazione e di unificazione delle gestioni, determinerà necessari approfondimenti legislativi da parte delle Regioni con il rischio di soluzioni differenziate, più o meno rigide e tassative, che verosimilmente provocheranno disomogeneità nel futuro assetto delle gestioni e ritardi nei tempi di attuazione.

H) Altro argomento di grande interesse è la tutela dell'utente, argomento che avrebbe dovuto trovare spazio nella legislazione regionale e che invece è stato quasi del tutto trascurato. La preoccupazione dominante è consistita nel prevedere forme di controllo regionale nel processo di riforma, escludendo però la presenza del beneficiario o utilizzatore finale, la cui voce è invece essenziale per il giudizio dei risultati conseguiti, anche al fine di correggere eventuali programmi o iniziative.

D'altro canto non appare adeguatamente menzionata la fissazione di percorsi di garanzia per la trattazione dei ricorsi degli utenti che rappresenta uno dei punti focali del problema, anche se la materia potrà trovare soluzione nello schema di Carta del servizio idrico integrato in corso di emanazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

1.3 Non si è ritenuto, salvo gli accenni che precedono, di dover evidenziare il raffronto con le proposte di leggi ancora in corso di discussione presso le Giunte Regionali o le Commissioni consiliari, poichè si è rilevato che i relativi testi sono soggetti a continue modifiche e revisioni.

REGIONI	ABRUZZO	BASILICATA
----------------	----------------	-------------------

1 Stato degli adempimenti regionali	Legge approvata e pubblicata. Estremi: L. 13/1/1997 n.2	Legge approvata e pubblicata. Estremi: L. 23/12/ 1996 n.63
2 Ente capofila o di coordinamento	Comune dell'ambito con maggior numero di abitanti	Provincia di Potenza
3 Dimensione A.T.O. (popolazione)	Aquilano 98.852 ab. Marsicano 126.015 ab. Peligno A.S. 80.086 ab. Pescarese 423.203 ab. Teramano 246.166 ab. Chietino 269.268 ab.	A.T.O. unico 610.000 ab.
4 Forma di cooperazione Enti Locali	Consorzio di funzioni	Convenzione
5 Modalità finanziamento funzionamento A.T.O.	Costi a carico dei consorzi acquedottistici pubblici nel primo avvio di funzionamento	Costi a carico della Regione, che ha istituito apposito capitolo di bilancio
6 Come si finanziano le attività di cui all'art. 11 comma 3 legge 36	Non previsto	Non previsto
7 Se sono forniti i criteri di salvaguardia	Non sono forniti criteri specifici per la salvaguardia, tranne il richiamo alla norma statale	Non sono forniti criteri specifici per la salvaguardia, tranne il richiamo alla norma statale
8 Unicità o meno di gestore del S.I.I.	Si	Si
9 Se sono previste norme sul coordinamento in caso di pluralità di gestione d'ambito	No	No
10 Se sono previsti e disciplinati organi di garanzia degli utenti	E' prevista l'attività ispettiva con una commissione della Regione	E' prevista la possibilità di adottare atti amministrativi per il controllo della gestione

REGIONI	CALABRIA	CAMPANIA
----------------	-----------------	-----------------

1 Stato degli adempimenti regionali	Legge approvata e pubblicata. Estremi: L. 3-10-1997 n.10	Legge approvata e pubblicata. Estremi:L. 21-5-1997 n.14
2 Ente capofila o di coordinamento	Provincia	Provincia con il maggior numero di abitanti
3 Dimensione A.T.O. (popolazione)	Calabria1:Cosenza 750.896 ab. Calabria2:Catanzaro 382.565 " Calabria3: Crotone 189.742 " Calabria4:Vibo Valentia 183.000 " Calabria5:ReggioCalabria 564.000 "	Calore Irpino 613.385 ab. Napoli-Volturno 2. 937.268 ab. Sarnese Vesuv. 1.610.911 ab. Salerno 804.829 ab.
4 Forma di cooperazione Enti Locali	Convenzione o consorzio di funzioni	Consorzio di funzioni
5 Modalità finanziamento funzionamento A.T.O.	Costi a carico dei comuni di ambito, con possibilità di usufruire di contributi regionali	Costi a carico dei comuni di ambito
6 Come si finanziano le attività di cui all'art. 11 comma 3 legge 36	Non previsto	Non previsto
7 Se sono forniti i criteri di salvaguardia	Non sono forniti criteri specifici per la salvaguardia, tranne il richiamo alla norma statale	Non sono forniti criteri specifici per la salvaguardia, tranne il richiamo alla norma statale
8 Unicità o meno di gestore del S.I.I.	Si	Si
9 Se sono previste norme sul coordinamento in caso di pluralità di gestione d'ambito	No	No
10 Se sono previsti e disciplinati organi di garanzia degli utenti	E' demandata ad ulteriore legge da emanarsi entro 6 mesi la disciplina di organi di garanzia	Previsti, ma non disciplinati

REGIONI	LAZIO	LIGURIA
----------------	--------------	----------------

1 Stato degli adempimenti regionali	Legge approvata e pubblicata. Estremi:L. 22-1-1996 n.6	Deliberata la delimitazione degli ambiti in data 8/7/1997
2 Ente capofila o di coordinamento	Provincia	
3 Dimensione A.T.O. (popolazione)	Lazio Nord-VT 284.397ab. Lazio Centrale-RM. 578.846ab. Lazio Centrale-RI 165.856ab. Lazio Meridionale-LT 554.413ab. Lazio Meridionale-FR 556.759ab.	Spezzino 227.198 ab. Genovese 950.849 ab. Savonese 284.647 ab. Imperese 213.587 ab.
4 Forma di cooperazione Enti Locali	Convenzione o consorzio di funzioni	
5 Modalità finanziamento funzionamento A.T.O.	Costi a carico dei comuni di ambito, con contributo della Regione	
6 Come si finanziano le attività di cui all'art. 11 comma 3 legge 36	Non previsto	
7 Se sono forniti i criteri di salvaguardia	Sono forniti alcuni criteri per la salvaguardia, integrati poi da una direttiva regionale	
8 Unicità o meno di gestore del S.I.I.	Si	
9 Se sono previste norme sul coordinamento in caso di pluralità di gestione d'ambito	No	
10 Se sono previsti e disciplinati organi di garanzia degli utenti	Non previsti	

REGIONI	MARCHE	MOLISE
----------------	---------------	---------------

1 Stato degli adempimenti regionali	La legge di attuazione degli artt.8 e 9 della L. 36/94 è stata osservata dal Governo e non più ripresentata	La legge di attuazione degli artt.8 e 9 della L. 36/94 è stata osservata dal Governo e non più ripresentata
2 Ente capofila o di coordinamento	Provincia con più abitanti	Provincia di Campobasso
3 Dimensione A.T.O. (popolazione)	A.T.O. N.1 (abit.) 338.752 A.T.O. N.2 (abit.) 378.380 A.T.O. N.3 (abit.) 434.553 A.T.O. N.4 (abit.) 288.065	A.T.O. unico (abit.) 330.000
4 Forma di cooperazione Enti Locali	Consorzio	Convenzione o Consorzio
5 Modalità finanziamento funzionamento A.T.O.	Non previsto	Costi a carico dei Comuni con contributo della Regione
6 Come si finanziano le attività di cui all'art. 11 comma 3 legge 36	Non previsto	Non previsto
7 Se sono forniti i criteri di salvaguardia	Non sono forniti criteri per la salvaguardia salvo il richiamo alla norma statale	Non sono forniti criteri per la salvaguardia salvo il richiamo alla norma statale
8 Unicità o meno di gestore del S.I.I.	Si	Si
9 Se sono previste norme sul coordinamento in caso di pluralità di gestione d'ambito	No	No
10 Se sono previsti e disciplinati organi di garanzia degli utenti	Non previsti	Non previsti

REGIONI	PIEMONTE	PUGLIA
----------------	-----------------	---------------

1 Stato degli adempimenti regionali	Legge approvata e pubblicata Estremi: Legge 20/1/1997 n.13	La legge di attuazione degli artt.8 e 9 della L. 36/94 è stata osservata dal Governo e non più ripresentata
2 Ente capofila o di coordinamento	Provincia con il maggior numero di comuni	Provincia di Bari
3 Dimensione A.T.O. (popolazione)	Novarese (abit.) 498.673 Biellese Casalese " 449.253 Torinese " 2.227.823 Cuneese " 539.688 Astigiano " 254.818 Alessandrino " 333.474	A.T.O. unico (abit.) 4.000.000
4 Forma di cooperazione Enti Locali	Convenzione	Convenzione
5 Modalità finanziamento funzionamento A.T.O.	Costi a carico della Regione	Costi a carico dei Comuni con contributo della Regione
6 Come si finanziano le attività di cui all'art. 11 comma 3 legge 36	Non previsto	Non previsto
7 Se sono forniti i criteri di salvaguardia	Sono forniti criteri generici per pervenire al gestore unico entro cinque anni	Non sono forniti criteri per la salvaguardia salvo il richiamo alla norma statale
8 Unicità o meno di gestore del S.I.I.	E' prevista la possibilità di pluralità di Gestori	Si
9 Se sono previste norme sul coordinamento in caso di pluralità di gestione d'ambito	No	No
10 Se sono previsti e disciplinati organi di garanzia degli utenti	Non previsti	Rinviata la costituzione della struttura a futura Delibera di Consiglio
REGIONI	TOSCANA	UMBRIA

1 Stato degli adempimenti regionali	Legge approvata e pubblicata Estremi: Legge 21/3/1995 n.81	Legge approvata e pubblicata Estremi: Legge 5/12/1997 n.43
2 Ente capofila o di coordinamento	Comune con più abitanti	Non previsto
3 Dimensione A.T.O. (popolazione)	Toscana nord (abit.) 543.624 Basso Valdarno " 773.077 Medio Valdarno " 1.230.738 Alto Valdarno " 309.880 Toscana costa " 366.842 Ombrone " 358.246	A.T.O. N. 1 (abit.) 440.000 A.T.O. N. 2 " 227.000 A.T.O. N. 3 " 143.000
4 Forma di cooperazione Enti Locali	Consorzio	Consorzio
5 Modalità finanziamento funzionamento A.T.O.	Costi a carico dei Comuni di Ambito	Costa a carico dei Comuni di Ambito
6 Come si finanziano le attività di cui all'art. 11 comma 3 legge 36	Non previsto	Non previsto
7 Se sono forniti i criteri di salvaguardia	Sono stati forniti criteri di dettaglio con la Legge 4/4/1997 n:26	Non sono forniti criteri per la salvaguardia salvo il richiamo alla norma statale
8 Unicità o meno di gestore del S.I.I.	Si	Si
9 Se sono previste norme sul coordinamento in caso di pluralità di gestione d'ambito	No	No
10 Se sono previsti e disciplinati organi di garanzia degli utenti	E' prevista una specifica funzione regionale	Non previsti

REGIONI	SARDEGNA
----------------	-----------------

1 Stato degli adempimenti regionali	Legge approvata e pubblicata Estremi: L. 17/10/1997 n.29
2 Ente capofila o di coordinamento	Giunta Regionale
3 Dimensione A.T.O. (popolazione)	A.T.O. unico (abit.) 1.638.000
4 Forma di cooperazione Enti Locali	Consorzio
5 Modalità finanziamento funzionamento A.T.O.	Costi a carico della Regione
6 Come si finanziano le attività di cui all'art. 11 comma 3 legge 36	Non previsto
7 Se sono forniti i criteri di salvaguardia	Sono forniti criteri per la salvaguardia
8 Unicità o meno di gestore del S.I.I.	Si
9 Se sono previste norme sul coordinamento in caso di pluralità di gestione d'ambito	No
10 Se sono previsti e disciplinati organi di garanzia degli utenti	Non previsti

2. - ATTIVITA' DI VIGILANZA

2.1 Nell'ambito dei poteri affidatigli dalla legge 5.1.1994 n. 36, il Comitato ha ritenuto di dover svolgere anche un'attività volta a richiamare l'attenzione delle pubbliche Amministrazioni sull'interpretazione ed applicazione della legge stessa, quando i loro comportamenti sono apparsi non conformi ai principi ispiratori della riforma o addirittura in contrasto con specifiche norme.

Non si è invece ritenuto di dover intervenire in ordine a rapporti e situazioni sorti in attuazione della precedente disciplina (sui quali peraltro non si è mancato di acquisire le opportune informazioni), salvo i casi in cui i comportamenti riferiti a tali rapporti e situazioni potessero essere di pregiudizio per il nuovo assetto delle gestioni del servizio idrico integrato, come nel caso degli interventi intesi a mettere in guardia le Amministrazioni comunali dalle conseguenze di affidamenti di nuove gestioni, in pendenza dell'entrata in funzione degli ambiti territoriali ottimali e della nuova disciplina dalla legge n. 36, con il suggerimento di seguire il principio della trasparenza e di inserire quindi nella convenzione una clausola in cui se ne prevede la cessazione automatica al momento di tale entrata in funzione.

Tra gli interventi più significativi nell'esercizio dei poteri di vigilanza vanno segnalate le osservazioni formulate in ordine:

- A) allo schema di regolamento adottato ai sensi dell'art. 32 della stessa legge n. 36 relativamente al problema della pubblicità delle acque;
- B) allo schema di decreto attuativo dell'art. 20 della legge n. 36 concernente le modalità di concessione a terzi della gestione del servizio idrico integrato;

C) allo schema di regolamento predisposto ai sensi dell'art. 20, co. 8, della legge 15.3.1997 n. 59 per la disciplina del procedimento relativo all'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato;

D) al rinvio della legge approvata dalla Regione Umbria per l'attuazione della riforma, effettuata dal Consiglio dei Ministri;

E) al d. m. 4.8.1997 con il quale si individuano le funzioni dirigenziali per gli uffici di supporto all'attività del Comitato.

