



*Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche*

# RELAZIONE AL PARLAMENTO

ANNO 1999

## INDICE

<b>Introduzione</b> .....	Pag.	3
<b>1. Stato di attuazione della Legge 36/94</b> .....	»	8
<b>2. Attività del Comitato di Vigilanza</b> .....	»	25
<b>3. Riflessioni sulla legislazione regionale</b> .....	»	38
<b>4. Il riordino dei servizi pubblici locali e la regolazione del mercato</b> .....	»	122
<b>5. Considerazioni conclusive</b> .....	»	133

## INTRODUZIONE

Con la relazione al Parlamento per l'anno 1999 si conclude il mandato del primo Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche, istituito ai sensi dell'art. 21 della legge 5.1.1994 n. 36.

Dovendo dare un giudizio complessivo sull'esito della riforma, esso non può, sotto diversi profili, considerarsi soddisfacente atteso che molteplici sono i fattori che, come si dirà nel corso della presente relazione, hanno giocato un ruolo sfavorevole.

È certo che una delle principali cause che hanno ostacolato l'avanzare della legge di riforma nei tempi sperati, è la mancanza di una disciplina generale dei servizi pubblici locali ispirati a concetti di imprenditorialità, liberalizzazione e regolazione con caratteri di terzietà.

Probabilmente la debolezza maggiore della legge Galli deriva dall'aver voluto affrontare, secondo valutazioni di politica legislativa palesemente datate, la modernizzazione di un solo servizio, per giunta il più arretrato, fermo restando il quadro generale.

Ci sono voluti sei anni per completare il quadro legislativo regionale. Sei lunghi anni vissuti in un clima caratterizzato da momenti di entusiasmo alternati a pessimismo e da conflitti e riconciliazioni tra i diversi soggetti implicati nel processo.

Il mancato tempestivo coinvolgimento degli enti locali nella prima fase, quella più delicata, di elaborazione delle leggi da parte del-

le Regioni, ha ingenerato – come il Comitato aveva ampiamente previsto e anticipato – una lunga fase conflittuale che ha avuto maggior presa in certe aree del centro Nord, quelle maggiormente caratterizzate dalla presenza di aziende municipalizzate. Qui il conflitto è stato particolarmente aspro e i tempi per la definizione dei futuri ruoli gestionali e del raggiungimento degli equilibri fra Sindaci e amministratori delle aziende, sono stati davvero lunghi e francamente inaccettabili.

L'Emilia Romagna è stata l'ultima Regione ad approvare la legge di attuazione nel mese di settembre del 1999. Questo eloquente ritardo (dalla prima legge della Toscana, approvata dopo 18 mesi dalla 36 e quella dell'Emilia Romagna, intercorrono ben 4 anni) mette in chiara evidenza una incapacità di governare dal centro i processi di riforma.

Se i ritardi e gli inadempimenti da parte delle Regioni possono trovare una sia pure remota giustificazione in obiettive circostanze di fatto o negli ostacoli posti da chi si trova ad essere titolare, come potremmo ricordarlo, di consolidate posizioni di privilegio, gli inadempimenti a livello centrale sembrano tutti riconducibili da un lato ad una scarsa attenzione ai problemi del settore, che nonostante il periodico sfoggio di buone intenzioni, deriva da una scarsa volontà politica, dall'altro all'incapacità della burocrazia ministeriale ad affrontare i problemi con adeguato impegno.

Non si può dire che il Ministero dei lavori pubblici abbia giocato,

in questo ultimo periodo, un ruolo decisivo: basti pensare che la proposta di revisione del tasso di remunerazione del capitale investito elaborata dal Comitato, è stata trasmessa al Ministro nel giugno del '98 e che dai Lavori Pubblici è stata inviata, per il dovuto concerto, al Ministero dell'ambiente, solo nel dicembre del '99. Ed anche il regolamento ex art. 20 della legge 36 relativo alle procedure di affidamento delle gestioni a terzi è fermo da lungo tempo nei meandri ministeriali.

Ma ciò che più colpisce è che nell'arco dei trascorsi cinque anni non un solo atto di indirizzo, né una circolare, né una direttiva, sono mai stati adottati dai numerosi Ministri che si sono avvicendati nella conduzione politica del Ministero dei lavori pubblici.

Eguale disattenzione è riscontrabile a carico del Governo nel suo complesso, che dall'emanazione della legge, e in questi ultimi anni in particolare, non ha ritenuto di dover assumere la benché minima posizione al fine di accelerare il corso della riforma e riaffermare in maniera chiara la volontà e l'interesse affinché la prima riorganizzazione di un servizio pubblico locale del Paese si esplicasse nel rispetto pieno delle leggi e dei principi che l'hanno ispirata.

Questa generale disattenzione crea certamente un clima di incertezza sull'esito complessivo della riforma specie per quanto riguarda alcuni delicati aspetti interpretativi ma soprattutto favorisce tendenze che rischiano in concreto di ritardare enormemente l'attuazione della riforma stessa. Infatti, nonostante le note positive riscontrate per il caso dell'Ambito di Arezzo che hanno dimostrato

come i meccanismi normativi ed in particolare il metodo tariffario possono trovare piena applicazione, in non pochi e recenti casi il Comitato ha riscontrato la pericolosa tendenza delle aziende pubbliche, pur sotto varie forme, a mantenere i noti privilegi ed anzi ad estendere i loro ambiti di attività, attraverso improprie interpretazioni e procedure poste in essere dagli enti locali.

Questi atteggiamenti collidono di fatto con l'esigenza di aprire il settore alle imprese private che potrebbero trovare – se le procedure fossero integralmente rispettate – opportuni ed ampi spazi anche nelle società miste.

Se non si adotteranno in tempi adeguati rimedi a tale situazione c'è il rischio effettivo che i previsti e necessari investimenti che potranno essere garantiti solo con l'apporto di capitale privato, non si realizzeranno.

Su questo versante si sconta la mancanza di una vera Autorità di regolazione, pur sollecitata dal Comitato di Vigilanza, conscio che la mancata attribuzione di adeguate funzioni in tal senso gli ha impedito di svolgere quell'attività indispensabile, non soltanto a promuovere e a favorire la nascita di un vero mercato dell'acqua in Italia, ma anche di consentire il suo affermarsi, progredire e consolidarsi.

Deve inoltre porsi in evidenza che è del tutto mancata la più volte invocata azione governativa di informazione sui contenuti e sugli effetti della riforma del sistema idrico nazionale. Bisogna am-

mettere che i cittadini non sono stati posti nella condizione di conoscere, anche per grandi linee, la trasformazione in atto. E questa situazione, proprio nella fase più delicata della riforma, non può che pregiudicare i giusti equilibri che il nuovo sistema dovrà certamente creare tra gestore e utente. Quest'ultimo continua a vivere in uno stato pressoché confusionale un futuro affatto rassicurante e denso di interrogativi. Se non si porrà in tempo rimedio a questo problema, che, si ripete, non può ulteriormente essere sottovalutato, non sarà agevole – per fare un esempio – far comprendere agli utenti, il perché il prezzo dell'acqua dovrà essere aumentato in gran parte del Paese, mentre le tariffe telefoniche e dell'elettricità tenderanno a diminuire.

Lo sforzo e l'impegno, dunque, che tutti dobbiamo esplicitare per il raggiungimento degli obiettivi della riforma, non potranno essere disgiunti da un adeguato coinvolgimento nel processo del fruitore finale e cioè il cittadino utente.

## **1. STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 36/94**

1.1 Con il 1999 si può dire completata l'attività legislativa regionale di recepimento della legge n. 36, in quanto tutte le Regioni, ad eccezione di quelle a Statuto speciale, Friuli-Venezia Giulia e delle Province autonome di Trento e Bolzano, che in forza della sentenza della Corte costituzionale 7.12.1994 n. 412 non vi sono tenute, hanno approvato la normativa di disciplina della cooperazione tra gli enti locali per la costituzione e il funzionamento degli organi di Governo degli Ambiti: la Regione Friuli-Venezia Giulia ha però proceduto alla delimitazione degli ambiti in attesa di emanare il provvedimento disciplinante la collaborazione tra gli enti locali.

La Regione Sicilia ha conferito al proprio Presidente il potere di determinare con proprio decreto, su proposta dell'Assessore per il territorio e l'ambiente e di quello per i lavori pubblici e previo parere della competente commissione legislativa permanente dell'Assemblea, gli ambiti territoriali ottimali e le modalità di costituzione.

V'è da osservare che se la fase legislativa regionale può dirsi esaurita, non altrettanto può affermarsi per gli adempimenti di carattere amministrativo, come la formulazione della convenzione o degli statuti di cooperazione, essendo spesso stata rinviata a momenti successivi l'adozione di tali atti.

I tempi fissati nelle leggi regionali per le emanazioni dei suddetti documenti vengono abbondantemente disattesi. Ma il vero grande

ritardo nell'attuazione della legge n. 36/94 riguarda – come è stato già anticipato nella introduzione – la costituzione degli organi di governo degli Ambiti per l'insorgere di contrasti tra i Comuni, chiamati a redigere ed approvare le convenzioni o gli statuti dei consorzi e poi a nominare detti organi. Talora i ritardi superano ogni ragionevole attesa.

È sufficiente considerare che in Piemonte, a distanza di quasi 3 anni non sono stati costituiti tutti gli organi di governo degli ambiti.

Il quadro sinottico che segue mostra chiaramente come il più serio ostacolo all'applicazione della legge n. 36 sia costituito proprio dalla difficoltà ad istituire gli organi di governo degli ambiti.

**STATO DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE E COSTITUZIONALE DEGLI AMBITI**

<b>Regione</b>	<b>Popol. in migl.</b>	<b>Num. Com.</b>	<b>Num. Prov.</b>	<b>Stato provvedimento</b>	<b>Denominazione Ambito</b>	<b>Stato costituz. Ambito</b>
Abruzzo	1.271	305	4	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 13/11/1997 n. 2)	Aquilano Marsicano Peligno A.S. Pescarese Teramano Chietino	Costituito Costituito Costituito Costituito
Basilicata	609	131	2	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 23/12/1996 n. 63)	Unico	Costituito
Calabria	2.076	409	5	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 3/10/1997 n. 10)	Calabria1-Cosenza Calabria2-Catanzaro Calabria3-Crotone Calabria4-Vibo V. Calabria5- Reggio C.	Costituito Costituito
Campania	5.763	551	5	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 21/05/1997 n. 14)	Calore Irpino Napoli-Volturno Sarnese Vesuviano Sele	Costituito Costituito Costituito
Emilia Romagna	3.924	341	9	Legge approvata (L.R. 6.9.99. n. 25)	Piacenza Parma Reggio Emilia Modena Ferrara Bologna Ravenna Forli-Cesena Rimini	
Friuli Venezia Giulia	1.189	219	4	Deliberazione Giunta regionale n. 1045 del 09/04/1998 Delimitazione Ambiti	Occidentale Centrale Orientale goriziano Orientale triestino	Costituito
Lazio	5.202	377	5	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 22/01/1996 n. 6)	Lazio nord-VT Lazio centrale-RM Lazio centrale-RI Lazio merid.-LT Lazio merid.-FR	Costituito Costituito Costituito Costituito
Liguria	1.659	235	4	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 16/08/1995 n. 43)	Spezzino Genovese Savonese Imperiese	
Lombardia	8.925	1546	11	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 20/10/1998 n. 21)	Sondrio Como Lecco Varese	

					Pavia Milano-provincia Milano-città Lodi Bergamo Brescia Cremona Mantova	
Marche	1.443	246	4	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 25/06/1998 n. 19)	Marche nord Pesaro Marche centro Ancona Marche centro Macerata Marche centrosud- Alto Piceno Maceratese Marche sud Ascoli P.	
Molise	331	136	2	Legge approvata (L.R. 3.2.1999. n. 2)	Unico	
Piemonte	4.289	1.209	8	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 20/01/1997 n. 13)	Novarese Biellese-Casalese Torinese Cuneese Astigiano Alessandrino	Costituito Costituito
Puglia	4.083	258	5	Legge approvata e pubblicata (L.R. 6.9.99 n. 28)	Unico	
Sardegna	1.661	377	4	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 17/10/1997 n. 29)	Unico	
Sicilia	5.108	390	9	8		
Toscana	3.523	287	10	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 21/03/1995 n. 81)	Toscana nord Basso Valdarno Medio Valdarno Alto Valdarno Toscana costa Ombrone	Costituito Costituito Costituito Costituito Costituito
Umbria	826	92	2	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 5/12/1997 n. 43)	ATO N.1 ATO N.2 ATO N.3	
Valle d'Aosta	119	74	1	Legge approvata e pubblicata (L.R.8.9.99 n. 27)	Unico	
Veneto	4.433	580	7	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 17/10/1997 n. 29)	Altoveneto Veneto orientale Laguna di Venezia Brenta Bacchiglione Polesine Veronese Valle del Chiampo	Costituito Costituito Costituito
Trentino A.A.	923	339	2			

1.2 Nel 1999, pur non giungendo all'affidamento del servizio idrico, altri Ambiti hanno proceduto alla redazione del piano di cui all'art. 11, 3 comma della legge n. 36/94, su cui stanno acquisendo i pareri degli enti locali e di organizzazioni pubbliche.

Tali ambiti sono:

ATO n. 1 Toscana Nord

ATO n. 2 Basso Valdarno

ATO n. 3 Medio Valdarno

ATO n. 5 Toscana Costa

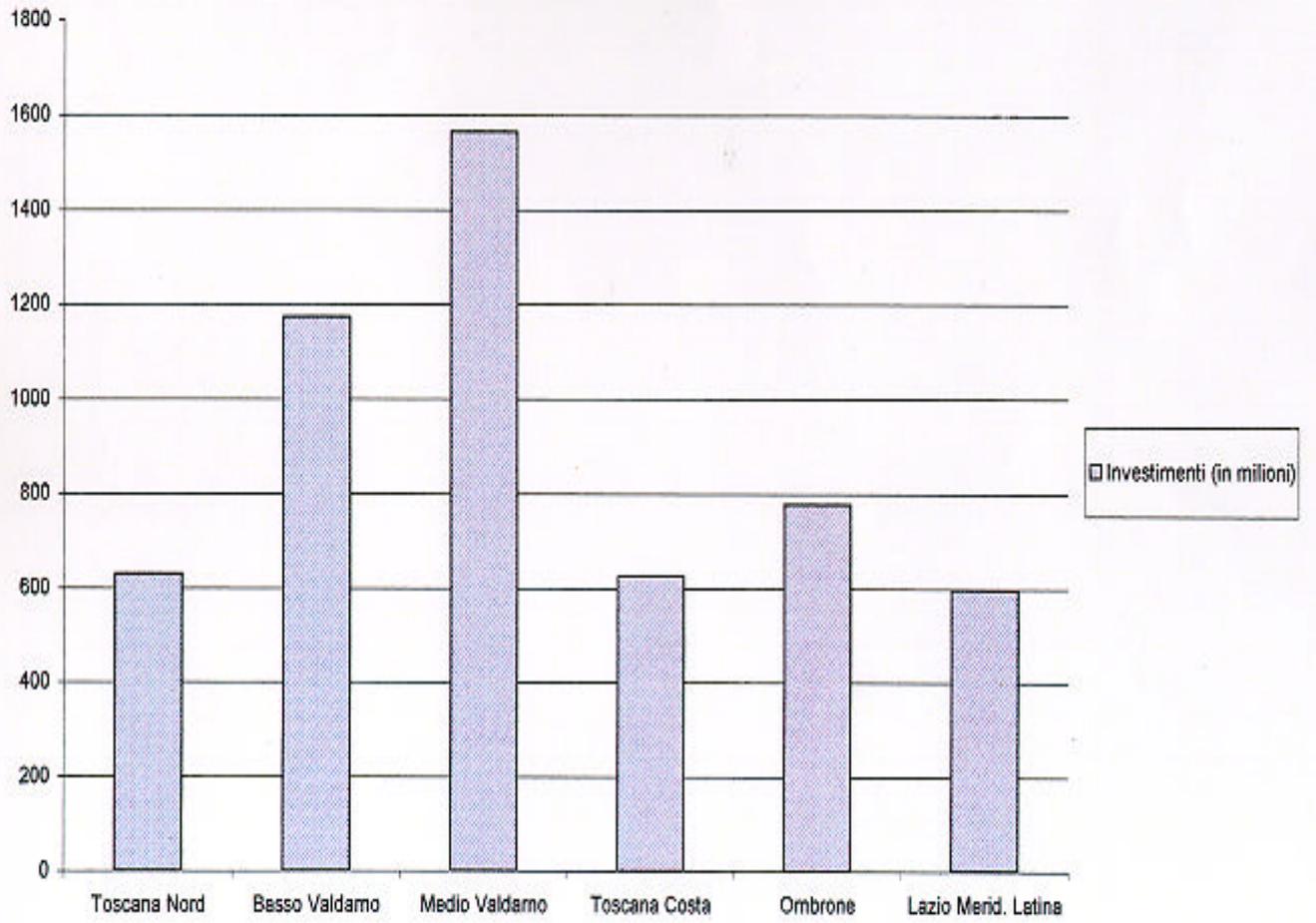
ATO n. 6 Ombrone

ATO n. 4 Lazio-Meridionale-Latina.