2.2 Sul punto A si richiamano le considerazioni esposte nella precedente relazione al punto 6.8 e si precisa che lo schema di regolamento concernente la pubblicità delle acque si trova all'esame del Consiglio dei Ministri.

Anche per quanto riguarda il fondamentale adempimento relativo all'attuazione dell'art. 20 della legge n. 36 (punto B), dopo la diramazione dello schema di decreto, che ha dato luogo a numerose osservazioni, il provvedimento non è stato ancora firmato, risultando peraltro essere in corso di redazione un nuovo testo. Al riguardo, ferme restando le altre osservazioni già formulate, questo Comitato ritiene necessario affrontare puntualmente il problema della portata del d. lgs 17.3.1995 n. 158.

Il tenore letterale dall'art. 20, co. 1, della legge n. 36/1994 non dovrebbe lasciare alcun dubbio sull'applicabilità del d. lgs. n. 158/1995 alla concessione della gestione del servizio idrico integrato per due motivi: anzitutto la norma fa puntuale riferimento proprio all'appalto pubblico di servizi degli enti erogatori di acqua , in secondo luogo stabilisce che si tratta della disciplina recata da direttive comunitarie vigenti.

A questo proposito si chiarisce che l'art. 3 del citato decreto legislativo parla esplicitamente di gestione di reti fisse per la fornitura di un servizio al pubblico, mentre al momento dell'entrata in vigore della legge n. 36 non era vigente (come non lo è oggi) alcuna direttiva in materia di pubblici servizi.

Ne deriva che, ponendosi il pubblico servizio come una species rispetto al genus servizio (in particolare nei cosiddetti settori esclusi), fino all'approvazione di norme specifiche alla concessione di pubblici servizi si applicano le norme di cui al d. lgs. n. 158.

D'altro canto non può trascurarsi che, se si eccettua lo "sfruttamento di area geografica" (art. 4), il d. lgs. n. 158 riguarda proprio vari settori dei pubblici servizi e sarebbe veramente singolare che un apparato normativo di tal genere non concernesse l'oggetto principale del servizio, cioè la sua gestione.

Nè argomentazioni in senso contrario possono trarsi dal co. 2 dell'art. 20 citato, nel quale si fa esplicito riferimento alla direttiva 90/531 (recepita con il d. lgs. n. 158), poichè i concessionari e affidatari della gestione del servizio idrico non potranno che essere, anche nel futuro, disciplinati da tali norme e non certo da quelle che regoleranno proprio la concessione ad essi del pubblico servizio.

Qualche cenno merita il problema degli allegati al d.lgs. n. 158, che per quanto riguarda i soggetti hanno valore soltanto esemplificativo (come stabilisce l'art. 10) e ovviamente hanno lo scopo di precisare, in estensione, quanto indicato nell'art. 2.

Più complessa sembrerebbe l'analisi degli allegati XVI A e XVI B (che peraltro ripetono pedissequamente gli all. 1 e 2 al d.lgs. n. 157/1995 attinente all'appalto pubblico di servizi in generale), che indicano tutta una serie di servizi minori o

accessori, non menzionando la gestione del servizio pubblico. Al riguardo va subito detto che, anche in questo caso, gli allegati non possono che avere valore specificativo del testo normativo e non porsi quindi in contrasto con esso (ed in esso si parla esplicitamente di gestione) e ciò è confermato dalla circostanza che gli allegati stessi si chiudono con una “formuletta salvatutto” (27. Altri servizi).

Resta da affrontare il problema del decreto interministeriale che dovrebbe definire le modalità di attuazione delle norme comunitarie.

Sembra evidente che si tratta di una cautela adottata dal legislatore per garantire in via principale un passaggio morbido tra le norme presenti e le norme future e poi per tener conto della specifica complessità del servizio idrico integrato, che - va sottolineato - ha dato luogo ad una serie di norme intermedie previste dalla stessa legge n. 36, come l'approvazione regionale di una convenzione-tipo e la redazione a cura degli Ambiti di piani e programmi propedeutici alla gestione.

Deve escludersi pertanto che, in assenza di tale provvedimento, non possa procedersi alla concessione della gestione di che trattasi sulla pura e semplice base delle norme vigenti e cioè del d. lgs. n. 158 più volte citato, con l'unica conseguenza che la discrezionalità dell'Ambito risulterà vincolata soltanto dalle leggi e dalle altre disposizioni cui sopra si è fatto cenno e salva le considerazioni di opportunità formulate nel successivo punto 3.

Non può peraltro sottacersi che - in contrasto con la logica ispiratrice della legge n.36 che punta decisamente sulla gestione industrializzata del servizio idrico integrato per la soluzione dei problemi ad esso relativi e non sulle singole opere che vanno considerate come uno degli elementi della gestione stessa e neanche il

più importante - sembra farsi strada in Parlamento l'idea di privilegiare in ogni caso la logica dell'opera pubblica come è fatto palese dal testo del disegno di legge 4420 (c.d. Merloni ter) ora in discussione alla Camera, con il quale si tende ad estendere la disciplina generale sui lavori pubblici ad ambiti ad essi tradizionalmente e concettualmente estranei. C'è così il concreto rischio che la riforma del settore incontri un ulteriore ostacolo nella risorgente mentalità del "mattone".

2.3 Quanto al punto C, è stato anzitutto rilevato che lo schema di regolamento appare in contrasto con il co. 2 dello stesso art. 20 della legge n. 59 che stabilisce che il Governo, con specifico disegno di legge da presentarsi al Parlamento entro il 31 gennaio di ogni anno, deve individuare "i procedimenti relativi a funzioni e servizi che, per le loro caratteristiche e per la loro pertinenza alle comunità territoriali, sono attribuiti alla potestà normativa delle Regioni e degli enti locali", indicando per converso i principi che rientrano nella competenza legislativa statale. In mancanza di tale individuazione, la facoltà attribuita al Governo di anticipare la disciplina regolamentare per i procedimenti definiti nell'all. 1 non può che riguardare quelli di competenza statale.

D'altro canto, il successivo co. 7 demanda alle Regioni a statuto ordinario l'applicazione delle norme di principio contenute nei commi da 1 a 6 della stessa disposizione, che peraltro sono direttamente operative fino a quando le Regioni non avranno legiferato in merito.

Vero è che lo schema all'art. 1, co. 2, recita che "restano ferme le competenze delle Regioni.....come definite dalla legge 5.1.1994 n. 36" e che l'art. 2, co. 1,

attribuisce alle stesse la disciplina delle forme e dei modi della cooperazione tra enti locali ai fini della costituzione degli ambiti territoriali ottimali, ma sono soltanto affermazioni di principio perchè invece è lo schema stesso a disciplinare minutamente tutte le fasi del procedimento (1).

2.4 In ordine al punto D, il Comitato ha ritenuto di dover far rilevare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la contraddittorietà di alcuni rilievi formulati sulla legge dell'Umbria, specificando quanto segue.

Va anzitutto sottolineato che quando la legge 5.1.1994 n. 36 si riferisce agli enti locali li considera, proprio in forza delle finalità, degli obiettivi e dei principi obiettivati nella legge stessa, non uti singuli ma come associati in un'entità consortile o convenzionale corrispondente territorialmente agli ambiti individuati ai sensi degli art. 8 e 9.

L'autorità d'ambito non è quindi altro che l'espressione degli enti predetti, come del resto è fatto palese da tutte le disposizioni contenute non solo nella legge dell'Umbria ma anche delle altre Regioni che hanno finora legiferato in materia, anche se non tutte hanno denominato "autorità" tale organismo (v. per tutte l'art. 7 della legge della Toscana 21.7.1995 n. 81, ma anche il d.m. 1.8.1996 con il quale è stato approvato il metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento, in attuazione dell'art. 13, co. 3, della legge n. 36 citata).

Le stesse obiezioni vanno rivolte al secondo rilievo, con l'aggiunta, per quanto attiene al problema della salvaguardia delle gestioni esistenti in funzione del loro

livello di efficacia, efficienza ed economicità, ai sensi dell'art. 9, co. 4, della legge n. 36, delle seguenti considerazioni.

Quest'ultima disposizione, a differenza di quella contenuta nell'art. 10, co. 3, che riguarda la salvaguardia delle concessioni correlata agli obblighi convenzionali, mira essenzialmente a consentire all'Ambito una valutazione dei requisiti dei gestori che si trovano sul territorio all'atto del suo insediamento: tale valutazione è di natura largamente discrezionale poichè è fondata sull'apprezzamento dell'interesse pubblico in quel particolare momento, nel quadro dei principi suindicati, ma anche dei concreti indirizzi amministrativi stabiliti nei documenti precontrattuali ed in particolare di quelli previsti dall'art.11.

Nulla vieta che la Regione ritenga opportuno, per una corretta applicazione delle norme, un limite temporale alla salvaguardia al fine di favorire in ciascun ambito l'instaurarsi di un'unica gestione.

(1) In conseguenza di queste osservazioni e di quelle formulate da altre Amministrazioni, lo schema è stato largamente modificato e in data 5.1.1998 è stato diramato un nuovo testo.

Al riguardo non va sottaciuto che di fatto la salvaguardia delle gestioni esistenti è una palese deroga ai principi di concorrenza e di libero mercato previsti dalla normativa europea e pertanto una compressione di tale deroga non può che essere auspicabile. Si richiama peraltro l'art. 3, co. 4, della legge 4.4.1997 n. 26

della Toscana che, pur risultando di contenuto pressochè identico all'art. 13, co. 1, della legge dell'Umbria oggetto dell'osservazione de qua, è entrato in vigore pacificamente.

In conclusione, il Comitato auspica che nell'esame di disposizioni concernenti un settore di così vitale interesse per il Paese e per i singoli cittadini venga assicurata ampia uniformità di giudizio.

Anche questa azione è andata a buon fine con la definitiva entrata in vigore della legge de qua (v. tabelle nel paragrafo 1.1).

2.5 La spinosa e ormai intollerabile questione della costituzione degli uffici di supporto è stata più volte sollevata dal Comitato sotto il profilo dei mancati adempimenti (a 4 anni dall'entrata in vigore della legge n. 36 essi non sono ancora funzionanti), ma ora il Comitato è dovuto intervenire per evitare distorsioni giuridiche e difficoltà operative che rischiano di paralizzare l'attività nel momento in cui sembrava assai vicina la possibilità di effettiva costituzione (punto E).

Non appena conosciuto (sia pure in via ufficiosa) il testo del d.m. 4.8.1997, si è interessato personalmente il Ministro dei lavori pubblici per le indispensabili correzioni, perchè anzitutto da esso si ricava (art. 3) l'impossibile esistenza di una entità battezzata "Direzione generale della difesa del suolo - Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche" nel cui ambito detti uffici sarebbero stati costituiti.

E' di tutta evidenza che - oltre a collidere con specifiche norme legislative in barba al principio di legalità dell'azione amministrativa - tale escogitazione non consente alcuna attività in materia nè alla Direzione generale predetta nè a questo Comitato,

perdendosi qualsiasi significato di ruoli, contorni e competenze in una mescolanza priva di senso.

Si omettono pertanto le più volte espresse considerazioni in ordine all'autonomia del Comitato in funzione della sua pacifica natura di organo di tutela e garanzia degli utenti, secondo principi che traggono origine dallo stesso art. 5 della Costituzione, quale prefigurazione di un nuovo modello di organizzazione amministrativa, e ci si limita ad enunciare le norme che regolano gli uffici di supporto. Esse sono assolutamente chiare poichè:

a) l'art. 21, co. 4, della legge 5.1.1994 n. 36 prevede che il Comitato "si avvale di una segreteria tecnica, costituita nell'ambito della Direzione generale della difesa del suolo";

b) il successivo art. 22, co. 1, stabilisce che "il Comitato si avvale di un Osservatorio dei servizi idrici";

c) il co. 5 della stessa norma prevede che ai due uffici sub a e sub b siano "preposti due dirigenti, rispettivamente, del ruolo amministrativo e tecnico del Ministero dei lavori pubblici";

d) il successivo co. 6 disciplina la dotazione finanziaria del Comitato e dell'Osservatorio, cui corrisponde puntualmente la denominazione del cap. 1160 dello stato di previsione della spesa dello stesso Ministero.

Da tali disposizioni si evince con tutta evidenza che, mentre la segreteria tecnica è costituita nell'ambito della Direzione generale della difesa del suolo, l'Osservatorio è considerato come organo non dipendente da altra struttura ministeriale con proprie competenze e con propria dotazione finanziaria, per cui - fermo restando il

ritiene che, ad oggi, queste deficienze siano ancora persistenti e che, pertanto, l'intervento della riorganizzazione a seguito la legge n. 36/94 sia da accelerare.

I servizi idrici, che comprendono le fasi di acquedotto (captazione, adduzione, distribuzione di acqua potabile), fognatura e depurazione delle acque reflue urbane, sono gestite nelle seguenti forme:

- gestioni dirette in economia per il 43,9% del fatturato
- gestioni industriali municipalizzate per il 25,3% del fatturato
- gestioni industriali consortili per il 18,1% del fatturato
- gestioni di enti di diritto pubblico per il 7,7% del fatturato
- gestioni private per il 4,9% del fatturato

Il fatturato totale 1996 è stimato in circa 5800 miliardi, con un deficit complessivo di 650 miliardi, per cui si stima una spesa complessiva di £. 6.450 miliardi. A questo cifra va aggiunto il valore economico delle opere che non transita nei bilanci dei gestori, col quale si può ritenere una spesa complessiva di 7700 miliardi.

La suddivisione per quanto riguarda le tre fasi del servizio idrico, vede l'acquedotto con la maggior quota dei proventi (75,7%), seguito dalla depurazione (16,4) e dalla fognatura (7,9).

Per quanto attiene all'occupazione, si sommano 36300 addetti degli enti gestori, con una stima degli addetti nei settori indotti di circa 34000. In totale l'industria dei servizi idrici mobilita circa 70000 addetti al 1996. Nelle diverse fasi, la suddivisione degli addetti degli enti gestori si suddivide per l'acquedotto al 62%, per la depurazione al 19% e per la fognatura al 18,5%.

Per le diverse tipologie di gestori, l' occupazione presenta il 46% nelle gestioni dirette in economia, il 33% nelle gestioni industriali municipalizzate e consortili, il 12% negli enti di diritto pubblico e il 6% nei gestori privati.

Le diverse tipologie di gestione hanno pesi diversi per le diverse fasi di servizio: il settore acquedotto è quello che vede la maggior presenza di aziende industriali con il 29% del fatturato, mentre nelle fognature il 75% è realizzato dalle gestioni in economia.

Nella depurazione appare importante la presenza di operatori privati con quota di fatturato pari a circa il 30%, alquanto vicina a quelle delle municipalizzate e dei consorzi. A questo proposito è da notare che non si può parlare di vera e propria gestione di privati nella depurazione, in quanto si tratta quasi sempre di un rapporto di conduzione tecnica degli impianti, restando quindi il comune o il consorzio il gestore che risponde verso gli utenti, con i quali intrattiene rapporto contrattuale di utenza.

I servizi idrici presentano un risultato di esercizio negativo tra proventi e spese: complessivamente il deficit assomma a £. 656 miliardi, dovuto in parte preponderante al settore fognario (449 miliardi pari al 68,5), mentre concorrono in misura minore gli acquedotti (149 miliardi pari al 22,6%) e la depurazione (58 miliardi pari al 9%)

E' da notare che per il settore fognatura la perdita è pressoché uguale al fatturato, con i costi pari al doppio dei ricavi, mentre il settore depurazione perde il 6% del fatturato e il settore acquedotto il 3,4%.

Si mette in evidenza che il settore depurazione presenta ancora aree ove non è applicato il canone per l'insussistenza del servizio; ove l'applicazione del canone fosse generalizzata, così come previsto dalla legge, si potrebbe aggiungere un ricavo di £. 8000 miliardi circa.

Lo studio IRS ha messo in evidenza che il volume annuo degli investimenti si è praticamente dimezzato in termini reali: di fronte ai £. 4500 miliardi spesi nel 1985 per investimenti, se ne riscontrano 2300 nel 1994 e 1650 nel 1995, con una contrazione più consistente di quella verificata nel complesso delle opere pubbliche.

Si nota anche che i maggiori investimenti negli acquedotti sono quelli delle regioni meridionali, con eccezione della Puglia, mentre nel nord si è privilegiato il settore delle fognature.

E' da evidenziare che la contrazione degli investimenti negli esercizi 1994 e 1995 è dovuta sia alla contingenza relativa all'introduzione di nuove norme legislative in materia di lavori pubblici, sia alle incertezze provocate dalle prospettive della riorganizzazione dei servizi idrici sulla base di ambiti territoriali ottimali.

Appare evidente dalle note raccolte che l'industria dei servizi idrici presenta una fase di stasi, con un livello di investimenti annui molto basso se visto in proporzione a quanto si può attendere dalle previsioni di investimento complessivo da attuare nei prossimi 15-20 anni per raggiungere un buon livello di servizio su tutto il territorio nazionale.

Ove si ritenga necessario un investimento complessivo di £.80-100 mila miliardi da suddividere in 15-20 anni, gli investimenti dovrebbero posizionarsi su livelli di 46 mila miliardi annui, ben lontani dalla quota di 1600 del 1996.

Si deve pertanto ritenere necessaria un' accelerazione dell' applicazione della legge n. 36/94 su tutto il territorio nazionale, anche con adeguati provvedimenti di incentivazione che potrebbero contribuire a superare difficoltà particolari che possono manifestarsi in sede locale.

D'altra parte, se si considerano le possibilità delineate già da oggi da recenti disposizioni riguardanti piani o programmi per nuove realizzazioni di potenziamento dei servizi idrici esistenti, anche senza un diretto legame con la programmazione degli interventi in sede di ambito territoriale ottimale, si riconosce che sono in atto indirizzi concreti che potrebbero portare, se opportunamente collegati alla visione di ambito, a realizzazioni molto importanti.

Infatti si citano i seguenti provvedimenti:

- il programma operativo multiregionale “ Miglioramento e adeguamento della disponibilità e dei sistemi di adduzione e distribuzione delle risorse idriche” del Ministero dei lavori pubblici per la realizzazione di schemi idrici per 4300 miliardi di lire;
- il piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di acque reflue del Ministero dell' ambiente 29.7.97 con la previsione di 10.000 miliardi di lire;
- il provvedimento del CIPE 18.10.97, in corso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, che ammette un aumento del 5% sulle tariffe di acquedotto e fognatura

del 1997 per il 1998, vincolando al finanziamento di nuove opere, che si può ritenere applicabile su circa 5.000 miliardi di proventi tariffari, dando così la possibilità di accendere mutui per almeno:

$$5\% \times 5.000 \times 12 = 3.000 \text{ miliardi di lire all'anno.}$$

Si può quindi pensare che un coordinamento su base di Ambito o su base provinciale potrebbe permettere il finanziamento di nuove opere per almeno £.4.000 miliardi all'anno, così da rappresentare un'aliquota consistente degli interventi necessari per l'attuazione della legge n. 36/94.

3.2 Nella relazione al Parlamento per il 1996 si era accennato all'iniziativa assunta dal Comitato di un'indagine sullo stato dei servizi idrici estesa a tutto il territorio nazionale.

L'operazione è diretta ad acquisire per ciascun Comune i dati relativi a: 1) tipo di gestione; 2) tariffa dei servizi di acqua potabile, fognatura e depurazione; 3) qualità di acqua erogata; 4) popolazione servita da acquedotto, fogna e impianti depurativi; 5) fabbisogni finanziari nei tre segmenti del servizio idrico integrato. A tal proposito una scheda di rilevamento è stata inviata a tutti i Comuni d'Italia.

Allo stato attuale sono state registrate ed elaborate n. 6.175 schede.

Nonostante le indicazioni della struttura di supporto del Comitato, purtroppo il numero delle schede compilate con dati errati o incompleti è elevata, tant'è che ne sono state restituite, per la revisione, ben 3000, invitando le Prefetture territorialmente competenti a sollecitare i Comuni ancora inadempienti.

Si è dovuto, tuttavia, prendere atto che, per la debolezza di gran parte degli uffici comunali, non sempre è possibile contare sulla collaborazione degli enti locali in

settori ed attività di ricerca che richiedano conoscenze tecniche ed elaborazioni anche elementari, quali medie ponderate e altre operazioni matematiche. A tali carenze si spera di poter sopperire con l'istituzione dell' Osservatorio sui servizi idrici, previsto dall'art. 22 della legge n. 36/94, che consentirà di assistere i Comuni in indagini e rilevazioni e quindi acquisire per il futuro notizie certe e diffuse sullo stato dei servizi di acqua, fognatura e depurazione, nonché sui reali fabbisogni finanziari per assicurare i livelli minimi dei servizi di cui al D.P.C.M. 4.3.1996 e per realizzare il programma di attuazione della direttiva 91/271/ CEE, peraltro non ancora recepita dal nostro Paese.

3.3 Nonostante limiti e carenze nel rilevamento finora attuato, alcune conclusioni possono essere tratte, relativamente alle tariffe praticate per acqua, fognatura e depurazione, alla quantità di acqua erogata ed alla popolazione servita.

Con riferimento, in particolare, alla tariffa dei servizi idrici, ovvero alla tariffa di acquedotto, rappresentata come valore medio ponderato delle singole tariffe (tariffa agevolata, tariffa base, 1° supero, 2° supero, 3° supero) e del canone di depurazione e fognatura, emerge, da una prima analisi, un quadro caratterizzato da una forte frammentazione di valori.

Occorre tener presente, in proposito, che la normativa transitoria, in vigore prima dell'applicazione della legge n.36/94, prevede la necessità di coprire con la tariffa di acquedotto l'80% dei costi di gestione e d'investimento, nell'ottica di perseguire la realizzazione dell'equilibrio economico, nella contabilità dei servizi idrici, mentre i valori massimi dei canoni di fognatura e depurazione sono rispettivamente di L. 170 e L. 500 al metro cubo.

Al fine di selezionare una base informativa sulle tariffe dei servizi idrici significativa attendibile, su cui poter successivamente effettuare ulteriori elaborazioni, è parso opportuno individuare dei massimi significativi per i valori delle tariffe ed eliminare i valori eccedenti considerandoli anomali.

I massimi significativi sono stati così fissati:

2500 £/mc per la tariffa di acquedotto;

500 £/mc per il canone di depurazione.

170 £/mc per il canone di fognatura.

A seconda delle elaborazioni da effettuare sono state eliminate le schede che presentavano valori nulli in corrispondenza dei dati utili all'elaborazione stessa.

La base informativa di elaborazione è stata, quindi, in termini percentuali, ridotta così come risulta dalla seguente tabella:

tipo elaborazione	Archivio di partenza (6175 comuni)		Base informativa rappresentativa (% rispetto archivio di partenza)
	Valori utili (%)	Valori maggiori dei massimi significativi (%)	
Tariffa di acquedotti	17	1	82
Canone depurazione	33	4	63
Canone fognatura	15	9	76

Sulla base informativa rappresentativa si è riscontrata una tariffa media di acquedotto pari 780 £/mc, un valore medio del canone di depurazione pari a 334 £/mc, ed un valore medio del canone di fognatura pari a 114 £/mc.

Complessivamente , è emerso che le tariffe e i canoni gravano mediamente sul quantitativo di acqua erogata per una somma di 1160 £/mc.

Si è, quindi, proceduto allo studio di possibili andamenti della tariffa dei servizi idrici in funzione dei seguenti parametri:

1. dotazione idrica procapite
2. popolazione residente nel Comune
3. posizione altimetrica del Comune
4. posizione geografica del Comune
5. tipo di gestione del servizio

In questa prima analisi, per sintetizzare ed esprimere valutazioni sui valori delle tariffe, si è fatto riferimento alla media aritmetica, ovvero ad un indicatore statistico ad alta capacità informativa, ma a bassa “robustezza”, cioè fortemente influenzato da eventuali dati estremi.

In seconda analisi, dato l’ampio spettro di valori rilevati per tariffe e canoni, con la possibilità di avere, pertanto, dati estremi, si possono basare le elaborazioni anche sulla mediana, che a differenza della media aritmetica consente di considerare la presenza dell’eventuale dato estremo, ma non è influenzata dal suo valore.

1. dotazione idrica procapite ? tariffa

Dati utili Tipo elaborazione	Base informativa utilizzata (% rispetto archivio di partenza)
Tariffa acquedotti	72

Canone depurazione	46
Canone fognatura	66

Nell'analisi svolta si sono considerate tre fasce di dotazione idrica procapite:

? bassa per dotazione idrica <150 l/ab* giorno

? media per dotazione idrica compresa nell'intervallo
150-300 l/ab*giorno

? alta per dotazione idrica 300 l/ab* giorno

La tariffa media riscontrata in corrispondenza a tali fasce riportata nella seguente tabella:

Tariffa media £/mc	Tariffa di acquedotto	Canone depurazione	Canone fognatura
Dotazione idrica (l/ab*giorno)			
< 150	934	318	141
150 - 300	758	336	143
> 300	703	343	147

Per il valore della tariffa di acquedotto si è riscontrato un andamento crescente al diminuire della dotazione idrica procapite, con un valore medio che va da 703 £/mc per dotazione idrica procapite alta, a 758 £/mc per dotazione idrica procapite media, fino ad arrivare a 934 £/mc per dotazione idrica procapite bassa.

Tale andamento potrebbe essere spiegato con la considerazione che una elevata dotazione idrica comporta la ripartizione delle spese fisse di gestione su un maggior volume di acqua con innesco dell'effetto di scala, all'interno di un sistema economico finalizzato al pareggio di bilancio, seppure ad oggi limitato all'80% di copertura dei costi.

Per i valori dei canoni di fognatura e depurazione si è invece riscontrato un andamento crescente con il crescere della dotazione idrica procapite. Tale andamento inverso rispetto alla tariffa di acquedotto, potrebbe essere ricondotto ad una sorta di compensazione degli oneri complessivi di remunerazione del servizio.

2. popolazione residente nel Comune ? tariffa

Tipo elaborazione	Dati utili	Base informativa utilizzata (% rispetto archivio di partenza)
Tariffa acquedotti		79
Canone depurazione		61
Canone fognatura		73

nell'analisi svolta si sono considerate tre classi di ampiezza demografica

? comune per popolazione residente < 10.000 abitanti

? città per popolazione residente compresa tra 10.000 e 100.000 abitanti

? grande centro urbano per popolazione residente > 100.000 abitanti

La tariffa media riscontrata in corrispondenza a tali classi è riportata nella seguente tabella:

Tariffa media (£/mc) Popolazione residente (ab)	Tariffa di acquedotto	Canone depurazione	Canone fognatura
< 10.000	762	331	143
10.000 - 100.000	858	356	153
> 100.000	884	360	142

Per il valore della tariffa di acquedotto e del canone di depurazione si è riscontrato un andamento crescente al crescere della ampiezza demografica del Comune considerato, con un valore medio che va rispettivamente da 762 £/mc e 331 £/mc per piccoli-medi comuni, a 858 £/mc e 356 £/mc per grandi comuni, fino ad arrivare a 884 £/mc e 360 £/mc per i grandi centri urbani.