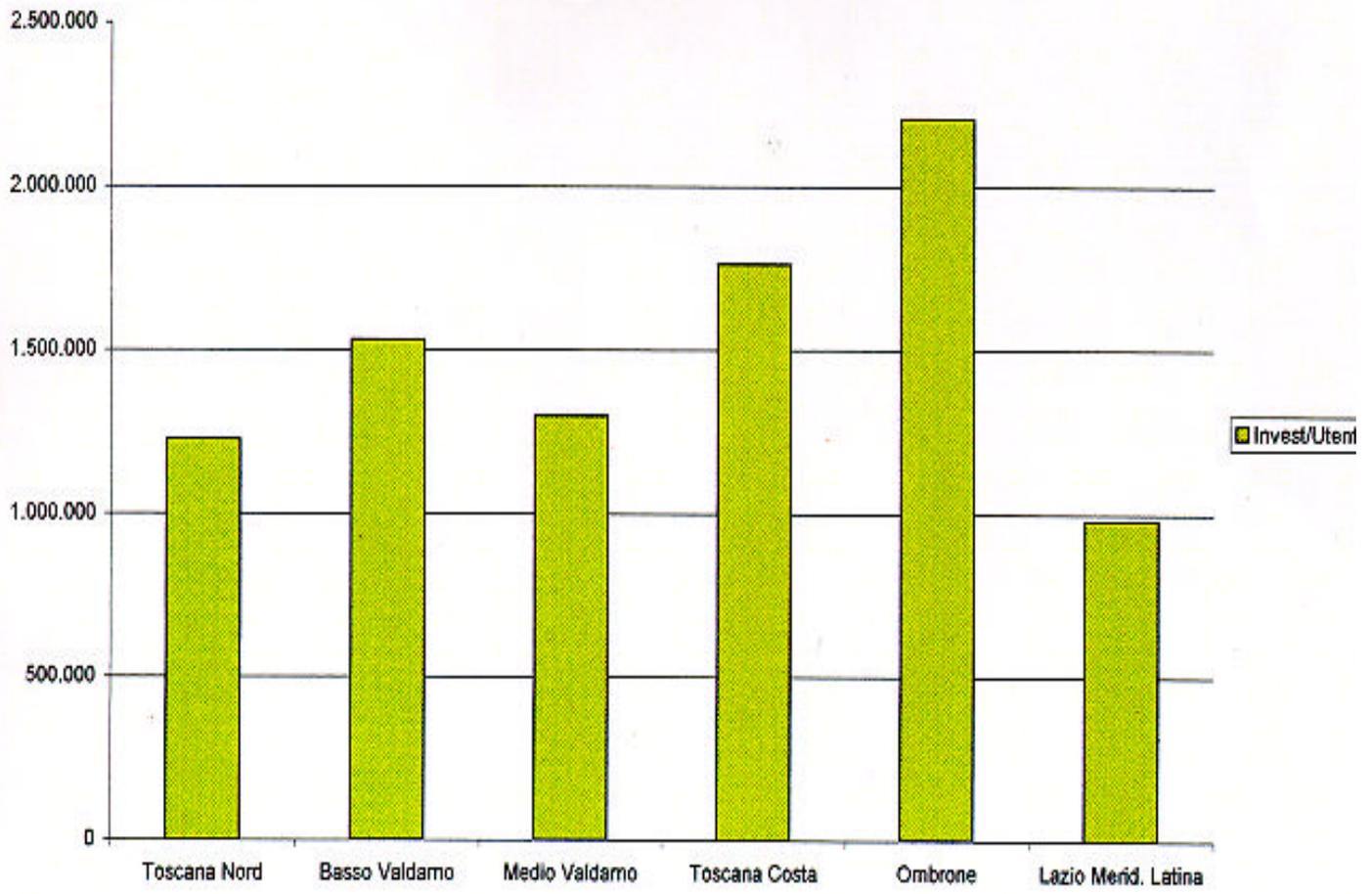
Anche se non approvati in via definitiva, i piani di cui sopra contengono elementi e dati di notevole interesse, che vengono riassunti nelle tabelle seguenti, in cui sono riportati gli investimenti complessivi previsti, le tariffe per alcuni orizzonti temporali e l'incidenza per abitante degli investimenti.

Ambito	Investimenti in mld	Popolaz. attuale	Investim. utenti	TARIFFA				
				Anno 1°	Anno 5°	Anno 10°	Anno 15°	Anno 20°
Toscana Nord	629,754	513.412	1.225.000	1.736	2.112	2.448	2.838	3.290
Basso Valdarno	1.172,763	766.268	1.530.000	2.176	2.465	3.007	3.492	3.351
Medio Valdarno	1.563,968	1.205.188	1.297.000	1.768	2.068	2.476	3.034	2.608
Toscana Costa	626,392	355.617	1.761.000	2.023	2.416	2.696	2.721	2.408
Ombrone	777,475	352.199	2.207.000	1.980	2.405	2.616	2.374	2.134
Lazio Merid. Latina	597,531	610.241	978.000	1.850	2.050	2.313	2.269	2.078

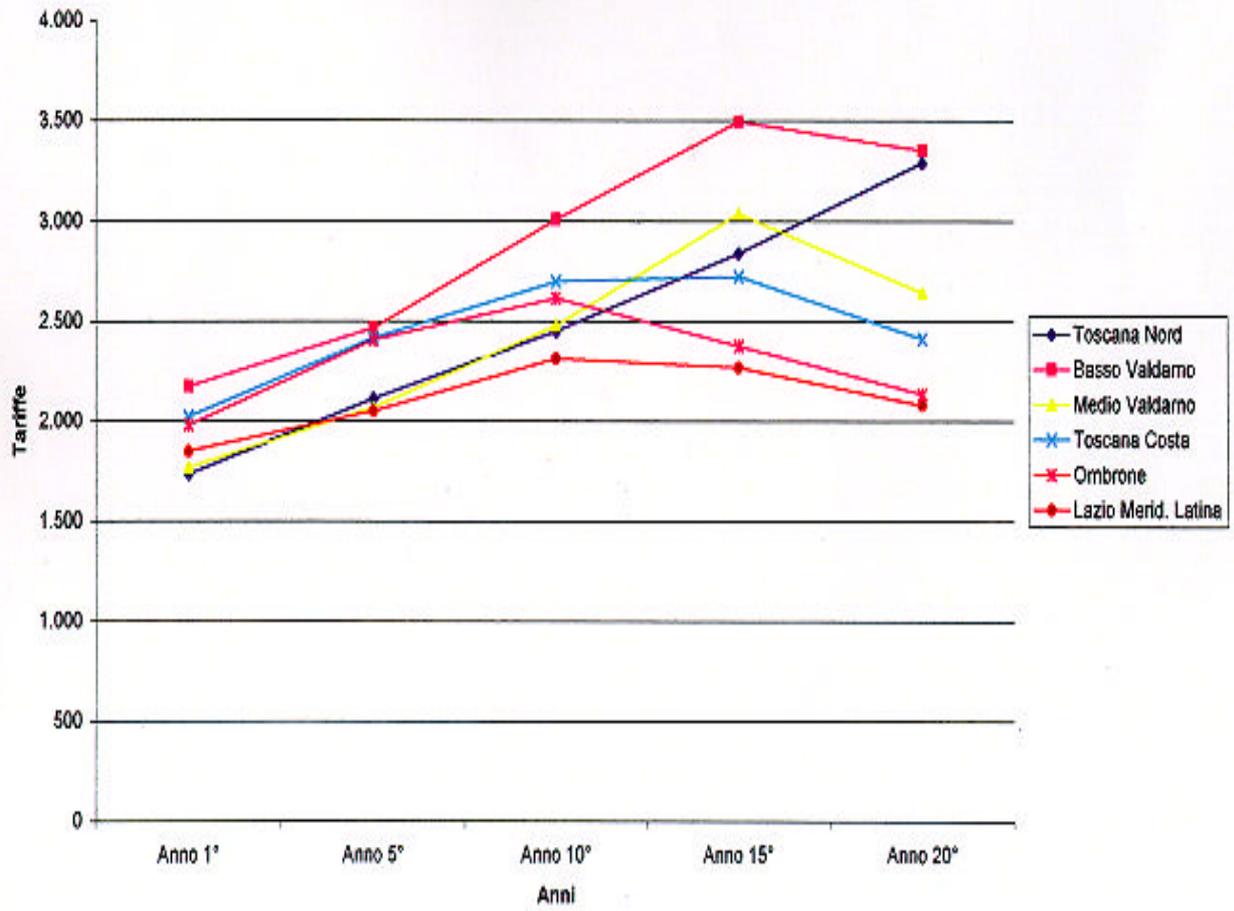
Investimenti (in milioni)



Investimenti/Utenti



Andamento Tariffe per Ambito su scansione temporale quinquennale



Pur non potendo essere considerato un campione rappresentativo del diversificato universo degli ambiti di gestione, i sei piani sino ad ora elaborati consentono tuttavia di trarre alcune parziali valutazioni.

Anzitutto il volume degli investimenti previsto dai piani sembra confermare le stime di fabbisogno complessive di investimenti più volte avanzate anche da questo Comitato. Nei sei piani in oggetto il volume di investimenti previsto è pari a 5.368 miliardi di lire. Si tratta di un fabbisogno pari a 1.411.000 lire per abitante. Riportato tale fabbisogno al livello nazionale si raggiunge una quota di investimenti previsti pari a circa 80.000 miliardi di lire.

Ovviamente questi valori medi nascondono situazioni assai diversificate già a livello dei sei ambiti considerati.

Tra il valore superiore (i 2.202 lire dell'Ombrone) e quello inferiore (979.000 lire di Latina) vi è un differenziale del 125%.

È assai interessante notare come le tariffe di partenza previste dai diversi piani siano correlate in misura significativa al volume di investimenti previsto.

La tariffa media di partenza dei sei piani è pari a 1.922 lire/mc. I tre ambiti che hanno una tariffa superiore alla media sono anche quelli che fanno registrare un fabbisogno di investimenti maggiore.

La dispersione delle tariffe rispetto alla media è significativa dato che la differenza tra la tariffa più alta (Basso Valdarno) e quella più bassa (Toscana Nord) supera il 25%.

Va tuttavia segnalata una tendenza positiva alla omogenizzazione tariffaria nelle prime fasi di applicazioni dei piani (la distanza tra le tariffe estreme si riduce al 20% dopo cinque anni).

Le diverse scansioni temporali nell'effettuazione degli investimenti portano invece, nel lungo periodo ad una progressiva e potenzialmente distorcente divaricazione delle tariffe con una forchetta che si allarga progressivamente dal 30% al decimo anno al 47% del quindicesimo sino al 61% nel ventesimo anno.

Pur con questa crescente divaricazione la dinamica di crescita delle tariffe tende a rallentare nel tempo sino ad un'inversione di tendenza a partire dal quindicesimo anno. La tariffa media infatti cresce del 17% nel primo quinquennio, del 15% nel secondo, del 7% nel terzo per poi diminuire del 5% nel quarto.

In sostanza i sei piani presi in esame confermano pienamente l'esigenza di recuperare un deficit infrastrutturale e la conseguente necessità di adeguare le tariffe per rendere possibile la remunerazione della gestione e del capitale investito.

Si conferma inoltre la progressiva capacità delle gestioni di ridurre la dinamica tariffaria sino al raggiungimento di un punto di equilibrio in cui gli utenti non solo godranno di migliori servizi ma anche di una diminuzione delle tariffe.

1.3 Nel 1999 si è avuto anche l'affidamento del servizio idrico integrato dell'Ambito Territoriale Ottimale n. 4 della Toscana, denomi-

nato Alto Valdarno, che comprende 37 Comuni e una popolazione di circa 300.000 abitanti distribuita su una superficie di 3.263 mq. ricadente nelle Province di Siena ed Arezzo.

La forma di gestione prescelta è stata la società mista a prevalente capitale pubblico, presente nella misura del 54%.

I Comuni dell'ATO attualmente hanno una gestione disomogenea del servizio, e di conseguenza le tariffe praticate sono le più disparate. La diversità nelle tariffe adottate da ciascun Comune corrisponde alla diversità delle forme di gestione del servizio.

A parte pochi Comuni, che gestiscono i servizi idrici a mezzo di concessione a privati, la maggioranza degli enti locali ha la gestione diretta.

Lo studio di ricognizione ha evidenziato che la tariffa media complessiva è di L. 1.802 per metro cubo di acqua fornita.

Considerando i ratei di mutuo accesi dai Comuni e da trasferire al soggetto gestore del futuro servizio idrico integrato, l'applicazione del metodo normalizzato approvato con d.m. 1.8.1996 comporta al primo anno una tariffa media ponderata di L. 2.295 a metro cubo.

Il ricavato delle attuali gestioni è di circa 30 miliardi su base annua, mentre la quantità di acqua fatturata è di circa 16,2 milioni di mc/anno.

La durata della gestione è stata fissata in anni 25. L'Autorità di ambito ha redatto un piano strategico di sviluppo dei servizi idrici alquanto ambizioso, con l'intento non solo di migliorare l'attuale situa-

zione, ma di garantire livelli di servizio elevati, anticipando le esigenze sempre più pressanti del futuro.

È scaturito un programma consistente di interventi per opere di adduzione, di reti idriche, di potabilizzazione, di collettamento dei reflui e di trattamenti di depurazione. I livelli di servizio adottati a base del piano sono succintamente riassunti appresso:

**a) Alimentazione idrica**

- Entro il primo anno dotazione pro-capite giornaliera alla consegna, non inferiore a 150 l/abg, intesa come volume attingibile dall'utente nelle 24 ore;
- portata minima erogata al punto di consegna non inferiore a 0,10 l/s per ogni unità abitativa;
- carico idraulico minimo di 5 m misurato al punto di consegna, relativo al solaio di copertura del piano abitabile più elevato e comunque 20 m sopra il livello stradale;
- carico idraulico massimo di 70 m riferito al punto di consegna, rapportato al piano stradale;
- servizio effettuato 24 ore su 24 e in ogni giorno dell'anno, salvo durante gli interventi di riparazione o manutenzione programmata;
- installazione di contatori a norma del d.P.R. 23 agosto 1982 n. 854, al posto delle consegne a bocca tarata o contatori non rispondenti;
- qualità delle acque potabili conforme alle prescrizioni del d.P.R. 24.01.1988 n. 236;

— impianti di potabilizzazione realizzati e gestiti in modo tale che l'acqua immessa in rete abbia, fino alla consegna all'utente le caratteristiche suddette, in ogni condizione di esercizio.

**b) Smaltimento reflui**

- Fognature nere adeguate ad una portata di punta commisurata a quella adottata per l'acquedotto, oltre alla portata necessaria per lo smaltimento delle acque di prima pioggia provenienti dalle reti di drenaggio urbano;
- fognature nere o miste dotate di pozzetti di allaccio sifonati ed aerati in modo da evitare l'emissione di cattivi odori;
- adeguamento delle fognature bianche o miste in modo da garantire che fenomeni di rigurgito non interessino il piano stradale con frequenza superiore ad una volta ogni cinque anni per ogni singola rete;
- nelle zone di nuova urbanizzazione e nei rifacimenti di quelli preesistenti adozione del sistema bagnario separato: le acque di prima pioggia verranno avviate nella rete nera, mentre la rete bianca (dotata di grigliatura) sarà dimensionata sulla base dei valori di portata calcolati con un tempo di ritorno pari a 5 anni;
- scarichi delle acque di fognatura immesse nel corpo riceettore conformi ai requisiti di qualità fissati dalle vigenti normative e dalla direttiva CEE 21 maggio 1991 n. 271;
- servizio di depurazione delle acque sia attuali (da adeguare) che di nuova costruzione idoneo a garantire i limiti allo scarico prescritti dalla direttiva CEE 21 maggio 1991 n. 271;

- integrazione negli attuali impianti mediante trattamenti terziari;
- installazione di sistemi di telecontrollo con verifica delle grandezze caratteristiche nei nodi significativi della rete fognaria di adduzione e delle stazioni di sollevamento.

**c) Organizzazione gestionale**

- Reperibilità del gestore e servizio telefonico per la segnalazione guasti assicurati 24 ore su 24 ogni giorno dell'anno;
- prestazione di primo intervento con sopralluogo entro 2 ore dalla segnalazione;
- riparazione di guasti ordinari entro 12 ore dalla segnalazione per gli impianti e per le tubazioni sino a 300 mm, entro 24 ore per le tubazioni di diametro superiore a 300 mm;
- servizio informazioni telefonico con operatore per un orario di almeno 8 ore al giorno nei giorni feriali;
- pagamento bollette tramite soggetti terzi (banche, bancomat, carte di credito, posta, agenzie convenzionate ecc.);
- apertura degli sportelli al pubblico per almeno 8 ore giornaliere nei giorni feriali;
- dotazione di un adeguato servizio di controllo territoriale e di un laboratorio di analisi per la corretta gestione di tutte le fasi del ciclo idrico;
- controllo dell'evoluzione qualitativa e quantitativa delle fonti di approvvigionamento e adozione di un piano di gestione delle interruzioni del servizio idrico potabile sia per crisi idrica da scarsità che per crisi qualitativa, approvato dall'Autorità di Ambito;

- adozione di un piano di emergenza per la sicurezza del servizio di raccolta e depurazione delle acque reflue approvato dall'Autorità di Ambito;
- pubblicazione, con cadenza almeno semestrale, dei principali dati qualitativi-quantitativi relativi al servizio svolto.

Per conseguire tali livelli di servizio, spesso migliori di quelli prescritti dal d.P.C.M. 4 marzo 1996, occorre da un lato realizzare consistenti interventi in opere fisiche e dall'altro adeguare l'organizzazione della gestione. In altri termini è necessario eseguire una serie di investimenti negli anni di vigenza della gestione, il cui ammontare complessivo è di L. 518.755.000.000 riportato annualmente secondo un programma predeterminato.

In rapporto agli investimenti annuali l'Autorità di Ambito ha determinato gli ammortamenti e i rendimenti del capitolo in conformità alle prescrizioni del d.m. 1 agosto 1996 e quindi la tariffa variabile nel tempo.