Tale risultato induce a ritenere che la riduzione di tariffa e canone che si dovrebbe avere al crescere della dimensione demografica per un effetto di scala, verrebbe compensata ed anzi superata dal maggior costo derivante dall'incremento dell'entità delle infrastrutture necessarie e dalla più complessa gestione del servizio idrico che il crescere dell'ampiezza demografica del centro considerato impone.

Per il valore del canone di fognatura non si è invece riscontrato un chiaro andamento in funzione dell'entità della popolazione residente.

3. posizione altimetrica del comune ? tariffa

Nell'analisi svolta si sono considerata le zone altimetriche attribuite ai comuni secondo i criteri contenuti nella pubblicazione ISTAT "Circoscrizioni statistiche"/agosto 1958. Esse sono:

1. *montagna interna*
2. *montagna litoranea*
3. *collina interna*
4. *collina litoranea*
5. *pianura*

Tipo elaborazione	Base informativa utilizzata (% rispetto al totale dei comuni italiani 8102)				
	1	2	3	4	5
Tariffe di acquedotti	58	56	66	57	67
Canone depurazione	40	39	53	43	54
Canone fognature	57	43	61	52	59

La tariffa media riscontrata in corrispondenza a tali zone è riportata nella seguente tabella

Tariffa media £/mc : Posizione altimetrica	Tariffa di acquedotto	Canone depurazione	Canone fognatura
Montagna interna	613	316	136
Montagna litoranea	749	364	135
Collina interna	938	331	145
Collina litoranea	898	349	146
Pianura	715	349	152

Si nota che le tariffe di acquedotto sono più elevate nelle aree di collina rispetto alle zone di montagna e di pianura; tale andamento trova spiegazione nel fatto che in collina il reperimento di risorse idriche è più difficile che altrove.

4. posizione geografica del comune ? tariffa

L'analisi è stata svolta considerando le ripartizioni geografiche ISTAT

1 *Italia nord-occidentale* comprendente

Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria;

2. *Italia nord-orientale* comprendente:

Trentino- Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia Romagna;

3. *Italia centrale* comprendente:

Toscana, Umbria, Marche, Lazio;

4. *Italia meridionale* comprendente:

Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria;

5. *Italia insulare* comprendente:

Sicilia, Sardegna.

Tipo elaborazione	Base informativa utilizzata (% rispetto al totale dei Comuni italiani 8102)				
	1	2	3	4	5
Tariffa di acquedotti	66	66	59	58	55
Canone depurazione	54	53	46	36	46
Canone fognatura	65	60	56	46	54

La tariffa media riscontrata in corrispondenza a tali ripartizioni geografiche è riportata nella seguente tabella:

Tariffa media £/mc	Tariffa di acquedotto	Canone depurazione	Canone fognatura
Italia nord-occidentale	650	325	142
Italia nord-orientale	720	351	149
Italia centrale	1023	341	153
Italia meridionale	883	329	138
Italia insulare	921	344	142

Il valore della tariffa di acquedotto nell'Italia settentrionale sostanzialmente si rileva la più contenuta in assoluto. La disponibilità e l'accessibilità della risorsa, distribuita pressochè uniformemente sul territorio e nel corso dell'anno, sono fattori che influiscono positivamente sui costi di gestione del servizio.

5. tipo di gestione del servizio idrico ? tariffa

Dati utili	Base informativa utilizzata (% rispetto archivio di partenza)
Tipo elaborazione	
Tariffa di acquedotti	80
Canone depurazione	58
Canone fognature	73

La tipologia di gestione del servizio idrico è il seguente:

- ? economia
- ? azienda municipalizzata
- ? consorzio
- ? ente pubblico
- ? concessione a terzi
- ? società mista

La tariffa media riscontrata in corrispondenza ai diversi tipi di gestione dei servizi è riportata nella seguente tabella :

Tariffa media £/mc	Tariffa di acquedotto	Canone depurazione	Canone fognatura
Tipo di gestione			

Economia	706	308	142
Azienda municipalizzata	686	357	150
Consorzio	900	366	155
Ente pubblico	927	353	149
Concessione a terzi	838	345	154
Società mista	813	358	150

Dall'analisi condotta è risultato essere molto diffusa la gestione dei servizi idrici in economia (56% dei Comuni per l'acqua; 44% dei comuni per la depurazione; 80% dei comuni per la fognatura). A tale tipo di gestione corrisponde una tariffa media bassa rispetto agli altri tipi di gestione.

Le aziende municipalizzate, localizzate essenzialmente nel Centro-Nord del Paese, rappresentano una realtà piuttosto esigua (il 5% dei Comuni per l'acqua, il 3% dei comuni per la depurazione; il 2% dei comuni per la fognatura).

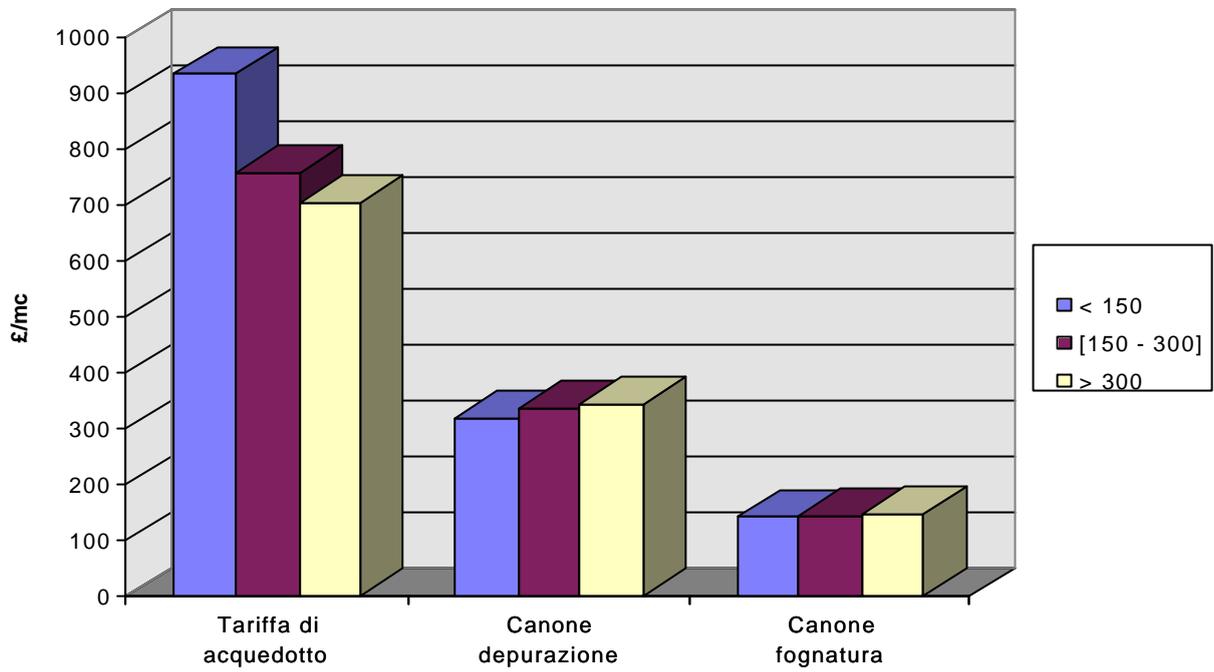
I grandi enti pubblici sono sorti soprattutto al Sud per superare la fragilità delle strutture locali e la scarsa capacità gestionale (EAAP-Ente Autonomo Acquedotto Pugliese, che opera in Puglia e Basilicata; EAS-Ente Acquedotto Siciliano; ESAF-Ente Sardo Acquedotti e Fognature). Essi rappresentano, quindi a livello nazionale una quota di gestione piuttosto esigua (il 10% dei Comuni per l'acqua; il 10% dei Comuni per la depurazione; il 9% dei Comuni per la fognatura) con tariffa media di acquedotto che risulta la più elevata rispetto agli altri tipi di gestione.

Le concessioni a terzi e le società miste, pur essendo forme di gestione giuridicamente molto diverse, sono indicatori della presenza del privato nella gestione dei servizi idrici. Le esigue percentuali risultate per queste forme di gestione, con la sola eccezione della concessione a terzi del servizio di

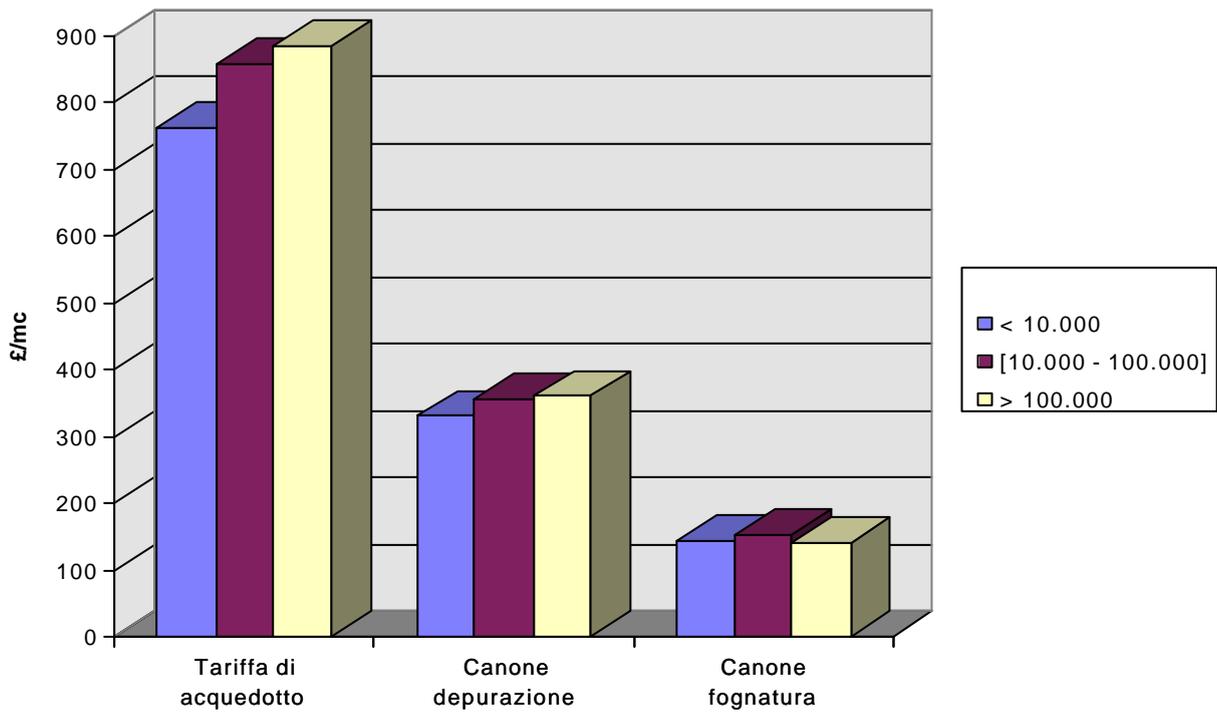
depurazione (rispettivamente per concessione a terzi e società miste l'8% ed il 2% dei Comuni per l'acqua; il 16% ed il 2% dei Comuni per la depurazione; il 2% e l'1% dei Comuni per la fognatura) indicano quanto ancora sia scarsa la presenza privata nel settore dei servizi idrici.

La base informativa rappresentativa é stata sintetizzata nella cartografia riportata nelle pagine seguenti e in calce alla presente relazione.

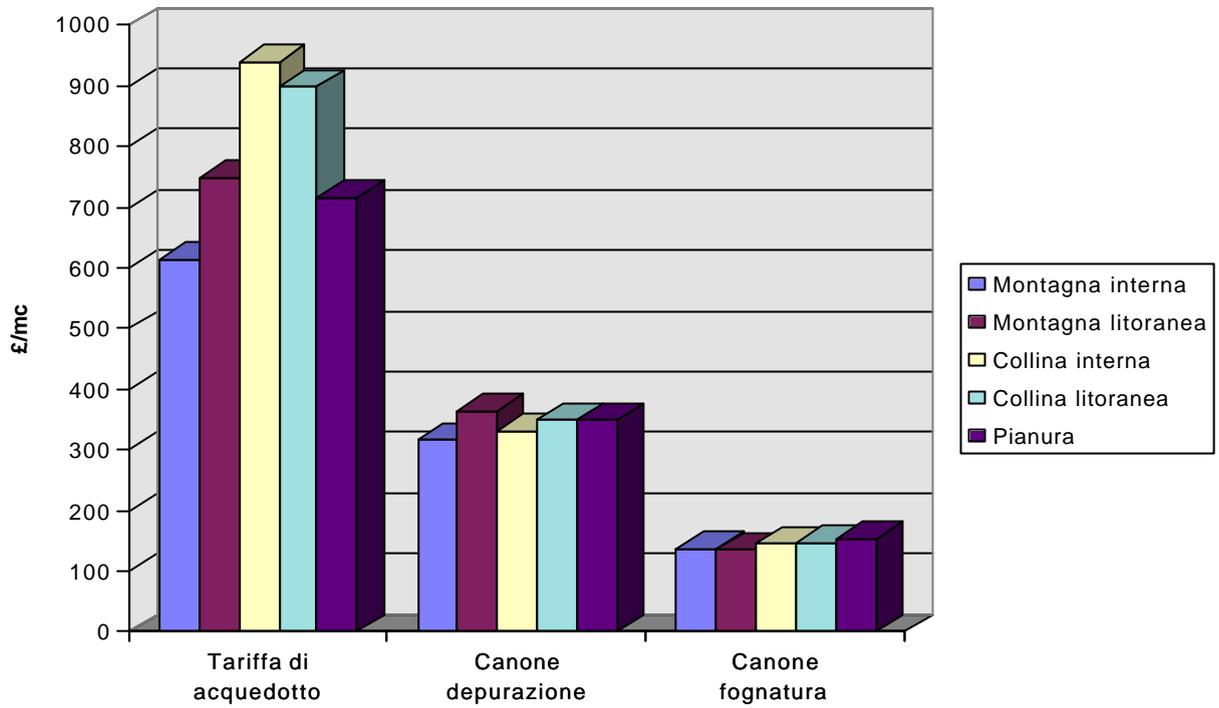
dotazione idrica procapite - tariffa media



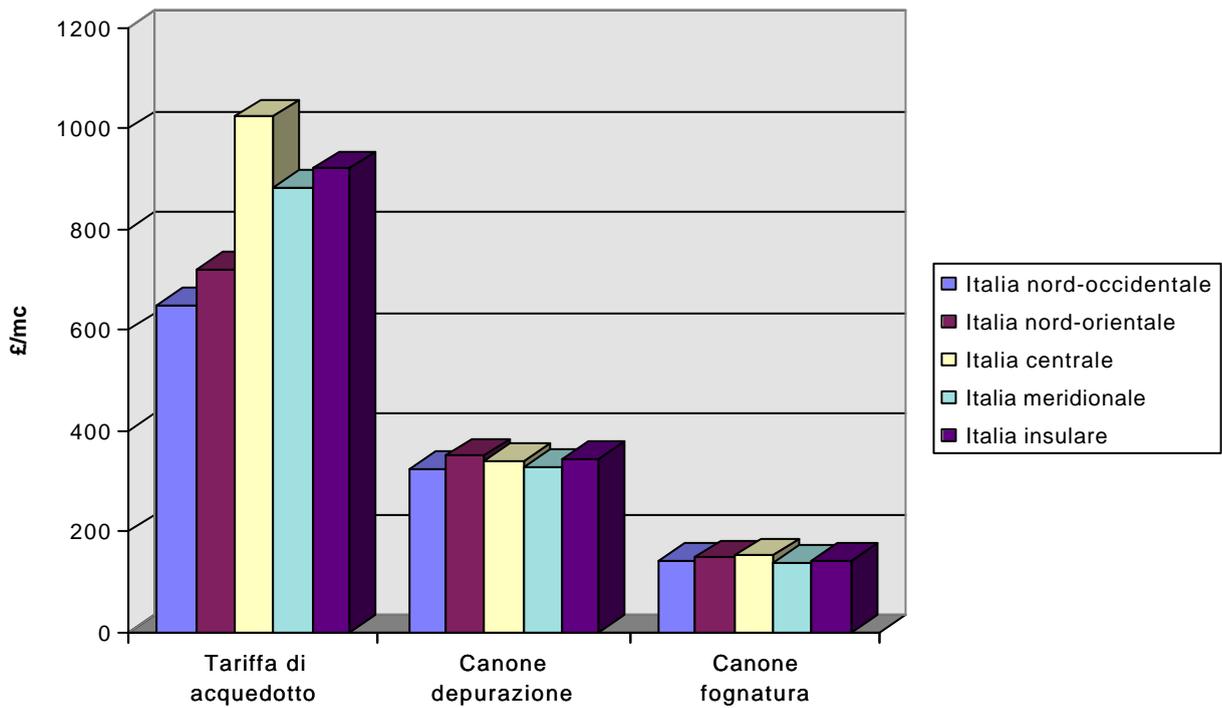
popolazione residente nel comune - tariffa media



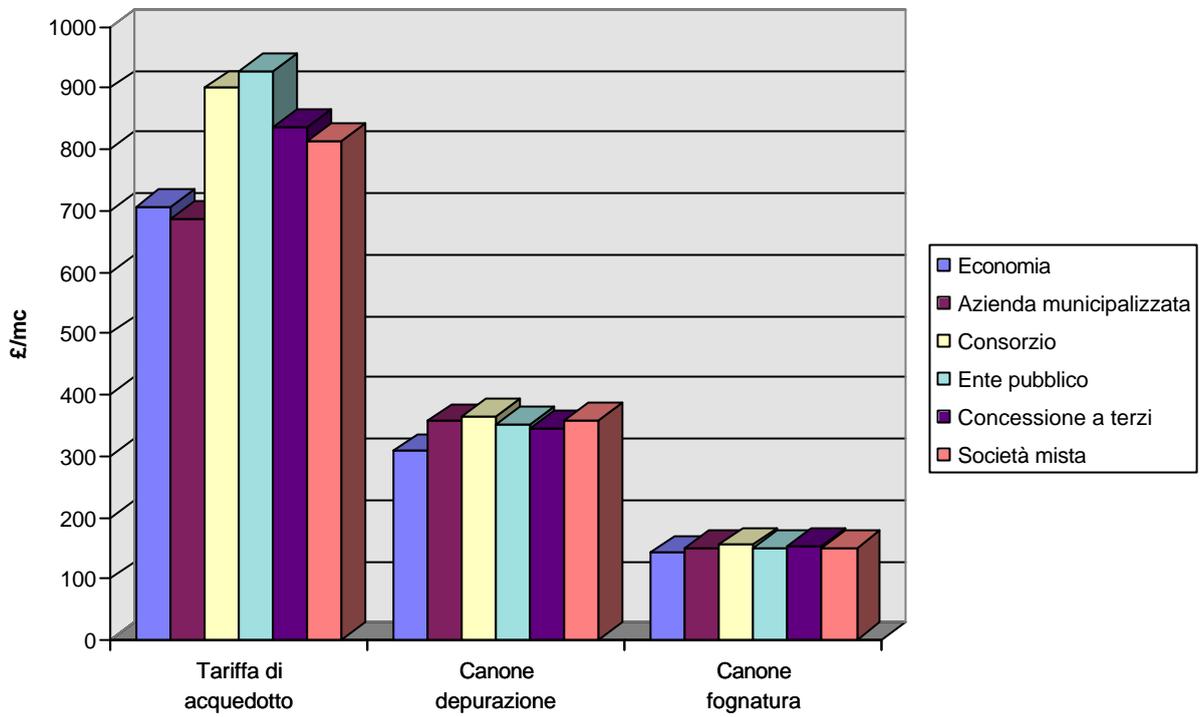
posizione altimetrica del comune - tariffa media



posizione geografica del comune - tariffa media



gestione del servizio idrico - tariffa media



4. - I PROBLEMI DELL'APPROVVIGIONAMENTO IDRICO NEL MERIDIONE

4.1 Nella relazione al Parlamento dell'anno 1996 venivano precisati i termini generali del problema concernente il grande trasporto d'acqua; sembra ora opportuno affrontare in concreto i singoli aspetti correlandoli alla specifica realtà territoriale del Mezzogiorno, che presenta in generale problemi di approvvigionamento idrico tra i più complessi e difficili, atteso che spesso le risorse debbono essere reperite in aree lontane dai luoghi di utilizzazione.

Ad aggravare la situazione vi è anche la circostanza che le sorgenti sono scarse e con portate non rilevanti e comunque non sufficienti a soddisfare neanche la metà del fabbisogno idrico.

Da qui sorge l'esigenza di dover ricorrere all'impiego massiccio delle acque di superficie, che da un lato sono insignificanti in estate e dall'altro sono lontane dai centri di consumo.

Per conseguire la disponibilità di acqua in tutti i mesi dell'anno e ancor più in estate, allorchè i consumi aumentano, occorre realizzare accumuli di acqua nelle stagioni piovose. Le considerazioni valgono anche per gli usi irrigui, che sono concentrati proprio nei mesi estivi.

Gli invasi, che sono disseminati nelle fasce appenniniche e nelle vallate collinari siciliane e sarde, rispondono egregiamente allo scopo e sono tanto più capaci

quanto più aumenta l'aridità del clima estivo e quindi il fabbisogno d'acqua per uso potabile e uso irriguo.

In genere gli invasi sono ad uso plurimo e ciò è causa di continui conflitti tra cittadini ed agricoltori nei momenti, alquanto frequenti, di scarsità di disponibilità idriche.

La lontananza degli invasi dai luoghi di consumo comporta dunque la realizzazione di imponenti adduttori dello sviluppo di molti chilometri con conseguenti costosi attraversamenti, opere di regolazione, interventi di protezione etc.

L'approvvigionamento d'acqua ottenuto attraverso la realizzazione di invasi e di grandi adduttori presenta però costi elevatissimi, non affrontabili con la devoluzione di aliquote di tariffa agli investimenti, il cui importo è tale da provocare aumenti del prezzo di vendita dell'acqua non compatibili con le condizioni economiche dell'utenza. Se poi il trasporto d'acqua travalica i confini regionali di appartenenza delle fonti di alimentazione i costi diventano proibitivi.

In questo caso l'art. 17 della legge 5.1.1994 n. 36 prevede che la realizzazione delle opere e la gestione "possono essere poste anche a totale carico dello Stato, previa deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica, su proposta del Ministro dei lavori pubblici".

La partecipazione dello Stato agli oneri di cui sopra esprime il principio morale e giuridico di pareggiare le condizioni dei cittadini all'accesso di un bene primario, quale è l'acqua.

Le Regioni interessate dagli acquedotti interregionali sono il Lazio, la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata, nelle quali si verifica un trasferimento notevole di

risorse con depauperamento di una ricchezza ora, a giusta ragione, considerata strategica e fonte di sviluppo.

Ciò spiega anche la resistenza che le Regioni cessionarie d'acqua oppongono alla cessione di un bene, la cui abbondanza in futuro potrebbe costituire il motivo principale di attrazione e di preferenza di iniziative produttive.

Solo il richiamo al senso della solidarietà può vincere la difesa egoistica, ma legittima del possesso di una risorsa essenziale alla vita delle popolazioni, anche se va riconosciuta un'adeguata compensazione in termini economici e sociali, alla spoliatura di una ricchezza del territorio.

Non basta la previsione di destinare una quota della tariffa per gli interventi di difesa e conservazione delle aree di salvaguardia delle fonti idriche, così come prevede l'art. 24 della legge n. 36/94, occorre promuovere forme efficaci ed incentivanti per favorire, nei bacini di produzione di acqua, attività produttive pulite e valide sul mercato, quali il turismo ambientale, l'artigianato, l'agricoltura biologica etc.

In altri termini è auspicabile che tra le popolazioni residenti nei territori di formazione della risorsa idrica si faccia largo la convinzione che l'acqua prodotta e trasferita altrove rappresenta una merce di esportazione al pari di qualsiasi altro bene che genera reddito. In tale prospettiva verrebbe meno quella conflittualità che impedisce tuttora una serena soluzione del problema.

4.2 L'accordo di programma disciplinato dal citato art. 17 comunque è lo strumento che il legislatore ha previsto per comporre eventuali conflitti tra le Regioni interessate, dopo attenta valutazione degli interessi in gioco, che in ogni

caso vanno rapportati al complessivo interesse pubblico a risolvere il problema dell'approvvigionamento idrico di popolazioni afflitte dalla mancanza o insufficienza di un bene primario.

Si è ipotizzato nelle pagine che seguono uno schema di accordo di programma il più ampio possibile proprio al fine di tener conto delle esigenze complessive e che quindi dovrebbe comprendere i seguenti acquedotti interregionali:

a) **Acquedotto della Campania Occidentale**, ha origine dalle sorgenti in agro di Cassino (Lazio). Si arricchisce di acque di falda pompate dal sottosuolo lungo il percorso e serve Napoli e i Comuni finitimi. Trattasi di opera imponente del valore di oltre mille miliardi di lire, che ha un costo di gestione ragguardevole. Per soddisfare a pieno le esigenze potabili della Campania Occidentale occorrono integrazioni di portata da prelevare anche in Molise (Isernia).

b) **Schema idrico del Biferno**. Ha origine dal complesso sorgentizio del Biferno (Campobasso) e si divide in due adduttori, il primo si dirige in Campania, il secondo, dopo aver dato luogo ai rami destro e centrale molisani, si indirizza in Puglia e ancora in Campania, fornendo acqua a numerosi abitati delle due Regioni nella fascia appenninica. Qui vi è esigenza di una ristrutturazione delle opere di captazione con prelievo di nuova risorsa.

c) **Acquedotto del Fortore**. Ha origine dall'impianto di potabilizzazione sito a valle dell'invaso di Occhito, ricadente in massima parte in Molise. Fornisce acqua alla città di Foggia e a molti comuni della Capitanata. Non riuscendo l'acqua prelevata dall'invaso di Occhito a soddisfare i fabbisogni irrigui e potabili della Provincia di Foggia, la Puglia ha previsto nella variante al Piano Regolatore Generale degli

Acquedotti, di eseguire l'integrazione di acqua dal progettato invaso di Piano dei Limiti, da realizzare su un affluente del Fortore, sempre a cavallo della regione Molise, e dalla programmata diga sul Trigno.

Le opere occorrenti per sopperire alle esigenze di cui sopra richiedono un impegno finanziario rilevante dell'ordine di oltre mille miliardi di lire.

d) **Acquedotto dell'Ofanto.** Ha origini dall'invaso di Conza dal fiume Ofanto (Avellino) e, dopo aver attraversato la Basilicata, alla quale fornirà anche acqua, servirà la Puglia centrale caratterizzata da cospicui centri abitati (Barletta, Andria, Trani etc.). Per la sua entrata in funzione occorre realizzare l'impianto di potabilizzazione.

e) **Acquedotto del Sele.** Ha origine dal bacino idrologico dei Monti Picentini e dalle sorgenti di Cassano Irpino in Campania ed è formato da un canale a pelo libero di Km 244 di lunghezza, sviluppato in galleria o su viadotti. Si tratta di un'opera colossale, costruita ottanta anni fa, bisognevole di interventi massicci di manutenzione straordinaria. La gestione di un adduttore di tale natura, il più grande del mondo, comporta spese rilevantissime.

f) **Acquedotto del Locone.** Ha origine dall'invaso omonimo (Bari e Potenza). Non è stato ancora realizzato (salvo l'impianto di potabilizzazione), ma è progettato e in parte finanziato e servirà la Puglia centrale.

g) **Acquedotto del Pertusillo.** Ha origine dall'impianto di potabilizzazione posto a valle dell'omonimo invaso (Potenza); dopo aver attraversato la Basilicata e rilasciato acque per alcuni abitati lucani, serve la Puglia meridionale.

h) **Acquedotto del Sinni.** Ha origine dall'invaso di Monte Cotugno (Potenza); dopo aver attraversato la fascia costiera ionica , alla quale fornisce acqua a mezzo del potabilizzatore di Montalbano, serve la Puglia meridionale.