L'andamento degli investimenti e la dinamica tariffaria negli anni di vigenza della gestione sono riportati nel seguente prospetto:

ANNI	INVESTIMENTI	TARIFFA
1	23.969.000.000	1780
2	41.263.000.000	1897
3	45.239.000.000	2021
4	46.448.000.000	2152
5	43.947.000.000	2292
6	38.863.000.000	2441
7	39.713.000.000	2599
8	35.310.000.000	2788
9	41.265.000.000	2948
10	27.471.000.000	3140
11	10.045.000.000	3344
12	4.526.000.000	3372
13	2.876.000.000	3591
14	9.750.000.000	3671
15	9.750.000.000	3588
16	9.750.000.000	3432
17	9.750.000.000	3265
18	9.750.000.000	3121
19	9.750.000.000	2982
20	9.750.000.000	2841
21	9.750.000.000	2722
22	9.750.000.000	2619
23	9.750.000.000	2546
24	9.750.000.000	2476
25	9.750.000.000	2427

Nella gara ad evidenza pubblica esperita per la scelta del partner, il privato nell'offerta ha presentato miglioramenti qualitativi in ordine al piano degli investimenti e conseguentemente alla dinamica tariffaria, come risulta dalla seguente tabella:

ANNI	INVESTIMENTI	TARIFFA
1	6.148.000.000	1780
2	8.889.000.000	1897
3	16.236.000.000	2021
4	24.259.000.000	2152
5	34.599.000.000	2292
6	35.047.000.000	2441
7	27.360.000.000	2599
8	22.222.000.000	2768
9	25.839.000.000	2948
10	24.996.000.000	3140
11	26.096.000.000	3344
12	30.291.000.000	3410
13	19.110.000.000	3631
14	22.322.000.000	3744
15	25.194.000.000	3855
16	14.287.000.000	3897
17	14.366.000.000	3924
18	9.750.000.000	3882
19	9.750.000.000	3813
20	9.750.000.000	3760
21	9.750.000.000	3678
22	9.750.000.000	3613
23	9.750.000.000	3588
24	9.750.000.000	3520
25	9.750.000.000	3467

L'investimento complessivo previsto dal socio privato è di L. 465.679.000.000. Accanto all'ammortamento tecnico è stato preso in considerazione anche l'ammortamento finanziario, con lo scopo di giungere alla fine della gestione con gli investimenti totalmente ammortizzati.

## **2. ATTIVITÀ DEL COMITATO DI VIGILANZA**

2.1 Poiché l'art. 21 della legge 5.1.1994 n. 36 prevede che i componenti del Comitato durino in carica 5 anni e non possano essere riconfermati, la presente relazione per l'anno 99 rappresenta anche l'occasione per un sintetico riepilogo dei fatti più salienti che hanno caratterizzato questo quinquennio, con un logico rinvio, per i particolari, alle considerazioni contenute nelle precedenti relazioni.

Non v'è dubbio che – attesa la natura del Comitato di organo di garanzia, vigilanza e promozione e non già di regolazione in senso proprio e considerato il rilievo dato dalla legge di riforma al metodo normalizzato per la determinazione della tariffa di riferimento – l'adempimento di maggiore rilievo è stato proprio la relativa proposta, approvata poi con d.m. 1.8.1996.

Al riguardo va subito detto che le prime concrete applicazioni lasciano sperare in risultati confortanti, anche se ovviamente, come indicato nella proposta stessa, miglioramenti, revisioni e integrazioni sono sempre possibili (tra essi si segnala la proposta di revisione del tasso di remunerazione del capitale investito, cui sopra si è fatto cenno).

Va poi ricordata l'azione di stimolo e di promozione che il Comitato ha ritenuto di dover esercitare verso Regioni perché fosse posto rimedio ai ritardi nell'attuazione della legge n. 36, che passa proprio per una serie di adempimenti regionali. La circostanza che or-

mai tutte le Regioni a statuto ordinario (più Sardegna, Valle D'Aosta e Sicilia) abbiano legiferato, rappresenta un risultato certamente positivo, a prescindere dalle valutazioni critiche sui contenuti esposte in questa relazione. E qui può essere richiamata, come elemento negativo, la superficialità con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri e Commissari di Governo hanno affrontato il problema dell'esame di queste leggi regionali, con esiti spesso divergenti tanto da lasciar capire che tutto è avvenuto all'insegna della routine e della disinformazione.

Notevole, ma purtroppo senza esito alcuno, è stata l'azione propositiva del Comitato nei confronti del Governo e dei Ministeri competenti, azione che si è estrinsecata in numerosi suggerimenti in tema di modifiche alle norme vigenti. Poiché ad essi è stato dato ampio spazio nelle relazioni precedenti, basterà qui citare due casi di pesante gravità.

- a) La mancata modifica (nonostante le ripetute richieste) del d.P.C.M. 4.3.1996 che, in attuazione dell'art. 4 della legge n. 36, avrebbe dovuto costituire l'ossatura, come metodologia ed indirizzi, per la programmazione, la pianificazione e l'attuazione della gestione del servizio idrico integrato e che invece per la genericità e la superficialità delle disposizioni da esso recate si è rivelato di scarsa o, in alcuni casi, di nessuna utilità.
- b) La mancata costituzione degli uffici di supporto del Comitato, che si è trovato ad avere personale, mezzi e locali posti a disposizio-

ne del Ministero dei lavori pubblici, assolutamente insufficienti all'assolvimento dei compiti d'istituto.

Di fronte alla mancanza di precise e aggiornate informazioni sullo stato dei servizi idrici in Italia, ma anche per comporre le tante voci spesso divergenti in ordine alle stime sulla situazione tariffaria, voci sulle quali tentativi giornalistici si esercitavano (e purtroppo ancora oggi si esercitano) con forti ripercussioni sull'opinione pubblica, il Comitato ha avviato e concluso un'indagine a tappe per tutti i Comuni (le risposte pervenute e validate riguardano l'84% di essi pari a circa 45 milioni di abitanti). Le conseguenti elaborazioni hanno consentito di fornire un quadro, ben può dirsi, esauriente sulla base del quale le valutazioni, le stime e le previsioni possono acquistare dignità scientifica e sicura utilità per gli operatori pubblici e privati.

Non può concludersi questo breve riepilogo dei fatti salienti che hanno contrassegnato l'attività del Comitato in questo quinquennio senza accennare alla circolare 21.12.1998 n. 929. Con essa il Comitato, prendendo le mosse dalle disposizioni del metodo normalizzato più volte citato riguardanti i flussi informativi, ha ritenuto di offrire – recependo istanze da più parti avanzate – agli organi di governo degli Ambiti territoriali ottimali delle prime direttive non soltanto per l'organizzazione uniforme di dati e di informazione, ma anche una guida per la redazione dei piani d'Ambito, previsti dall'art. 11 co. 3, della legge n. 36.

La guida si sostanzia – come recita lo stesso titolo della circolare – nella delineazione di un percorso metodologico tipizzato per la formazione di tali piani, sulla base degli stretti collegamenti che la legge stabilisce tra pianificazione-programmazione e determinazione delle tariffe, tenuto conto che l'uniformità dei flussi informativi non può essere assicurata in astratto, ma soltanto attraverso le concessioni con una gestione del servizio idrico integrato il più possibile omogenea restando la piena autonomia organizzativa delle imprese.

2.2 Per quanto riguarda il 1999 si indicano di seguito le principali iniziative adottata dal Comitato, sotto il profilo dell'esercizio dei suoi poteri di vigilanza.

2.2.1 Nella relazione per l'anno 1998 il Comitato aveva posto in luce il discutibile modo di procedere del Governo in ordine alla gestione della trasformazione in società per azioni dell'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese, illustrando le ragioni che lo avevano indotto ad indirizzare al Presidente del Consiglio dei Ministri, con la nota 17.12.1998 n. 988, una serie di rilievi fondati prevalentemente sulle violazioni che si andavano perpetuando in danno delle competenze delle Regioni e degli enti locali, con grave nocumento per l'attuazione della riforma di cui alla legge n. 36/94, ma contenenti anche un accenno alla forma del provvedimento.

Su tale ultimo aspetto si ritiene di dover spendere qualche paro-

la in più, tenuto conto che esso, nonostante una serie di prese di posizione negative, è ormai diventato il decreto legislativo 11.5.1999 n. 141 e che la stessa strada il Governo sta percorrendo per la trasformazione dell'Ente Irrigazione Puglia, Lucania e Irpinia, mentre nulla sembra necessario aggiungere per quanto riguarda gli aspetti istituzionali dal momento che la Regione Puglia, ha presentato in proposito ricorso alla Corte Costituzionale.

Orbene, non può non sottolinearsi come la delega contenuta nell'art. 11 della legge 15.3.1997 n. 59 deve considerarsi superata (e quindi il Governo non poteva più avvalersene) in quanto la legge 18.11.98 n. 398, all'art. 3, prevede puntualmente un regolamento – in luogo del decreto legislativo – in vista della trasformazione del E.A.A.P. in società per azioni ai sensi dell'art. 1, co. 83, della legge 28.12.1995 n. 549, che altrettanto puntualmente attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti le amministrazioni e gli enti competenti, l'emanazione del decreto di trasformazione.

L'ostinazione del Governo nell'attuare un disegno, che si pone in contrasto con le norme di diritto positivo e con i principi stessi del nostro ordinamento giuridico, risulta ancora più grave poiché nel preambolo del citato d.lgs n. 141 le norme violate (e che invece avrebbero dovuto costituire la base del provvedimento governativo) sono regolarmente citate.

Analoga vicenda è in corso per l'E.I.P.L.I.: infatti, poiché il d.lgs. 4.6.97 n. 143 all'art. 3, co.1, dichiara soppressi gli enti sottoposti alla

vigilanza dell'allora Ministero delle risorse agricole, tra cui E.I.P.L.I., la previsione della delega recata dall'art. 11 della 15.3.97 n. 59, richiamata ai fini della decorrenza dell'operatività della norma dal co. 2 dello stesso art. 3, deve intendersi limitata alla sistemazione dei rapporti e delle obbligazioni facenti capo all'ente soppresso nonché all'attribuzione ad altri soggetti di eventuali residue funzioni (atteso che non tutti i problemi possono trovare soluzione attraverso l'applicazione della legge 4.12.56 n. 1404), non potendolo certo riportare in vita, e quindi oggi il potere del Governo deve esercitarsi solo in tale ambito.

È doloroso dirlo ma sembra proprio che il Governo, quando ritiene di dover perseguire finalità particolaristiche, si dimentichi del grande sforzo compiuto nella direzione di un sempre più pieno riconoscimento delle autonomie regionali e locali, del decentramento, del principio di sussidiarietà, della riforma in senso industriale dei servizi pubblici, per non parlare del principio della libera concorrenza, in base al quale sembra che si stiano avviando indagini sia a cura dell'Autorità per la concorrenza ed il mercato sia presso l'Unione europea su una vicenda che per più di un aspetto ha dell'incredibile.

2.2.2 In un momento in cui l'attenzione delle forze politiche, ma anche degli operatori pubblici e privati e della stessa opinione pubblica è rivolta ai problemi del contenimento della spesa, il Comitato ha ritenuto di dover investire i Dicasteri competenti di una questione

che, sebbene di importanza marginale ai fini dell'attuazione della riforma dei servizi idrici, non sembra possa essere trascurata.

Ed invero l'art. 12, co. 3, della legge n. 36 prevede che le Regioni provvedano a disciplinare forme e modalità per il trasferimento ai nuovi gestori del personale che in sede locale era addetto, alla data del 31.12.92, ai servizi di acquedotto, fognature e depurazione.

La mancanza nella norma di qualsiasi parametro di valutazione rende incerta e controversa l'applicazione, sicchè si appalesa necessario un atto di indirizzo da parte del Governo; in tal senso, con nota 9.3.1999 n. 57, il Comitato segnalava la questione e tutti e tre i soggetti interessati (e cioè il Ministero dell'Interno, con nota 19.6.1999 n. 16100/ag 202 bis, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento affari regionali, con nota 7.9.99 n. 200/6313/18.50.14, il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, con nota 9.11.99 n. 167429) hanno concordato con la linea proposta che porterà in definitiva alla soppressione, presso gli enti locali e loro emanazioni, di un buon numero di posti in organico corrispondenti al personale trasferito in forza della norma citata.

2.2.3 Nelle precedenti relazioni era stata segnalata la tendenza diffusa tra le Amministrazioni comunali ad affidare e prorogare le gestioni degli acquedotti senza tener conto dell'attuazione della legge n. 36 e cioè senza inserire nelle convenzioni di gestione clauso-

le che limitano esplicitamente tali affidamenti e proroghe al momento della «scelta da parte dell'Ambito del nuovo gestore del servizio idrico integrato», anche per prevenire sempre possibili forme di contenzioso. In ordine a tale problema il Comitato aveva deciso di intervenire anche con una circolare in data 18.6.1998 n. 636.

Ora sembra svilupparsi un'altra tendenza, ben più pericolosa, e cioè il fiorire di gestori «naturali» del servizio idrico integrato, di soggetti cioè che – a prescindere da qualsiasi norma procedurale o sostanziale – si ritengono o siano ritenuti investiti della relativa gestione.

In proposito basta citare due casi particolarmente significativi.

Pur essendo costituito e funzionante in Campania, l'Ambito Sele, alcuni Comuni ricadenti in questo territorio hanno provveduto, nel dicembre 1997, a costituire un'Azienda consortile (ASIS) per la gestione del servizio; ovviamente trattandosi di soggetto costituito dopo l'entrata in vigore della legge n. 36 non avrebbe neanche la possibilità di essere salvaguardato, ma in realtà – in forza della legge regionale 21.5.1997 n. 14 – detti Comuni, avendo conferito le proprie funzioni in materia all'Ambito, non avrebbero potuto procedere nemmeno alla costituzione.

È avvenuto invece che l'Azienda ha adottato la deliberazione 14.9.1999 n. 75, con la quale – adducendo ritardi e inadempienze dell'Ambito – si propone come gestore del servizio idrico integrato e diffida i Comuni ad affidarglielo.

Essendo palese l'anomalia di tale modo di procedere, che, senza alcun supporto normativo ed anzi in aperta violazione di precise disposizioni, porta a capovolgere i ruoli tra enti titolari della funzione e soggetti gestori, il Comitato è intervenuto con nota 24.11.1999 n. 489/490 intimando all'ASIS di provvedere all'immediato annullamento della predetta deliberazione.

Il secondo caso mette in luce la disinvoltura di alcuni enti locali, ma anche la loro insofferenza verso le norme e i principi dell'ordinamento, quando intendono perseguire obiettivi non certo collimanti con gli interessi dei cittadini.

Orbene, nella convenzione di cooperazione sottoscritta dagli enti locali ricadenti nell'A.T.O. Lazio 2-Roma, all'art. 12 viene previsto non solo che la gestione del servizio idrico integrato verrà affidata ad una società mista a prevalente capitale pubblico, ma che il gestore sarà proprio l'A.C.E.A. (in quel momento gestore come azienda speciale, per conto del Comune di Roma, del servizio di acquedotto, oltre che di parte della distribuzione di energia elettrica).

Con nota 15.11.1996 n. 2929, il Comitato ritenne opportuno richiamare l'attenzione della Provincia di Roma sull'anomalia ed illegittimità di una disposizione di tal genere, con esito in definitiva nullo.

Successivamente il Comune di Roma, in sede di trasformazione dell'azienda speciale predetta in società per azioni, ha posto sul mercato, con un'offerta pubblica di acquisto, una rilevante quota di capitale; nel prospetto informativo che accompagnava tale operazione

veniva dato per scontato che la costituenda società era o sarebbe stata il naturale gestore Lazio 2. Quanto questa, prematura, informazione abbia pesato sulle quotazioni delle azioni non è facile calcolare, ma è certo che non può essere stata indolore per gli acquirenti.

Si aggiunge che, in ordine a questa prima parte della vicenda, sembra affiorare la tesi che l'offerta pubblica di acquisto possa tener luogo, nella procedura di costituzione delle società miste per la gestione dei servizi pubblici locali, della gara per la scelta del partner privato. In proposito va subito detto che questa è una tesi non condivisibile atteso che la gara stessa non è prevista per garantire un certo apporto di capitali, ma è volta a consentire alla pubblica Amministrazione di avere un partner affidabile e con caratteristiche idonee a far fronte ai gravosi compiti della gestione, sotto il profilo anche della capacità finanziaria, ma soprattutto delle capacità ed esperienze professionali ed imprenditoriali.

L'ultima evidente violazione delle norme si è consumata, nella recente assemblea degli enti locali, la quale – in attuazione della previsione del citato art. 12 della convenzione di cooperazione – ha affidato in via provvisoria la gestione del servizio idrico integrato nell'A.T.O. Lazio 2 all'A.C.E.A. s.p.a. in attesa che avvenga lo scorporo da tale società dal ramo idrico e quindi della costituzione della s.p.a. A.C.E.A.-A.T.O. 2. Si osserva che, non essendo l'A.C.E.A. s.p.a. soggetto salvaguardato (né poteva esserlo dato che la sua costituzione è successiva all'entrata in vigore delle legge n. 36) una

gestione provvisoria (o transitoria) non appare in alcun modo giustificata, come appare fuori da qualsiasi considerazione di logica giuridica o di previsione normativa l'affidamento della gestione ad un soggetto futuro e quindi al momento inesistente, anche a voler prescindere dagli aspetti procedurali e formali cui sopra si è fatto cenno.

Di fronte a tale abnorme situazione il Comitato, richiamando il suo precedente intervento, ha ritenuto, con nota 9.11.1999, n. 473, di acquisire ulteriore documentazione e chiarimenti in vista dell'adozione dei provvedimenti previsti dall'art. 22, co. 2, della legge n. 36.

2.2.4 Il decreto del Ministro dei lavori pubblici 1 agosto 1996, nell'approvare il metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato, dispone al paragrafo 11, che il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche proponga, entro un biennio dall'entrata in vigore del decreto stesso, eventuali variazioni al metodo normalizzato «anche tenuto conto delle rilevazioni emergenti dalle verifiche sulle gestioni istituite ai sensi della legge n. 36/94 nonché sulla base dell'esperienza risultante dalla prima applicazione del presente metodo».

In adempimento a tale disposizione si è ritenuto di conferire ai proff. Giovanni Fraquelli (Università di Torino), Francesco Giunta (Università di Firenze) e Luigi Prosperetti (Università di Milano Bicocca) un incarico finalizzato a fornire al Comitato un'insieme coordinato di

informazioni e risultati analitici per la revisione del metodo prescelto che gli possano consentire di valutare l'eventuale necessità di variazioni al metodo.