Gli invasi di Occhito, di Conza, del Locone, del Pertusillo e di Monte Cotugno sono ad uso plurimo e richiedono una regolazione degli sfruttamenti per contemperare le esigenze irrigue e potabili.

Gli schemi acquedottistici interessanti la Puglia presentano una caratteristica peculiare, data dall'elevato grado di interconnessione tra essi esistente, con l'effetto di rendere intercambiabili le fonti di approvvigionamento destinate al soddisfacimento dell'utenza .

I principali nodi di interconnessione del sistema sono:

A) **Nodo di Parco del Marchese**, costituito da un serbatoio di circa 200.000 mc nel quale confluiscono le acque trasportate dagli acquedotti del Pertusillo e del Sinni.

B) **Nodo Pertusillo-Sele**, ubicato in vicinanza di Gioia del Colle, nel quale si realizza il collegamento dei due acquedotti. Poichè tale nodo è posto a valle del serbatoio di Parco del Marchese, la dorsale pugliese dell'acquedotto del Sele può essere alimentata anche dal Pertusillo e dal Sinni.

C) **Torrino di Monte Ciminiello**, realizza la confluenza tra la dorsale dell'acquedotto del Sele e l'acquedotto del Pertusillo.

Il sistema degli acquedotti interregionali costituisce una rete idrografica artificiale, lungo la quale scorrono fiumi ideali di acqua.

Gli schemi idrici alimentanti la Puglia sono gestiti dall'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese, che in virtù dell'art. 10 della legge n.36/94 e dell'art. 1 della legge n.549/95 dovrà subire una profonda trasformazione, passando da struttura pubblica a società per azioni.

4.3 Per la soluzione complessiva della delicata questione il Comitato ha proposto al Ministero dei Lavori Pubblici, con nota 4 agosto 1997 n. 2022, una bozza di accordo di programma tra Stato e Regioni interessate, secondo quanto previsto nell' art. 17 della legge n.36/94.

In sostanza si prevede in tale documento che le Regioni Molise, Campania, Puglia e Basilicata concordino un programma di interventi per aumentare le disponibilità di acqua e per ristrutturare, razionalizzare, ampliare, completare e potenziare gli acquedotti esistenti e costruirne di nuovi fino al soddisfacimento completo delle esigenze idropotabili della Puglia e si proceda alla creazione di una società inizialmente a capitale pubblico con partecipazione del Ministero del Tesoro e delle Regioni, con quote proporzionali alla consistenza patrimoniale dei beni ed impianti idrici conferiti.

Al riguardo giova ricordare che con l'art. 6 della legge 2.5.1976 n. 183 gli acquedotti interregionali sono stati trasferiti alle Regioni relativamente ai segmenti in esse ricadenti, con la raccomandazione di provvedere all'organizzazione di gestioni comuni previe intese, che non sono state mai avviate e stipulate.

In pendenza della istituzione di tali intese, la gestione degli acquedotti interregionali è stata assicurata dall'EAAP, che aveva eseguito le costruzioni su concessione della Cassa per il Mezzogiorno.

Nella bozza d'accordo di programma è anche sancito l'impegno di Stato e Regioni di procedere alla cessione di azioni in favore di investitori privati nella misura che gli organi deliberanti della costituenda società decideranno.

Data la rilevanza e l'imponenza dei capitali necessari per l'attuazione del programma di interventi, al fine di non scaricare il relativo costo nella tariffa di ambito attraverso il prezzo di cessione, si ipotizza che la spesa di realizzazione sia a totale carico dello Stato.

Per la maggiore efficienza ed economicità delle iniziative di costruzione, si potrebbe peraltro prevedere che una quota del capitale da investire sia a carico della costituenda società, una volta partecipata anche dai privati con recupero della tariffa praticata dagli Ambiti.

Va tuttavia fatto osservare che nel frattempo il Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dei LL.PP., ha ritenuto opportuno - seguendo una linea di tendenza già in precedenza emersa - commissariare l'EAAP con decreto 15.9.1997, senza alcun riferimento all'applicazione delle norme che ne prevedono la trasformazione in società per azioni .

4.4 Mentre per gli acquedotti interregionali la partecipazione dello Stato alla spesa di costruzione è contemplata dall'art.17 della legge n. 36/94, resta da affrontare il problema di quegli schemi idrici a livello provinciale ed interregionale, che si originano da invasi , la cui realizzazione è molto onerosa e sta diventando viepiù proibitiva per l'imposizione di opere di attenuazione dell'impatto ambientale.

Detti schemi interessano essenzialmente la Calabria e marginalmente la Sicilia, ove imponenti opere idriche , che potrebbero portare enorme sollievo a popolazioni da secoli assetate, sono iniziate da lustri e mai completate . Si citano i casi degli schemi dell' Esaro, del Melito, del Metramo e del Menta in Calabria e del Lago di Lentini e dell'Ancipa in Sicilia .

Sul punto si osserva che le spese di completamento degli schemi sono talmente elevate da rendere aleatorio il loro recupero attraverso la tariffa. Sarebbe pertanto auspicabile integrare la portata dell'art. 17 della legge n.36/94, con la previsione di un contributo, anche parziale, a carico dello Stato per la realizzazione di opere ed impianti idrici, che pur non avendo la rilevanza di quelli previsti nella norma, sono di tale complessità e utilità per le popolazioni interessate da richiedere un intervento straordinario immediato per il loro completamento.

5. - LA NORMATIVA COMUNITARIA E IL RIORDINO DELLE NORME IN TEMA DI TUTELA E USO DELLE ACQUE

5.1 Nel quadro delle iniziative adottate in sede comunitaria nel settore che qui interessa, assume particolare rilevanza la bozza di direttiva che disciplina il quadro dell'azione comunitaria per la politica in materia di acque, nella quale si ritiene di dover formulare, fin d'ora, alcune sintetiche valutazioni, e con particolare riferimento alle disposizioni che si pongono in diretta relazione con la legge n.36/94.

La bozza predisposta dalla Commissione europea è volta a fornire un quadro legislativo comunitario efficace e coerente a principi comuni per garantire un utilizzo sostenibile delle acque comunitarie, nel rispetto del principio della sussidiarietà.

Tale principio limita l'intervento della Comunità ai casi in cui gli obiettivi che la politica comunitaria si prefigge possano essere conseguiti in modo più efficace attraverso un'azione comune, piuttosto che attraverso l'intervento dei singoli Stati membri. La politica di gestione delle acque rientra in questi casi: gli obiettivi che, a riguardo, la Comunità si prefigge con la direttiva sono i seguenti:

- migliorare la situazione delle acque sotto il profilo quantitativo e qualitativo;
- favorire un consumo idrico sostenibile;
- ridurre i problemi dell'inquinamento transfrontaliero;
- tutelare gli ecosistemi, in particolare quelli acquatici;
- salvaguardare il potenziale ricreativo delle acque comunitarie.

Obiettivo minimo è il raggiungimento di un buono stato delle acque nel territorio comunitario.

L'aspetto, per così dire, "innovativo" della direttiva è rappresentato dagli strumenti e dalle modalità prescelti per il conseguimento dei citati obiettivi.

La direttiva adotta cioè un approccio "complessivo" ed "integrato" al problema delle acque e prevede che esso venga affrontato a livello di "distretto idrografico" (il quale costituisce l'unità amministrativa per la gestione del bacino idrografico, o di bacini idrografici contigui). Per ogni distretto è prevista l'istituzione di una struttura amministrativa (l'autorità competente), atta a garantire che le acque, superficiali e sotterranee, appartenenti al medesimo sistema ecologico e idrogeologico vengano gestite nel loro complesso.

L'autorità competente diviene quindi il soggetto responsabile dell'applicazione delle disposizioni della direttiva, nell'Ambito del distretto idrografico. Essa può essere individuata in organismi nazionali già esistenti. Quindi, ai fini dell'applicazione della direttiva, l'autorità competente può essere un'autorità già istituita prima della direttiva, in forza di una legge nazionale o regionale. Sono quindi molti i punti di contatto tra le proposte della direttiva e le disposizioni della legge n.36 sulle risorse idriche, come dimostra la tabella riepilogativa dei principali aspetti comuni alla direttiva e alla legge.

Proposta di direttiva

Legge n.36/94

Natura del servizio idrico

La fornitura idrica è un servizio di interesse generale .

Tutte le acque superficiali e sotterranee sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà (art.1, comma 1).

Delimitazione territoriale

Gli Stati membri individuano i bacini idrografici e li assegnano a “distretti idrografici”; ove opportuno, è possibile accomunare in un unico distretto bacini di piccole dimensioni con bacini più grandi, oppure unificare piccoli bacini limitrofi (art.3, par.1)

I servizi idrici sono riorganizzati sulla base di ambiti territoriali ottimali, delimitati dalle regioni, rispettando, fra l'altro, l'unità del bacino idrografico, del sub-bacino o dei bacini contigui (art. 8, commi 1 e 2)

Programmazione

Per ciascun distretto idrografico devono essere realizzati:

-l'analisi delle caratteristiche del distretto (art.5);

-il riesame dell'impatto esercitato dalle attività umane sullo stato delle acque (art.6);

-l'analisi economica dell'utilizzo idrico del distretto (art.7);

-l'individuazione di tutti i corpi idrici significativi riservati alla produzione di acque destinate al consumo umano (art.8)

-il programma per controllare lo stato delle acque (art.10);

-il programma di misure per realizzare gli obiettivi ambientali (art.13);

-il piano di gestione dei bacini riguardanti l'intero distretto interessato (art.16).

In ciascun ambito, i Comuni e le province operano la ricognizione delle opere di adduzione, distribuzione, fognatura e depurazione esistenti e predispongono, sulla base dei criteri regionali, un programma degli interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi della legge, accompagnato da un piano finanziario e dal connesso modello gestionale ed organizzativo (art. 11, comma 3).

Tariffe

Gli Stati membri garantiscono il La tariffa del servizio idrico è

recupero del costo pieno di tutti i servizi forniti per l'utilizzo idrico, a livello globale e per ciascuno dei settori economici (art.12).

“Recupero del costo pieno” significa che l'utilizzatore paga, mediante prezzi o tariffe, i seguenti elementi di costo offerti per l'utilizzo delle acque:

- costi di esercizio e manutenzione
- costi di conservazione del capitale
- imputazioni in conto capitale (investimenti e interessi)
- riserve per futuri miglioramenti ed estensioni (art.2.punto33).

determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio (art. 13, comma 2).

5.2 Sulla complessiva materia del riordino delle norme in tema di tutela e uso delle acque, ritiene altresì il Comitato di formulare alcune osservazioni critiche in ordine allo schema di testo unico predisposto dal Ministero dell'ambiente sul quale attualmente è aperto un ampio dibattito, schema che trae origine dalla proposta di delega contenuta nell' ambito della legge comunitaria in corso di discussione al Senato (d.d.l. 3838-A).

Anzitutto, va rilevato che la delega originaria, cioè quella contenuta nella legge comunitaria per il 1993 (legge n. 146 /1994 – coeva della 36), conteneva criteri e principi per il recepimento delle due direttive del 1991: la 271 sul trattamento delle

acque reflue urbane e la 676 sull'inquinamento da nitrati provenienti da fonti agricole.

Questi criteri sono stati poi prorogati con la successiva legge comunitaria per il 1994 (legge n. 62/1996). Soltanto con l'attuale disegno di legge (3838-A), relativo alla legge comunitaria 96-97, vengono non solo prorogati i vecchi criteri, ma soprattutto vengono introdotti nuovi criteri finalizzati all'emanazione di un testo unico sulla tutela delle acque dall'inquinamento in relazione al recepimento delle due citate direttive.

In secondo luogo, appare opportuno rimarcare come la legge comunitaria regolamenti il rapporto tra finanziamento pubblico e tariffa. Al riguardo si deve segnalare un'importante conferma: si deve continuare a parlare di tariffa e non più di canoni. Ed ancora si deve rilevare come il rapporto tra tariffa e finanziamento pubblico (divenuto rilevante col piano straordinario per le opere di collettamento e depurazione) venga disciplinato e chiarito, nel contesto della legge comunitaria, nel senso che la tariffa è sempre al netto dei finanziamenti pubblici.

In altri termini, Governo e Parlamento affermano esplicitamente la coesistenza di finanziamento pubblico e tariffa laddove il finanziamento pubblico rappresenta un fattore di accelerazione degli investimenti e di moderazione della crescita tariffaria.

Il rapporto tra tariffe e finanza di progetto appare invece, nella "Merloni-ter", ancora incerto e nebuloso.

In questo quadro si colloca la delega al Governo per la redazione del predetto testo unico che, come appare evidente dalla lettura dell'art. 10, avrà natura

compilativa delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite per il recepimento delle direttive europee.

Appare pertanto per lo meno dubbio ritenere che un testo unico siffatto possa modificare sostanzialmente la legge n.36/94 che non contiene norme di derivazione comunitaria.

Può pertanto ritenersi che il Parlamento non intenda rimettere in discussione la legge n. 36/94 per la parte relativa ai principi, alla organizzazione e agli usi della risorsa, ma invece voglia rimarcare l'impegno che discende dalla delega comunitaria nel senso di superare la legge Merli, operando un salto di qualità che dovrà portare ad una politica basata sulla tutela dei corpi idrici e sulla protezione delle aree vulnerabili.

Nè d'altra parte può sottacersi che, essendo la materia nel suo complesso prevalentemente di competenza regionale, non può ragionevolmente pensarsi di disciplinarla con un testo unico che unico non sarebbe mai.

6. - IL METODO NORMALIZZATO E LA REVISIONE DEL TASSO DI REMUNERAZIONE DEL CAPITALE INVESTITO

6.1 Il metodo normalizzato approvato con d.m. 1.8.1996 rappresenta la linea direttiva per la determinazione della tariffa, sia nella fase di programmazione degli interventi che l'Ambito deve predisporre per l'affidamento gestionale sia nelle successive operazioni di controllo e di revisione.

In vista delle procedure per l'affidamento della gestione la fase di programmazione degli interventi rappresenta un passo cruciale per la definizione della tariffa nel periodo di tempo nel quale si svolge la gestione. Tale fase di programmazione deve rispettare le linee tracciate dal metodo normalizzato e pertanto deve comprendere le seguenti operazioni nel seguente ordine:

- a) fissato un primo programma di interventi, atti a soddisfare i nuovi livelli di servizio in tempi prestabiliti, si forma il piano economico-finanziario che comprende gli esborsi per investimenti e le quote annue di remunerazione e di ammortamento;
- b) si determina la tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti e si calcola, applicando i limiti di prezzo K, la tariffa reale media per tutto il periodo di gestione: questa tariffa rappresenta, a valuta costante, il valore massimo a cui deve sottostare la tariffa reale media da praticare;
- c) si calcolano i costi operativi relativi alla nuova gestione unificata, partendo dai dati desunti dall'esame delle preesistenti gestioni e dagli interventi programmati per l'intero periodo e si verifica che la sequenza dei costi operativi di progetto sia sempre contenuta nel valore previsto dalle formulazioni del metodo normalizzato, con il superamento massimo del 30%, e che sia rispettato il miglioramento di efficienza previsto dall'articolo 6 del metodo stesso ; ove queste verifiche non siano rispettate si devono compiere reiterazioni partendo da nuove ipotesi del

programma degli investimenti sub a e della configurazione dei costi operativi di cui al presente punto;

d) si calcola la tariffa reale media mediante somma delle quote relative ai costi operativi, gli ammortamenti e alla remunerazione del capitale investito, in dipendenza del programma degli interventi che è risultato compatibile con le verifiche eseguite al punto c; la tariffa reale media così risultante deve soddisfare il vincolo del limite di prezzo e quindi deve essere contenuta entro i valori massimi già calcolati in b, con la necessità di rivedere il programma degli interventi e le successive previsioni nel caso in cui la tariffa reale media non soddisfi il vincolo stabilito.

Ne deriva che il percorso per l'attuazione della gestione secondo le previsioni dell'art. 11 della legge n. 36 risulta ben definito ove il metodo normalizzato sia inteso come la guida per l'intera procedura per l'affidamento e per la verifica della gestione. Il metodo è quindi la cornice entro la quale dovranno prendere forma le disposizioni successive che opportunamente dovrebbero tendere a normalizzare tali fasi.

Sarà necessario quindi che il metodo normalizzato sia corredato di strumenti metodologici atti a individuare i percorsi della programmazione degli interventi, dell'affidamento della gestione e delle operazioni di controllo sulla gestione stessa, per poter affrontare le verifiche triennali in piena cognizione di causa.

Il Comitato si sente quindi impegnato, oltre che a rivedere ed affinare alcuni punti del metodo normalizzato, a proseguire verso la predisposizione di altri strumenti che possano costituire indirizzi da seguire per l'attuazione delle nuove gestioni, in

modo da permettere alla successiva fase della regolamentazione di svolgersi su basi di confrontabilità e di stimolo verso un'efficiente competitività.

Pertanto le ulteriori predisposizioni metodologiche dovranno riguardare:

A) per la redazione del piano di Ambito:

- l'analisi dello stato attuale del servizio idrico e delle strutture disponibili, come risultanti dalla fase di ricognizione;
- lo studio dei livelli di servizio e dell'evoluzione della domanda;
- la definizione della strategia di intervento, con la predisposizione dei relativi progetti;
- l'articolazione del piano e dello sviluppo tariffario, rispondente ai vincoli del metodo;

B) per il controllo sulla gestione:

- l'articolazione della normativa contrattuale da inserire in convenzione per la disciplina del controllo sulla gestione;
- la definizione delle operazioni relative al controllo con l'indicazione delle prerogative dell'ente concedente e dei doveri del gestore;
- l'acquisizione dei dati gestionali, tecnici ed economici;

C) per la revisione periodica triennale:

- l'individuazione degli scostamenti dagli obblighi del gestore e la valutazione delle correzioni di tariffa relative a tali scostamenti;
- la disciplina per eventuali domande di varianti sia per fatto del concedente che per domanda del gestore.

6.2 In questo quadro particolare rilevanza assume il problema della remunerazione del capitale investito quale elemento fondamentale di qualsiasi gestione industriale.

In realtà il metodo normalizzato già prevede - tra le componenti della tariffa per il servizio idrico integrato - la remunerazione del capitale investito, quale risulta dai libri contabili del gestore alla data di emanazione del metodo stesso e dal piano economico-finanziario, con un tasso di remunerazione fissato nel 7%, da intendersi al netto del tasso d'inflazione, ma al lordo degli oneri fiscali.

Al riguardo è altresì prevista, entro 12 mesi dall'entrata in vigore del metodo, una proposta di revisione da formularsi a cura del Comitato per il Ministro dei lavori pubblici, tenendo conto degli indirizzi e dei criteri fissati in materia dal CIPE. Anche a voler prescindere dalla possibilità di interpretare la locuzione "entrata in vigore" non come riferita al mero fatto giuridico della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale avvenuta il 16.10.1996, ma come inscindibilmente connessa all'effettiva applicazione del metodo, cui pure fa riferimento lo stesso paragrafo 11 per eventuali altre variazioni, deve sottolinearsi come a tutt'oggi il CIPE non abbia ritenuto di dover emanare alcuna direttiva, essendosi limitato, per il settore dei servizi idrici, a stabilire alcune procedure per l'aggiornamento delle tariffe in via provvisoria, in pendenza dell'effettiva applicazione della legge n. 36. Nè d'altra parte vi è alcuna notizia - come si è visto - sull'altro importante adempimento sul quale la revisione del metodo deve basarsi, e cioè il recepimento (per il quale tutti i termini sono ormai scaduti) della direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane.

Il Comitato ha comunque ritenuto di avviare per tempo una discussione sul tema, pur in presenza di tali inadempimenti ed in mancanza di dati probanti che solo da un'effettiva attuazione della nuova metodologia tariffaria possono derivare, discussione che anche questa volta si è dovuta sviluppare senza alcun supporto da parte degli uffici previsti dagli artt. 21 e 22 della legge n. 36, in quanto - come in precedenza chiarito - non ancora costituiti.

6.3 A giudizio del Comitato le linee, lungo le quali deve esplicitarsi la ricerca dei parametri ottimali per la fissazione del tasso di remunerazione del capitale investito nel servizio idrico integrato, possono così riassumersi:

- A) superare l'indicazione di una percentuale fissa;
- B) stabilire un punto di partenza oggettivo, quale il TUS, il RIBOR, l'IRS o il rendimento dei titoli di Stato poliennali;
- C) differenziare i rendimenti in funzione delle percentuali di capitale preso a prestito o proprio investite nella gestione;
- D) ricercare un punto di equilibrio, il più possibile oggettivo, tra dette percentuali in funzione dell'ottimizzazione dei risultati della gestione;
- E) chiarire il problema dell'incidenza degli oneri fiscali, in modo da evitare effetti distorcenti o squilibranti;
- F) pervenire ad un'unica formula, che tenga conto dei fattori suddetti, ma sia valida per tutte le situazioni, (al riguardo non deve peraltro dimenticarsi che la tariffa, comprensiva anche del tasso da tale formula derivante, è oggetto di negoziazione al momento dell'affidamento della gestione, con qualsiasi procedura esso avvenga);

G) corredare la formula stessa con una serie di simulazioni, che ne consentono di valutare i risultati teorico-pratici.

Sulla base di tali linee (sulle quali si è ritenuto di dover sentire il parere dell'ABI e del NARS), il Comitato conta di presentare la proposta definitiva al Ministro dei lavori pubblici entro la fine del mese di febbraio 1998.

7. - CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

7.1 Alla luce delle considerazioni che precedono, può farsi il punto della situazione in ordine all'attuazione della legge n. 36/1994, che ormai si inserisce in una strategia complessiva che il Governo si è proposto di perseguire, come dimostrano sia le priorità indicate nel programma dell'attuale Gabinetto sia la particolare attenzione dedicata dal documento di programmazione economico-finanziaria al problema delle tariffe ed al metodo dei limiti di prezzo.

D'altro canto a quattro anni dall'entrata in vigore della legge, nove Regioni per una popolazione di circa 25.219.000 ⁽¹⁾ abitanti su km² 147.627, hanno provveduto, con legge, agli adempimenti di loro competenza, oltre la Liguria che ha provveduto con delibera consiliare (ab. 1.658.513, km² 5.420).

Per tre Regioni la legge è approvata ma ancora non in vigore perchè osservata dai rispettivi Commissari di Governo (ab. 5.857.571, km² 33.494).

Sei Regioni non hanno elaborato alcuna proposta o questa sta seguendo l'iter previsto dai singoli statuti regionali; va peraltro tenuto al riguardo conto che la Corte costituzionale, con sentenza 24.11 - 7.12.1994 n. 412, ha dichiarato inapplicabili alle Province autonome di Trento e Bolzano le norme della legge n. 36 riguardanti l'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato e che analoghe considerazioni potrebbero essere svolte per le Regioni a statuto speciale.

⁽¹⁾ Il calcolo è stato fatto su stime per il 1995.

Non è certo un risultato molto brillante, anche se si tratta di oltre il 57% della popolazione nazionale e di oltre il 61% del territorio, ma comunque esso testimonia come la legge possa funzionare e come gli ostacoli e le difficoltà derivino in gran parte da fattori esterni o da inadeguato uso degli strumenti che la legge stessa fornisce, come accennato anche in precedenza.

Questi convincimenti muovono da una valutazione della attività delle singole Regioni e sono ulteriormente consolidati da udienze conoscitive promosse dal Comitato con gli amministratori degli ambiti delle Regioni Lazio e Toscana che

sono quasi tutti insediati e che stanno procedendo ai primi adempimenti previsti dal comma 3 dell'art. 11.

Possiamo dire in conclusione che l'attuale fase di attuazione si caratterizza, nonostante gli ancora numerosi inadempimenti statali e regionali, come una fase di consolidamento delle posizioni raggiunte e di approfondimento dei grandi temi a detta attuazione connessi: nessuno può adesso pensare di tornare indietro.

Lo stesso Ministro dei lavori pubblici, nell'introdurre i lavori della "Consulta dell'acqua", ha espresso la convinzione che la legge "Galli" (come tutte le altre, peraltro) può essere perfezionata; sarebbe tuttavia utile non dare l'impressione che si sia in attesa di un suo cambiamento, rinviandone nel frattempo l'applicazione: adesso bisogna andare al completamento della sua applicazione; dopo, anche sulla base dell'esperienza, si andrà al suo miglioramento.

7.2 Se questo è il quadro complessivo che ci permette di dare un giudizio non del tutto negativo, il Comitato non ha mancato - come si è visto - di intervenire ai vari livelli per denunciare e criticare comportamenti non in linea con un' accorta e conseguente gestione degli strumenti a disposizione dei soggetti interessati, sotto la spinta di forti reazioni da parte di chi (pubblici amministratori e gestori), non appena ha intravisto la possibilità che la legge n. 36 ha grandi possibilità di essere attuata, ha cercato di salvare il vecchio sistema che deve essere sostituito dalle nuove gestioni industriali, ispirate a criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

Il Governo è ben consapevole della fondamentale importanza di una corretta impostazione del problema delle risorse idriche, secondo le linee della riforma, ma ogni tanto cede alle istanze di chi, in cerca di soluzioni improvvisate (in vista di

interessi non certo inseriti in strategie complessive di salvaguardia dell'interesse pubblico), mira a distorcere e ad affondare qualsiasi ipotesi di riforma. Questa è la denuncia fatta dal Comitato anche in sede di audizione in data 3.11.1997 presso la Commissione Veltri istituita per l'indagine sull'attuazione della legge n. 183/1989.

Non ritorniamo sullo schema di regolamento attuativo dell'art. 20,co.8, della legge 15.3.1997 n. 59 in tema di procedimento relativo all'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato, per il quale l'energica reazione di buona parte degli operatori pubblici e privati (ed anche del Comitato di vigilanza) ha bloccato le soluzioni proposte inducendo il Ministero competente ad una diversa soluzione.

Da ultimo il Comitato ha più volte richiamato l'attenzione sulle condizioni in cui si trova ancora oggi, a tre anni dalla sua costituzione, lo stesso Comitato, poichè i palleggiamenti di competenze in sede ministeriale non hanno finora consentito il funzionamento degli uffici di supporto (Segreteria tecnica ed Osservatorio dei servizi idrici), circostanza ancora più grave perchè detto Osservatorio deve assumere la funzione di "focal point" del sistema informativo euromediterraneo per l'acqua.

7.3 Nonostante tutto, la riforma prosegue e il metodo normalizzato ne costituisce la base, anche se tutti i contributi volti al perfezionamento della sua applicazione debbono essere considerati positivamente.

In attuazione del citato provvedimento di approvazione del metodo normalizzato, il Comitato sta procedendo alla revisione del tasso di remunerazione del capitale investito, come precisato al precedente paragr. 6.