L'incarico, che sarà completato entro la metà del 2000, consta delle seguenti fasi:

A) Preparazione di un nuovo questionario per la rivelazione dei dati personali e di costo degli attuali gestori di servizi idrici, opportunamente specificato per consentire la rilevazione degli ammortamenti e l'attribuzione dei costi congiunti.

Tale questionario è stato somministrato ad un campione rappresentativo di enti che attualmente gestiscono il servizio idrico. Vi è motivo di ritenere che la relazione tra caratteristiche fisiche delle reti idriche e la struttura ed il livello dei costi possa essersi modificata rispetto al metodo utilizzato nel citato decreto basato su dati riferiti agli anni 1992-94 : una nuova stima del metodo dei costi su dati aggiornati consente di verificare se, ed in quale misura, tali modificazioni siano in pratica rilevanti. Questa fase è stata terminata nel mese di dicembre 1999 con l'invio del questionario alle aziende indicate dal Comitato.

B) Analisi metodologica delle problematiche inerenti la stima degli ammortamenti, nel quadro dell'applicazione del metodo; appare infatti particolarmente significativo procedere ad una puntuale analisi degli oneri di ammortamento, la cui rilevanza nel settore è del tutto evidente, ma la cui rilevazione nel questionario utilizzato

in sede di prima analisi dei modelli di costo può aver dato luogo – per l'elevata aggregazione delle voci di costo richieste alle aziende – ad alcune imprecisioni. Questa fase è stata pure terminata nel dicembre 1999 con l'approvazione e l'invio del questionario alle aziende indicate dal Comitato.

- C) Nuova stima dei costi, sulla base dei dati risultanti dal questionario di cui al punto A), nonché delle metodologie elaborate di cui ai punti B) e C).
- D) Coordinamento metodologico delle simulazioni sugli effetti derivanti dall'applicazione del metodo di cui al decreto in un campione di ambiti determinato dal Comitato, nonché di eventuali notificazioni del metodo.
- E) Eventuale proposta al Comitato, sulla base dei risultati dei punti precedenti, di possibili variazioni o integrazioni al metodo normalizzato.

Confidando che le aziende destinatarie del questionario collaborino fattivamente alla sua compilazione, si prevede di poter disporre di un adeguato campione di risposte entro la fine del mese di febbraio 2000, mentre, allo stato attuale, si prevede di poter ottenere i risultati dello studio entro il mese di giugno 2000.

### 3. RIFLESSIONI SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE

Un'analisi della legislazione regionale di recepimento della legge n. 36/94 consente di effettuare, oltre che un primo bilancio dello stato di attuazione della normativa di riorganizzazione dei servizi idrici, anche una riflessione sugli snodi cruciali che si sono trovati ad affrontare gli attori principali del processo di riforma, Regioni ed Enti Locali in primo luogo.

È indubbio che la legge 36/94 si è presentata come una legge fortemente innovativa, sia per il tentativo evidente di provocare e dare avvio ad un processo di modernizzazione di un settore che necessitava di forti spinte sul piano organizzativo, sia per quanto riguarda le soluzioni istituzionali prospettate, finalizzate alla definizione di livelli dimensionali ottimali attraverso l'integrazione gestionale del ciclo delle acque.

Il presente paragrafo è inteso a verificare come le Regioni hanno proceduto al recepimento della normativa nazionale, a prescindere dalle questioni irrisolte dalla legge 36/94: la mancata previsione di un coordinamento rispetto alle competenze in materie di risorse idriche tra Autorità di Ambito e le altre istituzioni che operano sul territorio (consorzi di bonifica,<sup>1</sup> Enti parco, ecc.) oppure l'assenza di una riflessione sulla questione del rapporto con le *autorità* nazionali di gestione dei servizi di pubblica utilità, alle quali comunque si accenna in altra parte della relazione.

È stata quindi un'analisi che ha assunto la legge 36/94 quale variabile indipendente del processo di organizzazione del servizio sul territorio, così come il confronto e la comparazione delle legislazioni regionali non hanno tenuto conto dell'effetto diacronico derivante dai tempi di approvazione dei vari provvedimenti rispetto alle innovazioni legislative nazionali che inevitabilmente influenzano ed incidono sulla materia.

È ovvio il riferimento principale oltre che alla legge n. 127/97 al decreto legislativo 112/98, che, in attuazione della delega contenuta nella legge 59/97, procede alla ridefinizione delle competenze regionali in materia di risorse idriche, nonché – da ultimo – al decreto legislativo n. 152/99, il quale modifica ed integra in alcune parti la legge n. 36/94.<sup>2</sup>

Probabilmente occorrerà effettuare un'analisi ex post di riaggiustamento della legislazione regionale rispetto al nuovo quadro istituzionale che si è venuto determinando. Così come le Regioni che hanno legiferato superando abbondantemente i termini previsti dalla legge n. 36/94 hanno colto l'occasione per adottare leggi conformi al nuovo quadro istituzionale.<sup>3</sup> Un dato da sottolineare infatti è l'estrema discrasia nell'applicazione della legge di riordino della disciplina delle risorse idriche: rispetto a Regioni che hanno approvato con estremo ritardo le leggi di recepimento, si hanno Regioni in fase avanzata di riorganizzazione dei servizi all'interno dei rispettivi Ambiti Territoriali Ottimali, come Regioni in cui l'avvio del processo di costituzio-

ne degli organi di governo degli Ambiti è ancora lungi dall'essere attivato, come si è visto in precedenza.

La legge n. 36/94 si posiziona all'interno di un processo di riorganizzazione dei servizi pubblici così come nel più ampio sviluppo di riforma del sistema delle autonomie locali e delle Regioni. Quello che sta avvenendo con il recepimento dei decreti legislativi derivanti dalla legge n. 59/97, cioè l'attivazione da parte del Governo dell'intervento sostitutivo, purtroppo non è avvenuto con la stessa incisività e forza con la legge n. 36/94.<sup>4</sup> Questa già evidenziata debolezza del centro è una delle cause principali del ritardo e dei limiti nell'applicazione della riforma: un processo di riorganizzazione dei servizi idrici di portata profondamente innovativa non può non presupporre una regia forte che coordini i processi e svolga funzioni di stimolo e di sanzione prevalentemente sul piano dell'intervento sostitutivo verso le inadempienze. Il decentramento e la devoluzione di competenze dal centro alla periferia, quale che sia la forma istituzionale che assume («regionalismo forte» piuttosto che federalismo), ancor più, a Costituzione invariata, necessita di un centro forte, nel senso sopra richiamato.

Si è costretti a registrare un eloquente ritardo oltre che per una debolezza delle Regioni e del sistema degli Enti Locali, questi ultimi ancora troppo arroccati su di una visione parcellizzata della gestione dei servizi, anche per un'incapacità di governare dal centro i processi di riforma, che nel caso delle risorse idriche si possono a buona ragione considerare di natura strutturale.

Non si tratta naturalmente di idealizzare un percorso scevro da ostacoli e difficoltà in un settore che sconta, oltre che decenni di inefficienze anche condizioni di grande complessità legate alla estrema diversificazione delle situazioni gestionali, nel senso che sono rintracciabili accanto a realtà territoriali con particolari specificità (prevalenza di Comuni di piccole dimensioni con gestioni in economia, Enti di gestione di dimensione regionale) anche esperienze gestionali efficienti e fortemente radicate sul territorio.<sup>5</sup> Come ogni riforma della portata della legge n. 36/94, si tratta di avviare un processo: se a tutt'oggi – a sei anni dall'entrata in vigore della legge n. 36/94 – non tutte le Regioni hanno provveduto ad una totale e compiuta riorganizzazione del sistema delle risorse idriche, significa che siamo di fronte ad una geografia istituzionale del Paese con elementi di variabilità estremamente elevate: questo non può che incidere fortemente sulla qualità e sui costi dei servizi.

Nella legislazione regionale è possibile rintracciare uno schema comune delineato dalla traccia normativa fissata dalla legge 36/94, vale a dire:

- a) individuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (A.T.O.) e procedure di modificazione;
- b) fissazione delle forme di cooperazione tra Enti;
- c) Ente coordinatore del processo di costituzione delle Autorità di Ambito;

- d) interventi sostitutivi;
- e) struttura dell'Autorità di Ambito;
- f) procedure per l'affidamento del servizio al gestore unico;
- g) salvaguardie;
- h) tutela degli utenti.

Questo schema generale viene svolto con tecniche normative differenziate, vale a dire con un grado diverso di dettaglio.

In alcuni casi vi è un grado sensibile di pervasività normativa rispetto all'azione che deve essere svolta dagli Enti Locali; in altri si registra una minore attenzione agli aspetti operativi producendosi pertanto un corpo legislativo *leggero* contenente norme di indirizzi di carattere più generale, rinviando ad ulteriori leggi regionali il compito di definire gli istituti necessari alla completa attuazione del processo di organizzazione delle risorse idriche. In alcuni casi tale compito è demandato agli stessi Enti Locali, i quali devono provvedere in sede di predisposizione delle convenzioni di cooperazione o di costituzione di consorzi di funzioni.

L'analisi ha preso in considerazione le leggi regionali riportate nella prima tabella e si è soffermata in particolare su questi aspetti:

- le forme della cooperazione;
- la funzione d'impulso ed il ruolo delle Province;
- la salvaguardia e l'individuazione del gestore unico;
- il coordinamento regionale;
- la tutela degli utenti.

Oltre ad esaminare comparativamente le scelte compiute dalle Regioni, si è proceduto anche ad una valutazione complessiva delle soluzioni adottate rispetto alle previsioni della legge 36/94, che pur adattandosi a realtà territoriali differenziate, è possibile ricondurre a specifiche tipologie sulle quale sarà possibile svolgere alcune riflessioni. Ci si è soffermati su specifiche particolarità e su aspetti diversificanti rintracciabili nelle leggi regionali, su cui evidenziare il grado di integrazione o scostamento rispetto alla legge 36/94.

## 2. LE FORME DELLA COOPERAZIONE

Nella legislazione regionale emergono due modelli, uno dei quali prevede la forma del consorzio obbligatorio ex art. 23 della legge 142/90, l'altro invece una opzione tra la convenzione di cooperazione ex art. 24 della legge 142/90 e il consorzio (volontario). Nel caso dell'opzione tra le due forme, quando si è in presenza della convenzione di cooperazione, questa si articola attraverso una organizzazione che potremmo definire quasi-consortile, nel senso che si prevede la necessità di una struttura permanente di natura tecnica con il compito di svolgere le funzioni attribuite alle Autorità di Ambito.

Rispetto a questa tematica, inoltre, gli altri aspetti da esaminare nelle legislazioni regionali sono:

— il ruolo delle Province: in alcuni casi è stato loro attribuito il ruolo di Ente-capofila, a cui fanno capo i compiti di attivazione del processo di costituzione del consorzio o di sottoscrizione della convenzione di

cooperazione, in altri di coordinatore dell'Autorità (o Ente) d'Ambito. Si ritiene che tutto nasca dalla dubbia se non infelice previsione della legge 36/94, come sopra richiamata, in quanto non rispondente alla differenziazione di competenze tra la Provincia e i Comuni. E questo alla luce della legge 142/90, la quale non pone la Provincia in posizione di supremazia rispetto ai Comuni, attribuendole piuttosto compiti di programmazione (art. 15); ma anche per effetto di una lettura complessiva della stessa legge 36/94, la quale conferma questo tipo di interpretazione: per tutti, i commi 4 e 5 dell'art. 8. Se dovessimo ulteriormente argomentare tali considerazioni, potremmo richiamare le disposizioni del T.U. di cui al R.D. 15.10.1925 n. 2578, le quali, all'art. 1, attribuiscono ai Comuni la potestà di assunzione dell'impianto e dell'esercizio diretto dei servizi pubblici di «costruzione di acquedotti e fontane e distribuzione di acqua potabile» nonché per quanto riguarda la «costruzione di fognature»;

- le modalità attraverso le quali vengono svolte le attività di coordinamento precedenti la costituzione dell'Autorità di Ambito (art. 9 comma III della legge 36/94). In alcune leggi non vi è alcuna previsione in merito, limitandosi ad indicare l'Ente Territoriale capo-fila oppure a proceduralizzare l'acquisizione di un parere. Più conformi al principio autonomistico risultano invece quelle leggi che prevedono espressamente momenti formalizzati di consultazione precedenti all'avvio delle procedure di costituzione degli istituti della cooperazione tra Enti;
- la rappresentanza degli Enti nelle Autorità di Ambito.

La **Regione Toscana** individua 6 Ambiti Territoriali Ottimali, prevedendo quale forma di cooperazione per l'organizzazione del servizio idrico integrato il consorzio obbligatorio ex art. 25 della legge 142/90 costituito tra gli Enti Locali appartenenti allo stesso A.T.O. e denominato «Autorità di Ambito», dotata di personalità giuridica ed autonomia organizzativa. L'art. 4 comma I della L.R. 81/95, riprendendo il testo della legge 36/94 («Le Province e i Comuni organizzano il servizio idrico integrato»), non specifica la posizione delle Amministrazioni Provinciali nell'Ambito del consorzio, considerato che le stesse devono esprimere un parere sullo schema di statuto predisposto dal Comune che nell'Ambito ha il maggior numero di residenti. Questo consente ai vari statuti di disciplinare autonomamente la posizione delle Province, circa il diritto di voto e la rappresentanza all'interno delle assemblee.<sup>7</sup> L'Ente capofila, con poteri di impulso e di attivazione delle procedure di costituzione dell'Autorità di Ambito, è identificato nel Comune con maggiore numero di abitanti ricadente in ciascun Ambito Territoriale, il quale deve predisporre lo statuto del consorzio seguendo lo schema-base allegato al testo della legge. Il testo dello statuto deve essere approvato dai Consigli comunali entro i termini fissati dal Comune capofila. Non vi è alcuna previsione in ordine a forme di consultazione precedenti l'avvio del procedimento di approvazione dello statuto consortile.

La **Regione Lazio** prevede una duplice forma di cooperazione che gli Enti ricadenti nel medesimo Ambito possono utilizzare: a) la

convenzione (denominata «convenzione di cooperazione») ex art. 24 della legge 142/90; b) il consorzio ex art. 25 della legge 142/90. Il territorio regionale è stato suddiviso in 5 Ambiti Territoriali Ottimali. La procedura di definizione e costituzione delle forme di cooperazione si sviluppa in due distinte fasi:

- a) consultazione tra gli Enti facenti parte dello stesso A.T.O. attraverso la «Conferenza dei Sindaci e dei Presidenti delle Province». In tale sede deve essere assunta la decisione sulla scelta circa le due forme di cooperazione previste dalla legge;
- b) approvazione nei rispettivi Consigli regionali e Provinciali della Convenzione di cooperazione o della convenzione e dello statuto, nel caso in cui dell'opzione a favore del Consorzio.

In nessuno dei due casi, gli istituti di cooperazione previsti assumono la denominazione di autorità o Ente d'Ambito, per accentuare così la leggerezza degli strumenti e per evitare ogni possibile tentazione di entificazione.

Le funzioni di impulso e coordinamento delle procedure di cui sopra sono attribuite al Presidente della Provincia nel cui territorio ricade il numero di Comuni appartenenti allo stesso A.T.O.

La **Regione Basilicata** prevede un solo A.T.O. per l'intero territorio regionale e individua quale forma di cooperazione la convenzione, mediante la quale i Comuni e le Province costituiscono un «organismo comune» denominato «Autorità di Ambito», dotato di personalità giuridica ed autonomia organizzativa. Tale organismo esercita le

funzioni previste dalla legge 36/94, come specificate dall'art. 4 della L.R. n. 63/96, «in nome e per conto» di tutti i Comuni della Regione e per le due Province di Potenza e Matera. A quest'ultima è attribuito il potere di iniziativa e di coordinamento delle procedure per la costituzione dell'Autorità di Ambito.<sup>8</sup>

Nel caso della **Regione Abruzzo** si ha la previsione di una unica forma di cooperazione, il consorzio obbligatorio di funzioni, denominato «Ente di Ambito». Gli Ambiti Territoriali Ottimali individuati sono 6. Le funzioni di coordinamento finalizzate alla costituzione dell'Ente sono attribuite al Sindaco del Comune dell'A.T.O. con maggior numero di abitanti residente. Per procedere alla predisposizione della convenzione<sup>9</sup> e dello statuto del consorzio, il Sindaco del Comune capofila deve tenere conto delle risultanze che scaturiscono dalle «conferenze preliminari» all'uopo convocate tra gli Enti appartenenti allo stesso Ambito. Alle Province non viene riconosciuto alcun ruolo o funzione. Una particolarità della legge della Regione Abruzzo (in parte rintracciabile in altre leggi regionali) è contenuta nelle disposizioni dell'art. 8, comma 4, secondo le quali «all'Ente di Ambito sono assegnati in uso o comodato gratuito le opere, gli impianti e le canalizzazioni relativi ai servizi di cui all'art. 4, comma 1 lett. F) della legge 36/94, di proprietà degli Enti Locali o Enti pubblici o affidati in dotazione o in esercizio ad aziende speciali ed ai consorzi». La lettura della norma così formulata sembrerebbe escludere dall'Ambito di applicazione delle disposizioni le opere o gli impianti di proprietà, in dotazione o

gestiti da società per azioni;<sup>10</sup> ma l'aspetto che desta maggiori perplessità riguarda le funzioni che l'autorità (o Ente) d'Ambito assume rispetto al processo di organizzazione dei servizi idrici e agli indirizzi contenuti dalla legge 36/94. Innanzitutto, non si comprende per quale motivo debba esserci tale assegnazione all'autorità d'Ambito atteso che non ha compiti gestionali riguardo ai servizi idrici; in secondo luogo, l'art. 12 comma 1 della legge 36/94 prevede che tali beni siano «affidati in concessione al soggetto gestore del servizio idrico integrato» direttamente dai proprietari. Al gestore inoltre è trasferito il complesso delle immobilizzazioni, attività e passività del servizio, ivi compresi i mutui: le compensazioni e le regolazioni che avverranno attraverso la convenzione per la gestione del servizio idrico integrato coinvolge, attraverso l'Autorità d'Ambito, il titolare del servizio, il gestore che non può essere in ogni caso l'Ente d'Ambito.