Del resto potranno essere prese in considerazione altre limitate modifiche, prima della scadenza dei periodi (pure previsti) di osservazione sul campo, cioè dopo la costituzione delle nuove gestioni, ma non potrà essere accettata un'impostazione che miri a variare il metodo in modo da travolgere i principi cui la riforma si ispira oppure a rinviarne l'attuazione sine die.

7.4 D'altro canto possono ritenersi auspicabili alcune limitate modifiche (ad es. ai criteri previsti dal D.P.C.M. 4.3.1996) per agevolare l'entrata in funzione degli ambiti, nella linea già aperta dal Parlamento con l'approvazione dell'art. 8, co. 2, della legge 8.10.1997 n. 344 che, per rimediare al ritardo nell'attuazione della legge n. 36/94 da parte di diverse Regioni, individua nelle Province gli ambiti stessi. Per gli stessi motivi il CIPE ha definito per gli anni seguenti criteri per l'aumento delle tariffe del servizio idrico volti a far fronte ad investimenti necessari, data la generale obsolescenza degli impianti.

Il rischio insito in questi percorsi, motivati - come detto - dall'urgenza di provvedere in assenza degli ambiti e del piano previsto dall'art. 11, co. 3, consiste nell'eventualità di perpetuare la fase transitoria e di procrastinare l'avvio della riforma come indicato dalla legge n. 36/94. Si ritiene invece sia possibile contemperare l'urgenza di adempimenti e l'avvio dell'attuazione della legge stessa, inserendo eventuali finanziamenti statali o regionali, ordinari o straordinari, in una logica di pianificazione e di programmazione che faccia salva la possibilità di corrette scelte future e le imprescindibili caratteristiche delle gestioni imprenditoriali.

Dall'esame peraltro delle leggi regionali finora approvate e dalle proposte in itinere, si è ricavata la convinzione che scarsa attenzione sia stata posta ai problemi dell'organizzazione e del funzionamento degli ambiti territoriali ottimali nella prima fase di avvio, poichè le Regioni in linea di massima sembrano non aver ritenuto necessario disciplinare specificamente procedure e modalità per alcuni istituti fondamentali quali ad esempio il modello gestionale, la salvaguardia delle gestioni esistenti, il coordinamento, il finanziamento delle attività preliminari degli ambiti, limitandosi a seguire pedissequamente le norme della legge nazionale.

Tale circostanza appare ancora più grave se si pensa alla varietà di situazioni esistenti nel nostro Paese, con marcate differenze anche all'interno di ciascuna Regione, varietà che richiederebbe valutazioni differenziate che soltanto in sede regionale possono emergere e che in alcuni casi potrebbero portare ad ipotizzare una fase transitoria per consentire una più agevole entrata a regime della riforma obiettivata nella legge n. 36.

A supporto di tali considerazioni si richiamano le osservazioni formulate nel paragrafo 1 sul problema della salvaguardia giacchè questa, e lo speculare principio di unicità della gestione, sono il motivo fondamentale del ritardo degli adempimenti regionali a causa di posizioni localistiche o di resistenze degli attuali gestori.

Orbene, pare al Comitato che, pur non essendo l'obiettivo del gestore unico testualmente dichiarato nella legge n. 36, a tale risultato inequivocabilmente portino il superamento della frammentazione delle gestioni ed il conseguimento di

adeguate dimensioni gestionali indicate come base per la delimitazione degli ambiti territoriali su cui organizzare i servizi idrici (art. 8, c. 1, lett. b e c).

La stessa forma di cooperazione tra gli enti locali all'interno dell'ambito, necessitata dall'unicità di comando, ha significato solo in quanto si rivolge ad un unico servizio e tale può aversi solo con un unico gestore, così come unico è il programma degli interventi, unico il piano finanziario e il modello gestionale ed organizzativo previsti dal comma 3 dell'art. 11; così come unica è la tariffa derivante da tale piano pur con la modulazione prevista dall'art.13,co.7.

Tale essendo indiscutibilmente il principio, anche la deroga per le concessioni esistenti di cui all'art. 10 lo conferma.

Appare perciò evidente che la salvaguardia di cui all'art. 9, comma 4, è di natura transitoria ed ipotizza - opportunamente - un processo verso l'unificazione gestionale (in tal caso gli enti locali associati devono adottare ogni altra misura di organizzazione e di integrazione delle funzioni tra la pluralità dei soggetti gestori) che utilizza e valorizza " le forme e le capacità gestionali degli organismi esistenti che rispondano a criteri di efficienza, di efficacia e di economicità".

Poichè - come si è visto - il processo di costruzione del servizio rappresenta oggettivamente le difficoltà maggiori e contemporaneamente incontra resistenze soggettive da parte di singoli enti locali e gestori, sarebbe stato quanto mai opportuno che le leggi regionali disciplinassero puntualmente i concetti di efficienza, efficacia, economicità che non potranno non essere almeno allo stesso livello di quelli che il piano di Ambito andrà a definire.

Da ciò consegue che le salvaguardie potranno essere valutate solo dopo la definizione del piano di Ambito, vuoi per il motivo già detto, vuoi per verificare se la compatibilità con il piano delle gestioni salvaguardate determina situazioni di minore validità per il restante territorio di Ambito.

Così come dovrebbe essere definita temporalmente la fase di salvaguardia che si ritiene debba coincidere con la conclusione della fase transitoria dell'adeguamento delle tariffe in atto alla tariffa di Ambito.

E' una fase importante poichè, mentre si elabora il piano di cui all'art. 11, gli Ambiti possono affrontare non solo le problematiche strategiche, ma anche gli interventi più urgenti, così come il superamento delle gestioni in economia, in modo che l'organismo entri già immediatamente in una fase operativa.

Si tratta di un periodo necessario anche se non potrà durare più di alcuni anni dato lo stretto legame tra tariffa e piano degli interventi ed il peso sempre maggiore che la componente "costi di investimento" avrà sul totale delle componenti la tariffa.

In questa fase è affidata all'autonomia degli Ambiti definire "le misure di organizzazione e di integrazione delle funzioni tra i soggetti gestori presenti nell'Ambito".

Si auspica che questi concetti vengano recepiti dalle leggi regionali in fieri e comunque si ritiene che da essi possano muovere le opportune integrazioni del decreto del Presidente del Consiglio emanato il 4.3.1996 in attuazione dell'art. 4 della legge n. 36/94.

Se il legislatore considera le gestioni esistenti che rispondono a criteri di efficienza, efficacia ed economicità come solide basi su cui puntare nella costruzione del

servizio idrico integrato, pare a questo Comitato che analoga considerazione andrebbe rivolta con adeguati provvedimenti legislativi alla trasformazione delle gestioni pubbliche in società per azioni ed incentivata l'apertura del capitale sociale ai privati.

In questo modo il processo di liberalizzazione del settore acquisterebbe una accelerazione quanto mai necessaria data la natura di monopolio naturale del servizio idrico; le funzioni di governo e di controllo verrebbero nettamente distinte dalla gestione superando quella condizione di opacità che, al presente, dà luogo alle situazioni più diverse e contraddittorie.

7.5 Sempre in tema di liberalizzazione, il Comitato richiama le considerazioni svolte in ordine al problema dell'attuazione dell'art. 20 della legge n. 36 (paragrafo 2.2), sottolineando l'esigenza, data l'assoluta novità e complessità del tema, di prendere in considerazione le procedure ed i criteri adottati normalmente dagli organismi finanziari internazionali.

E' parere del Comitato che un processo di costruzione (perchè di ciò si tratta più che di ricostruzione) del servizio idrico integrato, debba essere supportato da un coerente, univoco e tempestivo agire delle varie istanze di governo ed anche legislative.

Contrastano - come si è visto - con questo obiettivo provvedimenti che, ancorchè ispirati all'esigenza di far fronte a situazioni temporanee, pure urgenti, come nel caso dell' "emergenza occupazione", altro non ottengono se non consolidare resistenze all'attuazione della legge.

La costruzione di un servizio idrico integrato è progetto di grande respiro. Proprio l'occasionalità, la mancanza di un disegno generale ha fatto sì che tante risorse siano state mal spese e che la condizione del presente sia - in diverse parti del Paese - poco soddisfacente.

A quattro anni dall'entrata in vigore della legge, un forte richiamo alle Regioni inadempienti può giustificatamente precedere un'azione legislativa che surroghi l'inadempienza regionale, affidando alle Amministrazioni provinciali il compito di formulare gli adempimenti di cui all'art. 11, c. 3, da sottoporre all'approvazione dei Comuni, rappresentati in assemblea secondo criteri prestabiliti.

7.6 Infine, in relazione alla metodologia tariffaria il Comitato ha intenzione di procedere a un'ulteriore precisazione delle formulazioni che determinano il costo operativo nel "metodo normalizzato", al fine di poter considerare le innovazioni che si sono prodotte o che stanno per prodursi nella struttura produttiva, innovazioni specialmente dovute alla dimensione degli Ambiti territoriali ottimali, secondo le determinazioni delle leggi regionali, che oggi si presentano già in numero significativo. La precedente indagine statistica, eseguita dal Comitato nel corso del 1995, che dette origine alla definizione delle suddette formulazioni algoritmiche, fu ovviamente riferita a dimensioni gestionali medie alquanto più modeste rispetto a quelle che risultano dai tracciati degli Ambiti finora conosciuti.

Stanti le suddette innovazioni portate dalla definizione dei territori di gestione e altre variazioni nelle condizioni generali, il Comitato ritiene che occorra investigare non solo sui valori delle variabili parametriche comprese nelle formule, ma anche sulla scelta di tali variabili, alcune delle quali, già ritenute inefficaci nella

precedente ricerca, possono risultare determinanti o maggiormente significative in sede di revisione. Si tratta di un affinamento che appare opportuno per poter considerare più attendibili le dette formulazioni, che determinano l'entità dei costi operativi alla quale la gestione deve tendere nel perseguimento del miglioramento di efficienza voluto dal metodo secondo la procedura del "price-cap".

E' evidente che le variabili parametriche che si potrà ritenere utile inserire nelle formule dovranno anch'esse riferirsi a fattori esterni che influiscono sulla gestione, ma che sono indipendenti dalla volontà del gestore, escludendo cioè quei fattori che in qualche modo possono essere risultanti delle azioni del gestore stesso.

Si ritiene che con questo processo di affinamento delle formulazioni inserite nel "metodo normalizzato", quest'ultimo possa dimostrarsi ancor più rappresentativo delle condizioni tecnico-economiche nelle quali la gestione prende corpo e si sviluppa con le integrazioni previste dal piano degli interventi di cui all'articolo 11 della legge n. 36/94.

7.7 Nelle precedenti comunicazioni e nella relazione al Parlamento per l'anno 1996, questo Comitato aveva sottolineato il ruolo centrale dell'utente nel processo di riforma obiettivato nella legge n. 36, mentre nei precedenti paragrafi di questa relazione non sono mancati gli spunti critici e le osservazioni sul tema in ordine all'attività delle Regioni e ad altri aspetti della situazione.

E' necessario, peraltro, a conclusione di questa relazione, formulare alcune considerazioni di carattere generale.

Anzitutto deve essere a tutti chiaro che il cittadino-utente non va più visto come singolo portatore di interessi privati in senso stretto, ma assume il ruolo di fruitore

finale di tutto il processo, titolare di diritti e interessi, ma anche di doveri e obblighi volti a salvaguardare questo suo ruolo, e a portare un contributo responsabile all'attuazione della riforma.

Si coglie così immediatamente il collegamento inscindibile con il problema della cultura dell'acqua, così come posto dagli art. 1 e 2 della legge n. 36, e sul quale il Comitato ha ritenuto di dover richiamare più volte l'attenzione degli organi di Governo e dell'opinione pubblica, auspicando anche un'indispensabile campagna sistematica d'informazione.

D'altra parte nel nostro Paese ci si sta, sia pure lentamente, avviando a superare i principi ottocenteschi che finora hanno retto l'esplicarsi dell'azione amministrativa sicchè, anche sotto la spinta delle direttive comunitarie, va consolidandosi la convinzione che, specie nei settori, come quello in argomento, in cui appaiono prevalenti gli aspetti tecnici (finanziari, gestionali, ingegneristici ecc.), l'attività amministrativa debba non solo e non tanto produrre atti conformi alla legge quanto dei risultati positivi per i cittadini: tra le varie opzioni che le norme giuridiche prevedono, l'amministratore (o il funzionario) pubblico deve scegliere quella che consente il miglior risultato possibile.

E' la strada attraverso la quale sta emergendo il problema della qualità quale caratteristica imprescindibile del risultato dell'azione amministrativa, al di là di qualsiasi formalismo; ed è proprio il settore dei servizi pubblici quello nel quale l'esigenza è più avvertita, per ragioni che qui non è il caso di richiamare, esigenza alla quale fa riscontro proprio questo nuovo ruolo del cittadino-utente, al quale si

richiede ormai una reale collaborazione e presenza sia come singolo sia in forma associata.

Sintesi cartografica della base informativa rappresentativa

TAV.01 - Tariffe, per comune, del servizio di acquedotto;

TAV.02 - Tariffe, per ambito territoriale ottimale, del servizio di acquedotti.

TAV.03 - Tariffa del servizio di acquedotto per ambito territoriale ottimale con

riferimento al peso della popolazione dei Comuni.

TAV.04 - Canoni per comune, della depurazione.

TAV.05 - Canoni di depurazione per ambito territoriale ottimale.

TAV.06 - Canoni di depurazione per ambito territoriale ottimale con riferimento al peso della popolazione dei Comuni.

TAV.07 - Canoni di fognatura per comune.

TAV.08 - Canoni di fognatura per ambito territoriale ottimale.

TAV.09 - Canone di fognatura per ambito territoriale ottimale con riferimento al peso della popolazione dei Comuni.