La legge n. 13/97 della **Regione Piemonte** prevede, per ciascuno dei 6 Ambiti Territoriali Ottimali, una «Autorità di Ambito» costituita nella forma di «Conferenza» cui partecipano:<sup>11</sup>

- a) i Sindaci dei Comuni non appartenenti a Comunità montane;
- b) i Presidenti delle Comunità montane;
- c) i Presidenti delle Province.

La Conferenza svolge una duplice funzione: di «esercizio delle funzioni di organizzazione del servizio idrico» (art. 4, comma 1 L.R. 13/97) ma altresì di strumento di coordinamento precedente alla sottoscrizione della convenzione ex art. 24 della legge 142/90, che gli

Enti partecipanti alla Conferenza devono stipulare.<sup>12</sup> La funzione di coordinamento della Conferenza è attribuita alla Provincia cui appartiene il maggior numero di abitanti residenti nell'Ambito; è esercitata d'intesa con le altre Province interessate consultando gli Enti Locali d'Ambito «anche per aree territoriali omogenee».

La **Regione Campania** prevede anch'essa il consorzio obbligatorio di funzioni quale forma di cooperazione tra gli Enti, che assume la denominazione di «Ente d'Ambito», dotato di personalità giuridica pubblica e autonomia organizzativa. Il potere d'impulso e di coordinamento delle «attività strumentali alla costituzione dell'Ente Ambito» è attribuito alla Provincia «con il maggior numero di abitanti residenti entro la circoscrizione dell'Ambito». Non sono previste, al pari della Regione Toscana, forme preventive di consultazione. All'Ente di Ambito non è stata attribuita tra le altre la funzione relativa alla determinazione della tariffa, essendo questa attribuita dalla legge agli Enti Locali. Questa scelta risulta di difficile comprensione sia rispetto alla *ratio* della riorganizzazione integrata del servizio, all'interno della quale «la tariffa costituisce il corrispettivo del servizio» (art. 13 comma 1 legge 36/94), sia alla ulteriore previsione della norma regionale con cui si prevede che «la tariffa è applicata dai soggetti gestori nel rispetto della convenzione contemplando agevolazioni per consumi domestici essenziali e per la categorie di reddito più basso» (art. 10 comma 2). Innanzitutto ai gestori (sia esso unico siano essi una pluralità) non può essere attribuita una facoltà («contemplando») che

non sia stata determinata in sede di fissazione della tariffa, che deve avvenire in maniera coordinata in un luogo che non può essere che l'Ente d'Ambito. Se tale facoltà è dei Comuni, ai quali è attribuita la titolarità della determinazione della tariffa, questa non può avvenire se non tenendo conto dell'insieme delle politiche tariffarie effettuate da tutti i Comuni afferenti all'A.T.O. le quali devono essere compatibili con il piano finanziario di cui all'art. 11 u.c.. A tutto si aggiunga il fatto che la convenzione per la gestione del servizio idrico integrato è sottoscritta dall'Ente di Ambito. Si ha la sensazione che la costruzione normativa sia incompatibile con la logica della legge 36/94: nel caso di specie il piano finanziario deve tenere conto dei regimi tariffari determinati dai Comuni mentre le tariffe si possono determinare dopo aver predisposto il piano finanziario, il quale costituisce la base per stabilire il costo del servizio idrico integrato come chiaramente previsto dall'art. 13 della legge 36/94.

La **Regione Liguria** ha operato con una strumentazione normativa diversa dalle altre Regioni: con la L.R. n. 43/95 ha proceduto al recepimento dei principi della legge 36/94, fissando l'Ambito di competenza regionale. Con deliberazione di Consiglio regionale n. 43/97 ha individuato gli Ambiti Territoriali Ottimali (corrispondenti ai territori delle 4 Province) nonché le modalità per dare avvio al processo di riorganizzazione del servizio idrico integrato. Sono previste due possibili forme di cooperazione tra gli Enti, la convenzione o il consorzio. Alla Provincia viene attribuita la funzione di impulso e

coordinamento attraverso la promozione di un *accordo di programma*<sup>13</sup> sulla base del quale gli Enti Locali procedono alla scelta fra le due tipiche forme di cooperazione (consorzio e convenzione). In caso di mancato accordo, la forma di cooperazione fra gli Enti è quella della convenzione. La deliberazione regionale fissa i contenuti della convenzione, ma rinvia all'approvazione dello schema base da approvarsi da parte della Giunta Regionale, mentre per quanto riguarda lo statuto del consorzio si opera il solo rinvio allo schema base da approvarsi da parte della Giunta.<sup>14</sup>

La legislazione della **Regione Calabria**, pur avendo dei tratti comuni ad altre leggi regionali, se ne distacca per le soluzioni organizzative prospettate, non sempre condivisibile in rapporto allo schema normativo e ai principi direttivi della legge 36/94. Si tracciano due percorsi paralleli: da un lato la cooperazione tra Enti che può effettuarsi tra le due forme possibili del consorzio obbligatorio di funzioni e la convenzione di cooperazione, entrambe finalizzate alla costituzione dell'«Ente di Ambito». È prevista una forma di consultazione attraverso la «Conferenza dei Sindaci», promossa dal Presidente della Provincia a cui viene altresì attribuita la funzione di impulso e di coordinamento della procedura di costituzione dell'Ente d'Ambito. Nel caso in cui la scelta degli Enti ricada sulla convenzione, al Presidente della Provincia permane la funzione di coordinamento.<sup>15</sup> Fuori da una logica di sistema risulta la previsione dei commi 9 e 10 dell'art. 10 dello schema di convenzione, che prevedono rispettiva-

mente che il responsabile della Segreteria tecnico-operativa sia nominato dal Presidente della Giunta Regionale su proposta dell'Assessore regionale ai Lavori pubblici, e che il regolamento di funzionamento di tale segreteria venga approvato dalla Provincia. Non si comprende perché queste funzioni debbano stare al di fuori della potestà decisionale dei Comuni che partecipano alla convenzione; mentre nel caso di scelta del consorzio, tali scelte stanno dentro il processo decisionale degli organi dell'Ente d'Ambito. L'altro percorso è definito dall'art. 40 della legge regionale, il quale prevede la costituzione di una società per azioni mista a prevalente capitale pubblico cui viene affidata la gestione delle opere idriche di captazione, accumulo, potabilizzazione ed adduzione trasferite alla Regione per effetto dell'art. 6 della legge 2.5.19876 n. 183.<sup>16</sup> A tale società partecipano gli Enti Locali: in primo luogo non è specificato quali Enti Locali, se i Comuni o anche le Province, oppure se solamente quelli ove sono localizzati gli impianti<sup>17</sup>; inoltre, non è possibile obbligare per legge i Comuni a partecipare ad una società per azioni, sia pur di gestione di un servizio pubblico: un organo assembleare di un Comune può legittimamente negare tale possibilità, anche alla luce di un'assenza di chiarezza in ordine agli oneri economici e finanziari che deriverebbero dalla partecipazione alla società (per quanto questa previsione così netta debba integrarsi con la successiva che individua tra i compiti della società anche quello di «favorire la partecipazione al capitale sociale da parte degli Enti Locali»). Si evidenzia

inoltre la contraddittorietà di una tale disposizione rispetto al percorso che delinea la legge 36/94 che conduce alla tendenziale individuazione di un gestore unico per ogni Ambito Territoriale Ottimale che deve essere effettuata dagli organismi dell'A.T.O. sulla base di un piano economico finanziario. In questo caso invece la Regione, insieme agli Enti Locali, costituisce una società a cui «sarà affidata la gestione di tutte le opere idriche [di captazione, accumulo, potabilizzazione ed adduzione] (...) nonché la realizzazione e gestione delle ulteriori opere idriche di integrazione e le necessarie riconversioni, ivi compresi l'esecuzione ed il completamento di invasi, di adduttori e di ogni altra opera diversa da quelle espressamente indicate nell'articolo 27 della legge n. 36 del 1994»; società che alla luce dell'art. 9 ultimo comma della legge 36/94 non potrà essere salvaguardata in quanto chiaramente costituita successivamente all'entrata in vigore della legge nazionale. Fatto che viene altrettanto chiaramente eluso dal successivo comma 5 dell'art. 40 della legge regionale, secondo cui la Giunta regionale provvederà ad approvare un disciplinare contenente «la individuazione delle opere affidate in gestione e la regolamentazione dei rapporti tra Regione e società<sup>18</sup> e tra società ed Enti d'Ambito», convenzione che si somma a quella che dovrebbe essere stipulata tra l'Ente di Ambito e il gestore del servizio idrico integrato.<sup>19</sup> Gli Ambiti Territoriali corrispondono alle attuali 5 Province.

La **Regione Sardegna**, al pari della Puglia, del Molise e della Basilicata, ha individuato un solo Ambito Territoriale Ottimale, ma ha

previsto l'istituto del consorzio obbligatorio denominato «Autorità di Ambito» quale forma di cooperazione. La funzione di impulso e coordinamento ai fini della costituzione dell'autorità è attribuita alla Giunta Regionale. Vi è una forma di consultazione consistente nella richiesta di parere alle Province e ai Comuni sullo schema di statuto predisposto dalla Giunta Regionale, dopodiché si procede all'adozione dello statuto, qualora sia stato approvato dagli Enti Locali rappresentanti la maggioranza assoluta della popolazione residente. Con la stessa maggioranza può essere approvato un testo diverso da quello proposto: ai fini del computo della maggioranza, si assumono i dati dell'ultimo censimento, per intero per quanto riguarda i Comuni, per un decimo per quanto riguarda le Province, le quali partecipano alla costituzione del consorzio nonché alla compagine consortile.

La **Regione Umbria**, individuando 3 Ambiti Territoriali Ottimali, prevede il consorzio quale forma di cooperazione tra gli Enti Locali, denominato «Autorità di Ambito» e dotato di personalità giuridica pubblica. Il testo di legge è molto *sintetico* per quanto attiene alle procedure di formazione degli atti finalizzati alla costituzione del consorzio. L'art. 14 comma 3 della legge regionale attribuisce alla Provincia su cui insiste il maggior numero di Comuni dell'Ambito (si prescinde quindi dalla popolazione residente) la funzione di convocare «l'assemblea di insediamento per l'elezione degli organi e la predisposizione dello statuto». La norma oltre che sintetica, risulta confusa, atteso che lo statuto consortile se può essere predisposto una «assem-

blea» cui partecipano tutti gli Enti Locali interessati, deve essere approvato dai rispettivi consigli comunali e Provinciali, dopodiché si procede all'insediamento dell'assemblea consortile che provvede alla elezione degli organi e al loro successivo insediamento.<sup>20</sup>

La **Regione Veneto** individua 8 Ambiti Territoriali Ottimali e prevede due forme di cooperazione, la convenzione e il consorzio, che assume in ogni caso la denominazione di «Autorità di Ambito». Vi è una dettagliata procedura di consultazione per la scelta della forma di cooperazione, attraverso «la conferenza d'Ambito», composta dai Presidenti delle Province e dai sindaci – o dagli assessori delegati – ricompresi nello stesso Ambito, ed è convocata dal Presidente della Provincia col maggior numero di abitanti residenti nei Comuni d'Ambito. La rappresentanza all'interno della conferenza è determinata dalla popolazione residente in ciascun Comune: le Province sono computate solo per la determinazione della maggioranza numerica degli Enti presenti. Nel caso la conferenza entro i termini fissati non approvi lo schema di convenzione, l'intervento sostitutivo considererà obbligatoria la forma di cooperazione che abbia ottenuto nella conferenza la maggioranza in termini di numero di abitanti e di Enti rappresentati.<sup>21</sup> Negli altri casi (si ritiene di mancato raggiungimento della maggioranza come precedentemente fissata) la forma adottata sarà quella del consorzio.<sup>22</sup> Nel caso della convenzione quale forma di cooperazione, a differenza di altre leggi regionali, l'Ente coordinatore viene individuato nella convezione stessa, e non dalla legge.

La **Regione Marche** per ciascuno dei 4 Ambiti Territoriali Ottimali individuati prevede il consorzio obbligatorio quale forma di cooperazione tra Enti; la funzione di impulso e coordinamento è attribuita alla Provincia in cui risiede la maggioranza della popolazione d'Ambito.

La **Regione Lombardia** suddivide il proprio territorio in 12 Ambiti Territoriali Ottimali corrispondenti alle 11 Province e alla Città di Milano.<sup>23</sup> È comunque prevista (art. 3, comma 3), su proposta delle Province e dei Comuni, la possibilità di «formare» *all'interno di un Ambito*, sub-Ambiti «per garantire gestioni più corrispondenti ai bisogni territoriali e al coordinamento dei soggetti gestori esistenti», rispettando però una dimensione di abitanti equivalenti non inferiore a 100.000. In caso di sub-Ambiti in aree montane, la loro delimitazione territoriale deve coincidere a quella delle Comunità montane, potendo derogare nel caso anche al limite di 100.000 abitanti equivalenti.<sup>24</sup> La funzione di impulso è attribuita alla Provincia la quale provvede alla promozione di una conferenza di servizi ex art. 14 della legge 241/90 con tutti i Comuni afferenti ad un A.T.O.: per poter procedere a questo però occorre attendere l'adozione da parte del Consiglio regionale, su proposta della Giunta, del regolamento per disciplinare le modalità di funzionamento della conferenza medesima. I compiti della conferenza sono estremamente ampi, (art. 6) e tra questi (comma 1 lett. d) rientra la definizione delle «forme relative all'esercizio coordinato delle funzioni governo di Provincia e Comuni»:

non vi è una specificazione delle possibili forme, per quanto si presuppone che queste vengano specificate direttamente dalla Regione in quanto, ai sensi dell'art. 5 comma 1 lett.b), la stessa deve provvedere – con atto di Giunta – ad approvare «gli schemi di convenzione per l'esercizio coordinato delle funzioni di governo dell'A.T.O. e per la scelta della relativa forma organizzativa con specifico riferimento alle modalità con cui esercitare le attività, separando le funzioni gestionali da quelle di coordinamento e di controllo». Ogni elemento relativo alle forme e al peso delle rappresentanze è pertanto rinviato a questi ulteriori provvedimenti e decisioni.

La **Regione Molise**, coerentemente con la limitata dimensione territoriale regionale, individua un solo A.T.O., per quanto la legge prevede la possibilità di procedere ad eventuali modifiche della delimitazione territoriale dell'Ambito Ottimale «per ottimizzare la gestione o per armonizzare la organizzazione territoriale alle sopravvenute scelte della programmazione regionale» (art. 2 comma 2), e può avvenire «dall'alto», cioè su proposta della Giunta regionale, per quanto siano sentite le Province interessate e l'Autorità di bacino, non l'Autorità di Ambito, la quale non è assolutamente coinvolta. L'art. 3 individua due possibili forme di esercizio in forma associata delle funzioni di governo del ciclo integrato delle acque, la convenzione di cooperazione ed il consorzio di funzioni. Sia lo schema di convenzione di cooperazione sia la convenzione con annesso lo statuto-tipo del consorzio sono approvati dalla Giunta Regionale. La funzione di

avvio del processo per la individuazione della forma di cooperazione è attribuita alla Provincia di Campobasso, nel cui territorio ricade il maggior numero di Comuni e di abitanti, la quale deve procedere alla convocazione della conferenza dei sindaci e dei Presidenti delle due Province; in seno alla conferenza la rappresentanza spetta, secondo il disposto dell'art. 3 comma 4, «ai Sindaci ed ai loro rappresentanti ed è determinata in proporzione alla popolazione residente nel territorio di ciascuna Comune». Da quanto ivi previsto se ne desume che le Province non hanno una rappresentanza in sede decisionale, per quanto partecipino alla conferenza: tale interpretazione risulta avvalorata dal successivo comma 5, laddove si determina il quorum necessario per considerare validamente convocata la conferenza, rappresentato dalla «maggioranza assoluta dei Comuni sia in termini numerici di rappresentanza», così come dal comma 6, laddove si prevede il quorum necessario per la determinazione della forma di cooperazione («il voto favorevole della maggioranza assoluta, sia in termini numerici che in termini di rappresentanza dei Comuni presenti nella prima riunione valida della conferenza»).

La **Regione Emilia-Romagna** individua tanti Ambiti Territoriali Ottimali in corrispondenza con il territorio di ciascuna Provincia e con quello dell'Area metropolitana di Bologna<sup>25</sup>; le forme di cooperazione previste sono il consorzio di funzioni e la convenzione ex art. 24 della legge 142/90, vi partecipano la Provincia e i Comuni di ciascun Ambito con il fine di una «rappresentanza unitaria degli interessi degli

Enti Locali associati e per l'esercizio unitario di tutte le funzioni amministrative spettanti ai Comuni» (art. 3 comma 1) relativamente ai servizi pubblici previsti dall'art. 1 della legge medesima; il quale prevede che la struttura istituzionale dell'Autorità di Ambito – ad esclusione del servizio di trasporto pubblico – possa svolgere i compiti ad essa attribuiti dalla legge e dalla normativa nazionale di settore oltre che ai servizi idrici e alla gestione dei rifiuti urbani (il cui richiamo è nell'oggetto stesso della legge) anche ad altri servizi pubblici il cui esercizio sia attribuito alla competenza dei Comuni. Infatti la forma di cooperazione esercita le funzioni ad essa spettanti come «Agenzia di Ambito per i servizi pubblici» avente personalità di diritto pubblico (art. 3 comma 2): l'art. 5 prevede espressamente che ad essa – con gli atti costitutivi – gli Enti Locali possano attribuire «le funzioni amministrative relative a ulteriori servizi pubblici». (comma 1) successivamente alla costituzione dell'Agenzia, è quest'ultima che «determina le condizioni e le modalità per l'assunzione, su richiesta dei Comuni, dei nuovi servizi e l'esercizio delle relative funzioni amministrative».<sup>26</sup>

La funzione di impulso per procedere alla costituzione dell'Agenzia è attribuita alla Provincia, la quale convoca la Conferenza dei Sindaci, la quale procede alla scelta della forma di cooperazione. La decisione in merito, per essere valida, deve raggiungere il quorum costituito dal voto favorevole di tanti Sindaci «che rappresentino almeno due terzi degli abitanti dell'Ambito» (art. 4 comma 1). Nel caso in cui la decisione dei sindaci non sia assunta entro i termini

previsti (entro 90 gg. dall'entrata in vigore della legge) la forma di cooperazione dell'Ambito è il consorzio di funzioni.<sup>27</sup> Le quote di partecipazione degli Enti Locali, *rectius*, dei Comuni «sono determinate per un decimo in ragione del loro numero e per nove decimi sulla base della popolazione residente in ciascun Comune» (art. 3 comma 4); per le Province, il successivo comma 5 dispone che siano gli atti istitutivi dell'Agenzia (della forma di cooperazione) a determinarne la quota che non può essere inferiore a quella del primo criterio adottato per i Comuni (partecipando alla quota di 1/10 in ragione del numero di Enti, assommandosi a quello dei Comuni appartenenti all'Ambito). Sempre agli atti istitutivi è rinviata la determinazione delle decisioni per le quali è richiesta la maggioranza qualificata (la maggioranza assoluta degli Enti partecipanti alla forma di cooperazione), tra cui la legge prevede espertamente l'elezione del Presidente dell'Agenzia (art. 3, comma 6).

### 3. LE SALVAGUARDIE

La **Regione Toscana** ha provveduto con la L.R. n. 26/97 a fissare gli indirizzi per l'esercizio da parte delle Autorità di Ambito della facoltà di salvaguardia, la quale può essere riconosciuta solo successivamente all'effettuazione della ricognizione delle opere, delle gestioni e delle concessioni in essere relative al ciclo integrale delle acque. Le domande di salvaguardia possono essere presentate esclusivamente dagli Enti Locali che alla data di entrata in vigore della legge

36/94, esercitavano la gestione dei servizi idrici in forma diretta mediante aziende speciali, Enti e consorzi pubblici con le eventuali modificazioni avvenute fino alla data di entrata in vigore della L.R. 81/95, di prima attuazione della L.36/94. Vengono altresì determinati gli indirizzi per la definizione da parte delle Autorità di Ambito dei criteri di valutazione per il riconoscimento delle salvaguardie, così fissati:

- a) le decisioni di salvaguardia devono avere esclusivo riferimento ad obiettive valutazioni di carattere tecnico-economico ed indicatori di efficienza ed efficacia di comprovare le capacità gestionali esistenti ed i livelli di servizio effettivamente assicurati rispetto agli *standards* qualitativi, quantitativi e di costo stabiliti nella convenzione-tipo ed espressi dal piano tecnico-finanziario;
- b) non possono essere comunque salvaguardate le gestioni esistenti:
  - qualora dalla ricognizione risulti uno stato di obsolescenza e di inefficienza impiantistica derivante dalla mancanza di adeguati interventi di mantenimento ed ammodernamento o qualora il livello qualitativo del servizio erogato sia stato ricorrentemente non corrispondente alle prescrizioni del DPR n. 236/88 e della legge n. 319/76.
  - ogni qualvolta sia accertato, sulla base del piano tecnico-finanziario, che la salvaguardia determini evidenti diseconomie di scala o lievitazioni di costi pregiudizievoli all'economicità del servizio idrico, all'efficienza ed efficacia della gestione del servizio idrico integrato dell'intero Ambito Territoriale.

Le salvaguardie non possono superare un periodo massimo di tre anni.

La **Regione Lazio**, all'art. 12 della L.R. 6/96, dispone che le salvaguardie devono essere disposte direttamente all'interno della convenzione di cooperazione, fissa altresì i criteri per il riconoscimento delle gestioni da salvaguardare, che di fatto avviene contestualmente alla costituzione del consorzio o alla sottoscrizione della convenzione di cooperazione.

Gli organismi esistenti da ammettere ad eventuale salvaguardia devono rispondere «a particolari criteri di efficienza, efficacia ed economicità». I parametri obiettivi di carattere economico, organizzativo e gestionale sono definiti nelle convenzioni, e hanno come finalità quella di «garantire l'interesse generale dell'intero Ambito ed in ogni caso assicurare la qualità del servizio e consentire risparmi nei costi di gestione».

La convenzione di cooperazione pertanto recepisce la situazione in essere, individuando sia le gestione salvaguardate, sia gli organismi non salvaguardati, i quali «sono soppressi o liquidati a decorrere dal conferimento del servizio idrico integrato», procedendo altresì ad individuare il soggetto coordinatore. Per quanto la legge regionale disponga che in ciascun Ambito, «di norma», si provvede alla gestione del servizio idrico integrato mediante un unico soggetto gestore, non sono fissati limiti temporali alla salvaguardia, tantomeno sono evidenziati meccanismi di verifica diretta della permanenza

dei parametri di salvaguardia fissati dalla convenzione di cooperazione. Si ritiene comunque che al momento in cui una gestione salvaguardata non dovesse rispettare i parametri e gli *standard* gestionali, automaticamente, attraverso procedure da determinarsi in convenzione, si abbia la decadenza della salvaguardia, essendo venuti meno i requisiti tecnico-gestionali che giustificavano la decisione.

Lo schema di convenzione allegato al provvedimento legislativo, fissa una griglia di criteri e parametri per verificare le gestioni da salvaguardare:

- a) consistenza e solidità economico-finanziaria commisurata alla dimensione dell'area e dell'utenza servita comprovata dai bilanci degli ultimi tre anni e da attestazioni di solvibilità di tipo bancario;
- b) stato degli impianti e processo di rinnovamento ed adeguamento degli stessi alle esigenze dinamiche dell'utenza comprovati anche dall'aver sviluppato, negli ultimi tre anni, investimenti per il miglioramento qualiquantitativo e l'integrazione del servizio, attraverso l'utilizzo di fondi propri;
- c) costi di gestione unitari, accertati mediante l'esame dei bilanci, inferiori alla tariffa media praticata e comunque confrontabili con i costi unitari medi regionali;
- d) verifica che, attraverso il mantenimento della gestione salvaguardata, non si determinino diseconomie di scala o lievitazione di costi che portino nocimento all'interesse generale dell'intero Ambito;
- e) analisi del livello qualitativo del servizio erogato, verificando, dalla

documentazione in possesso dell'Ente, la corrispondenza tra i controlli di qualità effettuati e le prescrizioni del dpr. n. 236/88 in merito alle acque potabili e della legge n. 319/76 per quanto riguarda le acque reflue;

- f) controllo della adeguatezza degli interventi effettuati per la protezione delle risorse idropotabili nelle zone di tutela assoluta e di rispetto, e le prescrizioni di cui al dpr. n. 236/88.

Con l'art. 11, comma 5, della L.R. n. 63/96, la **Regione Basilicata** dispone che la individuazione delle gestioni da salvaguardare «è subordinata alla verifica del rispetto dell'interesse generale dell'intero Ambito, della qualità del servizio e del risparmio dei costi di gestione», rinviando allo schema di convenzione di cooperazione allegato al provvedimento legislativo. Tale convenzione fissa all'art. 9 i seguenti criteri-base per procedere alla salvaguardia delle gestioni esistenti:

- a) essere Ente soggetto a vigilanza statale ovvero a partecipazione pubblica, ai sensi della legge 142/90, aziende speciali e consorzi di Comuni. Non potranno essere oggetto di salvaguardia le gestioni in diretta economia degli Enti Locali;
- b) gestire da almeno 5 anni il servizio direttamente con una propria struttura di personale e mezzi organizzata per lo svolgimento delle funzioni e delle attività prevalenti connesse al servizio;
- c) aver gestito nel suddetto periodo di tempo il servizio idrico di propria competenza con regolarità e con bilancio in pareggio.

Non sono fissati limiti temporali alla salvaguardia.

La **Regione Piemonte**, con l'art. 7 comma 3 della L.R. 13/97, fissa i requisiti per il riconoscimento delle salvaguardie:

- a) gestione diretta del servizio idrico con una propria struttura organizzata per lo svolgimento delle attività prevalenti connesse al servizio medesimo;
- b) avere operato secondo criteri di economicità, efficienza ed efficacia valutati secondo modalità di analisi determinate dalla Giunta regionale;
- c) essere in grado di rispettare i livelli minimi definiti dall'art. 4, comma 1, lett. g) della legge 36/94.

La salvaguardia può essere revocata a quei gestori che entro i successivi 5 anni non abbiano provveduto alla gestione sovracomunale dei servizi idrici. La legge, in ogni caso non fissa un limite temporale alle salvaguardie.

La normativa della **Regione Liguria** rinvia ai contenuti della convenzione la determinazione dei «parametri obiettivi di carattere economico organizzativo e gestionale sulla base dei quali si può provvedere alla individuazione dei soggetti da salvaguardare, tenuto conto in particolare dei bacini idrografici interni all'Ambito».

La **Regione Calabria** dispone che «la individuazione dei soggetti da salvaguardare si provvede nella predisposizione della convenzione per gestione del servizio idrico integrato», la quale è condizionata «ad una verifica, condotta sulla base di parametri obiettivi di

carattere economico, organizzativo e gestionale». (art. 49 comma 3 e 5 L.R. n. 10/97). Tali parametri sono contenuti negli schemi di convenzione, e sono i seguenti:

- a) consistenza e solidità economica/finanziaria commisurata alla dimensione dell'area e dell'utenza servita, comprovata dai bilanci societari e dagli ultimi tre anni e da attestazioni di solvibilità di tipo bancario;
- b) comprovata esperienza almeno triennale nella gestione dei servizi idrici ed adeguata dotazione di mezzi e di strutture organizzative, il tutto commisurato alle dimensioni dell'area e dell'utenza servita;
- c) realizzazione di investimenti, negli ultimi tre anni, per il miglioramento qualitativo del servizio attraverso l'utilizzo di capitali propri;
- d) livello qualitativo del servizio erogato, verificando, dalla documentazione in possesso dell'Ente, la corrispondenza tra i controlli di qualità effettuati e le prescrizioni del dpr. n. 236/88 in merito alle acque potabili, nonché quelle della legge n. 319/76 per quanto attiene alle acque reflue;
- e) controllo dell'adeguatezza degli interventi effettuati per la protezione delle risorse idropotabili nelle zone di tutela assoluta e di rispetto, e dell'osservanza delle prescrizioni di cui al dpr. n. 236/88.

La verifica della sussistenza dei parametri per procedere alla salvaguardia deve pertanto avvenire precedentemente alla costituzione dell'Autorità di Ambito, poiché la convenzione deve già identificare le gestioni salvaguardate.

La **Regione Umbria** disciplina in maniera indiretta la salvaguardia, laddove all'art. 13 della L.R. n. 43/97 prevede che l'Autorità di Ambito «può provvedere, *per periodo non superiore a 3 anni*, alla gestione del servizio idrico integrato, anche mediante una pluralità di soggetti a ciò preposti alla data in entrata in vigore della (..) legge». All'Autorità di Ambito è altresì demandato il compito di procedere alla valutazione della sussistenza «di comprovate condizioni di efficienza, efficacia ed economicità in base a parametri obiettivi di carattere economico, organizzativo e gestionale, tali da garantire gli interessi generali dell'intero Ambito ed in ogni caso da assicurare la qualità del servizio e degli investimenti».

La **Regione Veneto** ha introdotto una disciplina di particolare dettaglio, sull'istituto della salvaguardia. Innanzitutto vi è la previsione della pluralità dei soggetti gestori motivata con la sussistenza di «particolari ragioni di natura territoriale e amministrativa, nel rispetto dei criteri di interesse generale nell'Ambito e di qualità del servizio prestato all'utenza». La salvaguardia, inoltre, «non deve comportare pregiudizio per l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione complessiva dell'Ambito, né comportare una significativa differenziazione tra le tariffe applicate alle utenze». A tale scopo all'Autorità di Ambito è consentito di «apportare le necessarie modifiche alla porzione di territorio servito dagli Enti gestori salvaguardati, ricomprendovi anche ulteriori Comuni», potendo così estendere l'Ambito Territoriale interessato alle gestioni salvaguardate. In caso di salva-

guardia, il soggetto gestore deve assicurare, per la porzione di territorio servita, alla gestione di tutte le fasi del servizio idrico integrato. Non sono pertanto ammesse salvaguardie per gestioni limitate a singole fasi del servizio. Il gestore ammesso alla salvaguardia deve servire «parti geograficamente omogenee dell’Ambito Territoriale Ottimale con almeno 200.000 abitanti residenti». Nei territori montani l’Autorità di Ambito per il periodo della salvaguardia può provvedere alla gestione del servizio idrico integrato con gestori aventi scala territoriale corrispondente a quella della Comunità montane, con un bacino di utenza inferiore ai 200.000 abitanti.

La salvaguardia deve essere richiesta dagli Enti Locali proprietari, ed ha carattere di temporaneità: la durata è demandata all’autonomia scelta dell’Autorità di Ambito.

I requisiti minimi che devono possedere i soggetti ammissibili a salvaguardia:

- a) essere una s.p.a. a prevalente capitale pubblico locale o un’azienda speciale o un consorzio, ex artt. 22, 23 e 25 della legge 142/90;<sup>28</sup>
- b) gestire il servizio di acquedotto o di fognatura o di depurazione direttamente con una struttura di personale e mezzi organizzata per lo svolgimento delle funzioni e delle attività prevalenti connesse al servizio medesimo;
- c) avere operato secondo principi di economia, efficacia ed efficienza, valutati, basandosi su dati, indici e parametri desumibili da documenti ufficiali relativi agli ultimi 3 esercizi dell’Ente;

- d) aver soddisfatto, nell'esercizio precedente a quello di entrata in vigore della L.R. n. 5/98 ad almeno una delle seguenti condizioni:
- avere fornito il servizio di acquedotto o di fognatura, ad almeno 25.000 abitanti residenti;
  - avere erogato almeno 2,5 milioni di m<sup>3</sup> annui di acqua potabile;
  - essere dotati di almeno un impianto di depurazione il cui esercizio risulti complessivamente autorizzato per almeno 50.000 abitanti equivalenti;
- e) aver rispettato, nell'esercizio precedente a quello di entrata in vigore della L.R. n. 5/98, i livelli minimi dei servizi come individuati dal D.P.C.M. 4.3.1996.

Le salvaguardie possono avere una durata massima di 4 anni, atteso che il comma 5 dell'art. 9 della L.R. n. 5/98 dispone che l'Autorità di Ambito persegue l'obiettivo di addivenire alla gestione a regime del servizio idrico integrato, superando «la fase *temporanea* della salvaguardia», entro 4 anni dalla stipula della convenzione di gestione con i soggetti gestori.

La legge n. 18/98 della **Regione Marche** non disciplina l'istituto della salvaguardia, in compenso contiene due norme di indirizzo che sembrano porre la questione della salvaguardia come continuità temporaneamente limitata nel tempo delle gestioni esistenti, a prescindere dalla previsione di specifici requisiti tecnici. L'art. 9, comma 2 lett. d) da un lato dispone che «I Comuni compresi in ciascun A.T.O. e le Autorità di Ambito, secondo le rispettive competenze, incentivano il

riassetto organizzativo delle esistenti aziende speciali e consortili che gestiscono servizi idrici in base ai criteri di cui all'art. 8, comma 1 della legge 36/94»; dall'altro, prevede che «per un periodo *transitorio* di 5 anni, le Autorità di Ambito affidano la gestione del servizio idrico integrato ad aziende consortili o a società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente partecipazione pubblica». Il combinato delle due disposizioni non può essere letto che nel senso precedentemente indicato, perché altrimenti non si spiegherebbe l'incentivazione al riassetto delle gestioni esistenti rispetto ad un successivo affidamento del servizio che dovrebbe, nello spirito della legge 36/94, superare la frammentazione gestionale attraverso l'unità e l'integrazione del servizio idrico.

Per quanto riguarda la **Regione Abruzzo**, la **Regione Campania** e la **Regione Sardegna**,<sup>29</sup> non si rinviene alcuna disposizione nelle leggi di recepimento in ordine alla disciplina delle salvaguardie.

La **Regione Lombardia** tra le funzioni attribuite alla Conferenza di servizi precedente alla costituzione dell'Autorità di Ambito quella di «individuare i parametri oggettivi di carattere economico e gestionale ai fini della determinazione dei soggetti da salvaguardare (art. 6, comma 1 lett.g). Il successivo art. 7, comma 3, definisce le modalità procedurali per procedere alla individuazione delle gestioni da salvaguardare, che può avvenire solo dopo «una verifica condotta in base a parametri oggettivi di carattere economico e gestionale (...) in modo da garantire l'interesse generale dell'A.T.O. ed in ogni caso per

assicurare la qualità del servizio e consentire risparmi di gestione, tenuto conto anche dei criteri di cui all'art. 4, comma 1, lett. f) della legge 36/94».

La **Regione Molise** attribuisce all'autorità d'Ambito i compiti di fissare i «parametri oggettivi di carattere economico, organizzativo e gestionale per la verifica della rispondenza delle capacità gestionali a criteri di efficienza, di efficacia e di economicità» (art. 8 comma 3). Nel caso di questa Regione però occorre sottolineare una specificità costituita dalla presenza dell'ERIM (Ente Risorse Idriche Molise) il quale esercita attualmente la gestione dei servizi idrici (ad esso affidata per effetti della L.R. n. 31/80). La legge in questione provvede rispettivamente a:

1. trasferire le opere, gli impianti e le canalizzazioni relative ai seguenti servizi idrici gestiti (acquedotti locali e di distribuzione di acqua ad usi civili) agli Enti Locali (Comuni);
2. a trasformare – con successiva legge regionale – l'ERIM in azienda speciale affidandogli al contempo «la gestione dei servizi idrici di captazione e grande adduzione di rilevanza regionale ed interregionale». In tal modo, la parte del servizio di cui al precedente punto 1) viene assoggettata al processo di riorganizzazione del servizio idrico integrato, la parte invece indicata al punto 2) viene direttamente affidata in gestione all'ERIM trasformato, riconoscendo in via legislativa una salvaguardia senza limiti temporali (analogamente come è avvenuto con legge statale per l'Ente acquedotto pugliese).<sup>30</sup>

La Regione **Emilia-Romagna**, rispetto alla normativa regionale sino ad ora analizzata, introduce alcune varianti estremamente significative, sia sul piano procedurale che dei contenuti. L'Agenzia procede al riconoscimento delle gestioni da salvaguardare, sulla base di specifici criteri fissati dalla legge. In particolare, la salvaguardia può essere riconosciuta (art. 11):

- a) a gestioni esistenti di tipo industriale, caratterizzate da efficienza, efficacia ed economicità;
- b) non può determinare diseconomie di scala o lievitazioni di costi pregiudizievoli all'economicità della gestione del servizio idrico integrato nonché significative differenziazioni delle tariffe applicate nell'Ambito;
- c) le forme gestionali salvaguardate devono assumere la forma di servizio idrico integrato dei Comuni tale da determinare (art. 10 comma 1 lett.b) «il superamento delle gestioni dirette e di quelle non rispondenti a criteri di efficienza, efficacia ed economicità» (art. 10, comma 1, lett.a).

In caso di gestione esercitata da una società di capitali, la domanda è presentata – previa deliberazione dell'assemblea – dall'Ente Locale che detiene la maggioranza relativa (art. 11, comma 3). Infine l'Agenzia, per procedere al riconoscimento della salvaguardia, deve svolgere preliminarmente ad una sorta di concertazione,<sup>31</sup> in quanto deve sentire le organizzazioni economiche, sociali e sindacali maggiormente rappresentative nel territorio, nonché i Comitati consultivi degli utenti di cui all'art. 24 della stessa legge.

Da ultimo una questione da evidenziare, che configura due modelli diversi di organizzazione, è connessa al tipo di rapporto che le varie leggi regionali configurano tra Enti e Autorità di Ambito, soprattutto quando la forma di cooperazione è quella consortile. Infatti, in alcuni casi, si ha la traslazione delle funzioni e delle competenze in capo all'Autorità; in altri, gli Enti delegano alle Autorità di Ambito compiti e funzioni in materia di organizzazione delle risorse idriche.

#### 4. LA TUTELA DEI CONSUMATORI E DEGLI UTENTI

La problematica della tutela degli utenti viene variamente affrontata dalla legislazione regionale, in maniera non sempre lineare con lo spirito della legge 36/94, ed in alcuni casi, in modo insufficiente. La tutela degli utenti in ogni caso costituisce un momento di incontro di alcune funzioni attribuite alle Autorità di Ambito, in primo luogo l'esercizio delle funzioni di controllo rispetto all'attività del gestore. Gli elementi di riflessione su cui svolgere una prima ricognizione sono:

- a) i livelli istituzionali in cui sono incardinati gli organi di garanzia (in alcuni casi quello regionale piuttosto che quello di Ambito);
- b) le funzioni esercitate;
- c) la legittimazione ormai assodata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, delle associazioni dei consumatori come soggetti rappresentanti di interessi diffusi, e quindi dell'utenza;

d) la previsione di norme di tutela dell'utenza all'interno della convenzione piuttosto che negli statuti delle Autorità di Ambito o nelle convenzioni di cooperazione tra gli Enti.

Dal quadro legislativo emerge indubbiamente la necessità della configurazione della natura giuridica dell'Autorità di Ambito, proprio in relazione alla particolare funzione di garanzia rispetto alla qualità dei servizi e dell'utenza, problema non sufficientemente affrontato né dalla legislazione nazionale, tantomeno da quella regionale, poiché si delineano soluzioni estremamente diversificate, si potrà procedere ad individuare un assetto interpretativo stabile solo quando sarà possibile verificare le modalità di implementazione delle specifiche funzioni che le varie leggi regionali provvedono a definire.

La legislazione della **Regione Toscana** non contempla nell'articolo norme particolari al riguardo, salva la previsione del testo dello statuto-base di una disposizione secondo la quale gli organi dell'Autorità di Ambito «assicurino che i soggetti gestori (..) attuino, nei rapporti con gli utenti, anche riuniti in forma associata, tutti i principi sull'erogazione dei pubblici servizi» di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27.1.1994, rinviando alla convenzione che disciplina i rapporti tra l'Autorità ed il gestore gli obblighi a carico di quest'ultimo in materia di tutela dei diritti degli utenti.

**La Regione Lazio** con la legge 26/98 prevede due istituti, il «Garante regionale del servizio idrico integrato» e la «Consulta degli utenti e dei consumatori».

Il Garante svolge, in piena autonomia ed indipendenza di giudizio «attività di analisi e valutazione della qualità dei servizi forniti negli Ambiti Territoriali Ottimali, *formula proposte ed assume iniziative a tutela e garanzia degli interessi degli utenti*».

Specificatamente, i compiti attribuiti al Garante sono:

- a) la definizione di indici di produttività per la valutazione economica dei servizi resi e parametri per il controllo delle politiche tariffarie praticate;
- b) l'espressione di valutazioni in ordine alle problematiche attinenti il servizio idrico integrato su richiesta della Regione, degli Enti Locali, dei soggetti gestori dei servizi idrici, delle associazioni di tutela degli utenti e dei consumatori;
- c) la redazione, sulla base dell'analisi e del raffronto dei diversi aspetti tecnici, economici e funzionali che caratterizzano la gestione del servizio idrico integrato, con cadenza semestrale, il *Rapporto sulla gestione del servizio idrico integrato* nella Regione Lazio.

Una prima considerazione a cui induce l'articolato è l'assenza di ogni possibilità di procedere attraverso provvedimenti sanzionatori di comportamenti dei gestori lesivi dei diritti degli utenti, limitandosi l'attività di tale Autorità ad una funzione di (alta) consulenza alla Giunta e alle Autorità di Ambito nonché di studio e di verifica sull'andamento delle gestioni.

La «Consulta degli utenti e dei consumatori» è composta dai rappresentanti delle associazioni e degli utenti già riconosciute dal-

l'apposito Comitato regionale previsto dalla L.R. 44/92. I compiti della consulta sono così definiti dalla legge:

- acquisisce le valutazioni degli utenti sulla qualità dei servizi;
- promuove iniziative per la trasparenza e la semplicità nell'accesso ai servizi stessi;
- raccoglie informazioni statistiche sui reclami, sulle istanze e sulle segnalazioni degli utenti, singoli o associati, in ordine alle modalità di erogazione del servizio e alle tariffe applicate;
- formula proposte agli organismi di gestione e di controllo del servizio idrico integrato negli Ambiti Territoriali Ottimali per la migliore tutela e garanzia degli utenti.

A questi due istituti si assommano gli «appositi organismi di tutela degli utenti e consumatori» che ciascuna Provincia che svolge le funzioni di coordinamento<sup>32</sup> devono essere istituiti. L'attività loro riconosciuta è di:

- esaminare e verificare «tutti i reclami e le segnalazioni degli utenti che non risultano soddisfatti dalle iniziative assunte o dalle risposte fornite dai soggetti gestori;
- proporre alla Provincia ed ai soggetti gestori le necessarie iniziative a tutela degli interessi degli utenti.

Tali organismi, infine, forniscono alla Consulta di cui sopra «informazioni statistiche di cui reclami, sulle istanze e sulle segnalazioni degli utenti, singoli e associati, in ordine alle modalità di erogazione del servizio.

Tale complesso e articolato sistema di strutture, organismi e autorità, ad una prima lettura, appare ricondurre ad una composita architettura in cui sono incanalate proposte, segnalazioni, reclami, senza che il tutto abbia certezza in ordine alla garanzia dei diritti dell'utente; funzione, che almeno nello schema organizzativo della Regione Lazio, come delle altre Regioni, è rintracciabile principalmente nella disciplina dei rapporti tra Autorità di Ambito e gestore.

La legge della **Regione Basilicata** non contiene disposizioni specifiche in materia, ma può rilevarsi che tra i componenti della «Conferenza regionale delle risorse idriche» di cui all'art. 17 è previsto un rappresentante designato dalle associazioni dei consumatori. Si può pertanto dedurre che tra i compiti di carattere generale attribuiti alla Conferenza siano ricompresi anche quelli relativi alla tutela dei diritti degli utenti.

La legge della **Regione Abruzzo** contempla all'art. 11, nell'Ambito delle previsioni generali relative alle funzioni regionali, un'attività di controllo degli Enti d'Ambito, affidate all'*Ufficio Piano generale acquedotti*, struttura interna dell'organizzazione regionale, coadiuvato da una *Commissione regionale per la vigilanza e programmazione del servizio idrico integrato e per la tutela degli utenti*. Tra le principali funzioni assegnate a tale *Ufficio*, rientra altresì il «controllo e confronto comparativo delle prestazioni dei gestori nei vari Ambiti Territoriali Ottimali per quanto attiene i livelli qualitativi e quantitativi dei servizi, il costo dei servizi e la spesa per investimen-

ti». La *Commissione regionale* è composta da 5 membri, di cui 4 *designati* dal Consiglio regionale ed uno *nominato* dalle associazioni di consumatori.

È rintracciabile però anche nel testo dello statuto dell'Autorità di Ambito una previsione di carattere generale in materia, laddove all'art. 18 dispone che gli organi dell'Autorità devono assicurare che «i soggetti gestori del servizio idrico integrato attuino, nei rapporti con gli utenti e con le loro associazioni» i principi fissati dalla sopra richiamata direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri. La convenzione per la gestione del servizio idrico integrato dovrà disciplinare circa gli oneri a carico del gestore in ordine a specifiche obbligazioni in materia.

La **Regione Piemonte** prevede la costituzione di un «Osservatorio regionale dei servizi idrici e tutela dell'interesse degli utenti» con compiti di verifica e controllo dell'attività e dell'andamento delle gestioni. L'Osservatorio «assicura l'accesso generalizzato, anche per via informatica, ai dati raccolti e alle elaborazioni effettuate per la tutela degli interessi degli utenti». Può svolgere particolari elaborazioni su richiesta della «Conferenza regionale delle risorse idriche», una struttura di coordinamento e di verifica delle funzioni dei soggetti istituzionali competenti in materia di risorse idriche, a cui però partecipano per l'appunto solo i rappresentanti dei soggetti istituzionali (Regione, Province, Comuni e Comunità montane). Non è prevista la partecipazione di rappresentanze di utenti.

La **Regione Calabria** prevede la costituzione, per ciascuno dei 5 Ambiti Territoriali Ottimali, di un «Comitato per la vigilanza delle risorse idriche», con il compito di perseguire le finalità di cui al comma 1 dell'art. 21 della legge 36/94. Tale Comitato, di cui dovranno far parte i rappresentanti dei consumatori, «definisce i programmi e le iniziative da porre in essere a garanzia degli utenti».

La legge della **Regione Veneto** dedica il Titolo V al tema del «Controllo e partecipazione degli utenti». Oltre alle funzioni per l'ap-punto di controllo effettuate dalla Giunta regionale, che possono esse-re effettuate anche mediante la costituzione di un «Osservatorio sulla gestione delle risorse idriche» con compiti di raccolta presso gli Ambiti e i soggetti gestori di dati conoscitivi sul servizio idrico integrato, non-ché di elaborazione e di diffusione dei medesimi, ciascuna Autorità di Ambito deve procedere entro 180 giorni si ritiene dal proprio insedia-mento, alla costituzione di «Comitati consultivi degli utenti per il con-trollo della qualità dei servizi idrici», prevedendone anche l'articola-zione per singole gestioni. Ciascuna Autorità di Ambito garantisce la partecipazione dei Comitati alla elaborazione della carta di servizio pubblico da parte dei gestori. La composizione del Comitato è deman-data ad una direttiva da emanarsi da parte della Giunta regionale.

La **Regione Marche** non disciplina in maniera particolare tale problematica. Un accenno è rintracciabile nella disciplina dell'Autorità di Ambito, a cui è attribuita la funzione della predisposizione della Carta dei servizi.

La **Regione Liguria**, nella legge n. 43/95 prevede (art. 38) l'istituzione dell'«Osservatorio permanente dei corpi idrici regionali» con la finalità «di disporre di dati per l'esercizio delle funzioni di pianificazione e gestione ambientale delle risorse idriche». All'Osservatorio affluiscono i dati dei centri di monitoraggio costituiti presso ogni Provincia e dagli stessi gestiti. La Regione si riserva altresì di individuare dei criteri «per la realizzazione di ulteriori reti di *rilevamento e di controllo* della qualità delle acque». La Regione – dispone sempre l'art. 38 – «assicura l'accesso ai dati dell'Osservatorio (..) e alle elaborazioni dei dati effettuate *per la tutela degli interessi degli utenti*».

Le **Regioni Campania, Sardegna ed Umbria**, non affrontano nelle proprie leggi di recepimento della L. 36/94 la problematica in questione.

La **Regione Lombardia** attribuisce ad un «organo di garanzia» (art. 10) i compiti di tutela degli interessi dei consumatori, la cui struttura e attribuzioni sono definite dal Consiglio regionale su proposta della Giunta, sentito il Comitato di vigilanza per l'uso delle risorse idriche di cui all'art. 21 della legge 36/94.

La **Regione Molise** affronta la problematica della tutela degli utenti in due norme:

1. l'art. 5, comma 5, specifica le funzioni di controllo sulla gestione dei servizi idrici che deve esercitare l'Autorità di Ambito, tra le quali rientra anche «il rispetto dei diritti dell'utenza»;
2. l'art. 10, comma 1, prevede lo svolgimento da parte della Regione

delle attività di coordinamento e vigilanza per l'uso delle risorse idriche, mediante una specifica struttura regionale. Tra queste attività vi sono anche quelle previste dall'art. 21 della legge 36/94, tra cui rientra (comma 5) la cooperazione del Comitato (nazionale) per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche con eventuali organi di garanzia regionali per la realizzazione di «programmi di attività» e di «iniziative da porre in essere a garanzia degli interessi degli utenti».

La legge n. 182/99 della **Regione Emilia-Romagna** prevede (art. 20) la costituzione di una unica «Autorità regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani», con il compito – tra gli altri – «di concorrere a garantire l'efficacia e l'efficienza dei servizi (...) con particolare riguardo all'applicazione delle tariffe nonché *alla tutela degli utenti e dei consumatori*». Si tratta di organo monocratico nominato dalla Giunta Regionale, previo parere obbligatorio e conforme della competente Commissione consiliare. L'Autorità svolge «attività di valutazione della qualità dei servizi e tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti» (art. 21 comma 1).

La legge prevede altresì la costituzione – presso le Agenzie – di «Comitati consultivi degli utenti» per il controllo della qualità dei servizi idrici; la Giunta regionale, su proposta dell'Autorità regionale di vigilanza dei servizi idrici, adotta una direttiva che contiene «in particolare, criteri in ordine alla composizione, alle modalità di costituzione ed al funzionamento» di tali Comitati. I compiti del Comitato sono così specificati nella legge:

- a) acquisizione periodica delle valutazioni degli utenti sulla qualità del servizio;
- b) promozione di iniziative per la trasparenza e la semplificazione nell'accesso ai servizi;
- c) segnalazione all'Agenzia ed al gestore della presenza di eventuali clausole vessatorie nei contratti di utenza del servizio ai fini della loro abolizione o sostituzione, dandone informazione all'Autorità regionale per la vigilanza;
- d) trasmissione all'Autorità regionale per la vigilanza di informazioni statistiche sui reclami, sulle istanze, sulle segnalazioni degli utenti o dei consumatori singoli o associati in ordine all'erogazione del servizio;
- e) espressione di parere sulla Carta del servizio pubblico adottato dalla Agenzia;
- f) proposizione di quesiti e trasmissione di segnalazioni all'Autorità di vigilanza.

Emerge una stretta correlazione tra l'attività dei Comitati consultivi degli utenti istituiti presso ciascuna Agenzia e l'Autorità regionale di vigilanza: quest'ultima infatti, entro 90 gg. dal suo insediamento, «disciplina con apposito atto il sistema dei rapporti e delle forme di collaborazione con i Consultivi degli utenti (...) *nonché con le forme associative nelle quali gli utenti ed i consumatori siano organizzati*».

Sempre su questa tematica, la normativa regionale dell'Emilia-Romagna prevede (art. 23) che ciascuna Agenzia elabori gli schemi di riferimento della Carta di servizio pubblico dei servizi idrici, assicuran-

dola partecipazione dei Comitati consultivi degli utenti. La convenzione-tipo per la gestione dei servizi idrici integrati che deve essere adottata dalla Regione, deve prevedere l'obbligo da parte del soggetto gestore di applicazione della Carta di servizio pubblico. (art. 23, comma 2).

Al di là delle soluzioni adottate dalle singole Regioni, si è in presenza di una questione estremamente delicata rispetto a due ordini di motivi: da un lato, la configurazione giuridica dell'Autorità (o Ente) d'Ambito – con maggiori accentuazioni nel caso della convenzione di cooperazione – quale autorità di regolazione, rispetto a organismi esterni che a loro volta vengono definiti (più che configurabili quali) autorità (nel senso di *authority*). Dall'altro, la compatibilità di tutta la normativa regionale in materia alla luce della legge 30.7.1998 n. 281 («Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti») che attribuisce alle associazioni dei consumatori e degli utenti la legittimazione ad agire sul piano giurisdizionale «a tutela dei diritti e degli interessi collettivi», che sembra rendere obsoleta la strumentazione giuridica delle varie Regioni.

## 5. ORDINAMENTO DELL'AUTORITÀ DI AMBITO

### 5.1. REGIONE TOSCANA

#### 5.1.1. Convenzione

*L'Assemblea dei rappresentanti* è composta dai rappresentanti degli Enti consorziati nella persona del Sindaco o di un suo delegato.

*Rappresentatività*: a ciascun Comune è riconosciuta rappresen-

tatività assembleare pari alla quota di partecipazione al consorzio, che è determinata in rapporto all'entità della popolazione residente.

Il *Consiglio di amministrazione* è composto dal *Presidente dell'Autorità di Ambito* e da 10 consiglieri eletti dall'assemblea nel proprio seno.

Il Presidente designa tra i componenti il consiglio di amministrazione 1 *Vice Presidente*.

Durata in carica: 5 anni.

## 5.2 REGIONE LAZIO

### 5.2.1. Consorzio

*L'Assemblea dei rappresentanti* è composta dai rappresentanti degli Enti consorziati nella persona del Sindaco o di un suo delegato.

*Rappresentatività*: a ciascun Comune è riconosciuta rappresentatività assembleare pari alla quota di partecipazione al consorzio, che è determinata in rapporto all'entità della popolazione residente.

Il *Consiglio di amministrazione* è composto dal *Presidente dell'Autorità di Ambito* e da 10 consiglieri eletti dall'assemblea nel proprio seno.

L'assemblea elegge tra i componenti il consiglio di amministrazione 1 *Vice Presidente*.

Durata in carica: 5 anni.

### 5.2.2. Convenzione

Conferenza dei Sindaci e dei Presidenti delle Province.

*Rappresentatività*: la rappresentanza in seno alla conferenza

spetta ai sindaci dei Comuni appartenenti all'Ambito Territoriale Ottimale od a loro delegati ed è determinata in proporzione alla popolazione residente risultante dall'ultimo censimento ISTAT.

*Ente coordinatore:* La Provincia nel cui territorio ricade il maggior numero di Comuni appartenenti all'Ambito Territoriale Ottimale.

### **5.3. REGIONE BASILICATA**

#### **5.3.1. Convenzione**

*L'Assemblea dei rappresentanti degli Enti Locali convenzionati è composta:*

- dai Sindaci, o Assessori delegati, *con diritto di voto proporzionale al numero di abitanti del Comune di appartenenza;*
- dai Presidenti, o Assessori delegati, delle Province di Potenza e Matera, *senza diritto di voto.*

Il *Consiglio esecutivo* è eletto in seno all'Assemblea dei rappresentanti ed è composto da:

- *Presidente*
- *Vice Presidente*
- *4 componenti* eletti con votazione separata dai rappresentanti dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti;
- *4 componenti* eletti con votazione separata dai rappresentanti dei Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti;
- *4 componenti* già designati in Assemblea rispettivamente dalle due Province e dai due Comuni capoluogo.

*Durata:* 4 anni, limitatamente al Presidente e al Vice Presidente

## 5.4. REGIONE ABRUZZO

### 5.4.1. Consorzio

*L'Assemblea dei rappresentanti* è composta dai rappresentanti degli Enti consorziati nella persona del Sindaco o di un suo delegato permanente.

*Rappresentatività*: la rappresentatività assembleare di ciascun Comune è riconosciuta in base alla quota di partecipazione, che è determinata in rapporto all'entità della popolazione residente e/o delle utenze nel territorio del Comune medesimo.

(La formulazione della disposizione di legge sembra attribuire ai Comuni consorziandi la facoltà di decidere quali dei due - se non tutti e due- fattori considerare ai fini della rappresentatività).

Il *Consiglio di amministrazione* è composto dal *Presidente dell'Ente di Ambito* e da 4 consiglieri eletti dall'assemblea nel proprio seno con votazioni separate.

Il Presidente delega ad uno dei componenti il consiglio di amministrazione le funzioni di *Vice Presidente*

Durata in carica: 4 anni

## 5.5. REGIONE PIEMONTE

### 5.5.1. Convenzione

*L'Autorità di Ambito* è composta da:

— i Sindaci dei Comuni non appartenenti a Comunità montane, o loro delegati, secondo forme di rappresentanza unitaria per grup-

pi di Comuni contigui costituenti aree territoriali omogenee stabilite nella convenzione;

— i Presidenti delle Comunità montane, o loro delegati;

— i Presidenti delle Province, o loro delegati.

*Rappresentatività:* la rappresentanza è fissata nella convenzione, nel rispetto dei seguenti criteri:

— riserva del 75% dei voti ai Comuni non appartenenti a Comunità montane, determinando tali quote in base alla popolazione e al territorio dei Comuni e tenendo conto della necessità di garantire che siano equamente rappresentate le diverse esigenze del territorio;

— restante 25% distribuito tra le Province, qualora nello stesso Ambito Territoriale Ottimale ricadano territori di più Province.

*Ente coordinatore:* individuato nella convenzione

## **5.6. REGIONE SARDEGNA**

### **5.6.1. Consorzio**

*L'Assemblea* è composta da:

— un rappresentante designato da ciascuna Provincia;

— 36 componenti eletti con metodo proporzionale e scrutinio di lista (con modalità stabilite nello statuto) dai Sindaci dei Comuni o da loro delegati, con voto proporzionale alle quote assegnate.

*Rappresentatività:* le quote di rappresentatività degli Enti Locali sono stabilite dallo statuto e sono determinate:

- per il 70 % in rapporto alla popolazione residente:
- per il 20 % in rapporto al territorio comunale,
- per il 10 % in relazione alla loro rappresentatività.

Il *Comitato esecutivo* è composto dal *Presidente dell’Autorità di Ambito* e da 8 consiglieri eletti dall’assemblea tra i propri componenti o anche esterni (dotati di professionalità specifiche), di cui almeno 1 in rappresentanza degli Enti Locali compresi nel territorio di ciascuna Provincia.

Durata in carica: 5 anni.

## **5.7. REGIONE LIGURIA**

Viene tutto rinviato agli schemi di convenzione e statuto da adottarsi da parte della Giunta Regionale.

## **5.8. REGIONE MARCHE**

### **5.8.1. Consorzio**

La legge demanda allo statuto la determinazione della composizione, delle attribuzioni e del funzionamento degli organi. In ogni caso fissa alcuni criteri per quanto attiene l’Assemblea e la rappresentatività degli Enti.

*L’Assemblea* è composta dai rappresentanti dei Comuni e delle Province nel cui territorio ricade la maggioranza della popolazione dell’A.T.O.. I Comuni e la Provincia sono rappresentati rispettivamente dal Sindaco e dal Presidente o da un loro delegato, ciascuno

con responsabilità pari alla rispettiva quota di partecipazione.

*Rappresentatività:* nell'Assemblea, i rappresentanti di ogni Comune esercita le prerogative di voto in misura proporzionale alle quote di partecipazione così determinate:

- 60 % pari alla popolazione residente;
- 35 % pari alla superficie territoriale;
- 5 % è assegnato alla Provincia.

## **5.9. REGIONE UMBRIA**

### **5.9.1. Consorzio**

La legge rinvia allo statuto (del quale non vi è alcuno schema base) la determinazione dell'ordinamento interno consortile, nel rispetto dei seguenti criteri:

- l'entità della quota di partecipazione di ciascun Comune in rapporto;
- alla popolazione residente;
- alla superficie territoriale;
- agli eventuali conferimenti effettuati da ciascun Comune
- le forme e le modalità di partecipazione delle Province.

## **5.10. REGIONE CALABRIA**

### **5.10.1. Consorzio**

*L'Assemblea* è composta dai rappresentanti degli Enti consorziati nella persona del Sindaco o di un suo delegato.

*Rappresentatività:* a ciascun Comune è riconosciuta rappresentatività assembleare pari alla quota di partecipazione al consorzio, che è determinata in rapporto all'entità della popolazione residente.

Il *Consiglio di amministrazione* è composto dal *Presidente dell'Ente di Ambito* e da 10 consiglieri eletti dall'assemblea nel proprio seno.

Uno dei 10 consiglieri è designato dal Presidente a svolgere le funzioni di *Vice Presidente*.

(art. 11 statuto; mentre l'art. 7 dello statuto attribuisce all'Assemblea la titolarità alla elezione del Vice Presidente).

*Durata in carica:* 5 anni.

#### 5.10.2. Convenzione

*Conferenza dei Sindaci*, composta dai rappresentanti dei Comuni nella persona del Sindaco o di un suo delegato, ed è presieduta dal *Presidente dell'Ente d'Ambito*.

*Rappresentatività:* ad ogni Sindaco, o suo delegato, viene attribuito un numero di voti pari al numero di abitanti nel Comune rappresentato.

*Presidente dell'Ente d'Ambito:* Presidente della Provincia.

*Ente coordinatore:* la Provincia.

### 5.11. REGIONE CAMPANIA

#### 5.11.1. Consorzio

*L'Assemblea degli Enti consorziati* è composta da:

— i Presidenti delle Province o loro delegati, nei cui territori ricadano almeno 1/4 dei Comuni compresi nell'Ambito;

- i rappresentanti dei Comuni consorziati, in ragione di:
- 1 ogni 20.000 abitanti sino ad un massimo di 5 rappresentanti;
- 1 per ogni Comune con popolazione inferiore ai 20.000 abitanti.

*Il Consiglio di amministrazione* è eletto dall'Assemblea ed è composto da:

- i Presidenti delle Province o loro delegati, nei cui territori ricadano almeno 1/4 dei Comuni compresi nell'Ambito;
- i Sindaci o loro delegati, dei Comuni capoluoghi delle Province di cui al punto precedente, o dal Sindaco o suo delegato del Comune con maggior numero di abitanti;
- 2 rappresentanti dei Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti (in mancanza di tale requisito, la rappresentatività scatta a favore dei Comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti);
- 1 rappresentante dei Comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti.

*Il Presidente del Consiglio di amministrazione*, avente funzione di amministratore delegato, è eletto dal Consiglio stesso fra i suoi membri.

*Durata in carica: 3 anni*

## **5.12. REGIONE VENETO**

### **5.12.1. Consorzio**

*L'Assemblea* è composta dai Presidenti delle Province e dai Sindaci, o dagli Assessori delegati, ricadenti nell'Ambito Territoriale Ottimale

*Rappresentatività:* la rappresentanza in seno all'Assemblea spetta ai Sindaci o loro assessori delegati, ed è determinata in proporzione alla popolazione residente risultante dall'ultimo censimento ISTAT.

Il *Consiglio di amministrazione* è composto dal *Presidente dell'Autorità di Ambito* e da un numero di Consiglieri che va da un minimo di 3 ad un massimo di 7, eletti dall'Assemblea fra i suoi componenti.

*Durata in carica:* 4 anni.

#### 5.12.2. Convenzione

*Assemblea d'Ambito:* è composta dai Presidenti delle Province e dai Sindaci, o dagli Assessori delegati, ricadenti nell'Ambito Territoriale Ottimale.

*Il Presidente* dell'Assemblea è individuato nella persona del Presidente della Provincia o del Sindaco del Comune, responsabile del Coordinamento

*Rappresentatività:* la rappresentanza in seno alla conferenza spetta ai sindaci dei Comuni appartenenti all'Ambito Territoriale Ottimale od a loro delegati ed è determinata in proporzione alla popolazione residente risultante dall'ultimo censimento ISTAT.

*Ente coordinatore:* viene individuato in sede di convenzione dagli Enti.

#### 5.13. REGIONE LOMBARDIA

Non specifica le forme della cooperazione tra Enti Locali, rin-

viando a successivo atto della Giunta Regionale la definizione degli schemi di convenzione per l'esercizio coordinato delle funzioni di governo dell'A.T.O. e per la scelta della relativa forma organizzativa.

#### **5.14. REGIONE MOLISE**

Si individuano due forme di cooperazione, convenzione di cooperazione ex art. 24 legge 142/90 o consorzio di funzioni ex art. 25 della medesima legge, senza alcuna specificazione di contenuti di natura organizzativa.

#### **5.15. REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

La legge individua alcuni elementi-base simili per le due forme di cooperazione previste, rinviando l'ordinamento e il funzionamento dell'Agenzia di Ambito agli atti istitutivi

##### **5.15.1. Consorzio/Convenzione di cooperazione**

La forma di cooperazione ha personalità di diritto pubblico.

*Rappresentatività:* la quota di partecipazione degli Enti Locali sono determinate per 1/10 in ragione del loro numero e per 9/10 sulla base del censimento della popolazione residente in ciascun Comune quale risulta dall'ultimo censimento. In caso di partecipazione delle Province, la loro quota di partecipazione non può essere inferiore a quella derivate dal criterio del numero degli Enti (1/10 della composizione delle quote totali).

REGIONI	AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI	ENTE COORDINATORE	FORMA DI COOPERAZIONE
TOSCANA	6	Comune con maggiore popolazione residente	Consorzio obbligatorio
LAZIO	5	Provincia	Convenzione di cooperazione o Consorzio
BASILICATA	1	Provincia di Potenza	Convenzione per la costituzione di un organismo comune
ABRUZZO	6	Comune con maggiore popolazione residente	Consorzio obbligatorio
PIEMONTE	6	Provincia con maggiore popolazione residente	Convenzione
CAMPANIA	4	Provincia con maggiore popolazione residente	Consorzio obbligatorio
LIGURIA	4	Provincia	Convenzione di cooperazione o Consorzio
CALABRIA	5	Provincia	Convenzione di cooperazione o Consorzio
SARDEGNA	1	Giunta Regionale	Consorzio obbligatorio
UMBRIA	3	Provincia con maggiore popolazione residente	Consorzio obbligatorio
VENETO	8	Provincia con maggiore popolazione residente	Convenzione o cooperazione o Consorzio
MARCHE	5	Provincia con maggiore popolazione residente	Consorzio obbligatorio
LOMBARDIA	10+1	Provincia e Città di Milano	Non specificato
MOLISE	1	Provincia di Campobasso	Convenzione o cooperazione o Consorzio
EMILIA ROMAGNA	8+1	Provincia e Città di Bologna	Convenzione o cooperazione o Consorzio
PUGLIA	1	Provincia con maggiore popolazione residente	Convenzione di cooperazione

## 6. ORDINAMENTO DELL'AUTORITÀ DI AMBITO: LA STRUTTURA OPERATIVA E IL PERSONALE

La rassegna delle disposizioni della legislazione regionale per la parte riguardante la struttura organizzativa ed il personale evidenzia due scelte compiute dalle Regioni: da un lato, la previsione di una struttura minima con la definizione di alcune figure professionali di direzione; dall'altro, l'assenza assoluta di disposizioni, lasciando all'autonomia degli Enti costituenti le autorità (o Enti) di Ambito la facoltà di definire secondo le necessità che emergono una struttura gestionale dell'organo. Si ritiene che probabilmente quest'ultima possa al fine essere la scelta più rispondente al riconoscimento dell'autonomia decisionale degli Enti titolari della funzione, nel caso gli Enti Locali; al tempo stesso più «saggia» rispetto sia alla continua evoluzione della normativa sul pubblico impiego che ha di fatto reso obsolete molte delle disposizioni contenute nelle leggi regionali, sia al grado di flessibilità raggiunto dagli istituti applicabili ai rapporti di impiego pubblico, che di fatto prospetta un ampio ventaglio di possibili soluzioni organizzative che, se fossero vincolate a previsioni legislative (o anche statutarie), produrrebbero il risultato contrario, cioè l'irrigidimento della struttura stessa.

La **Regione Toscana** prevede che ciascuna Autorità di Ambito sia dotata di un *ufficio di direzione*, che risponda del raggiungimento degli obiettivi di piano fissati dagli organi dell'Autorità medesima, e costituito:

- a) negli A.T.O. con popolazione superiore a 1.000.000 di abitanti, da
  - un direttore
  - un dirigente per la pianificazione
  - un dirigente per il controllo
- b) negli ATO con popolazione inferiore a 1.000.000, d
  - un direttore
  - un dirigente per la pianificazione ed il controllo.

Le Autorità di Ambito possono stipulare tra loro convenzioni per una più razionale ed economica utilizzazione dei dirigenti. La copertura dei posti degli uffici di direzione avviene mediante contratto di diritto privato o pubblico, a tempo determinato, ai sensi dell'art. 51 comma 5 della legge 142/90.

La **Regione Lazio** opera due previsioni diverse a seconda della forma di cooperazione prescelta. Nel caso della *convenzione di cooperazione*, la legge dispone espressamente che per lo svolgimento delle funzioni operative connesse ai compiti di coordinamento, nonché per le attività di supporto, controllo e vigilanza, si costituisce presso la Provincia (Ente a cui è attribuito il coordinamento) una apposita *segreteria tecnico-operativa*. La convenzione provvederà a definire la composizione, le funzioni e le modalità per l'acquisizione dei mezzi finanziari necessari per l'organizzazione e il funzionamento. Lo schema di convenzione allegato alla legge si limita a definire solo una parte di queste indicazioni. Innanzitutto elenca le funzioni che deve svolgere, ed esattamente:

- a) funzione informativa, di ausilio e di supporto tecnico a servizio di tutti gli Enti convenzionati;
- b) funzioni di controllo generale sulla qualità del servizio idrico, con particolare riferimento al rispetto delle disposizioni ex drp. 236/88 e legge 319/76 (ora sostituita con d.lgs. 152/99);
- c) attività di vigilanza sul rispetto della convenzione da parte dei gestori del servizio idrico integrato;
- d) funzione di proposta al Presidente della Provincia coordinatrice di eventuali misure ed iniziative nei confronti del soggetto gestore previste dalla Convenzione di gestione;
- e) funzione di promozione dell'adozione, da parte dei soggetti gestori del servizio idrico integrato, di modelli gestionali e sistemi informativi compatibili e atti a fornire dati fra loro integrabili;
- f) elaborazione dei dati e dei risultati della rete di telecontrollo, organizzati in banche dati, al fine di valutare le condotte gestionali;
- g) svolgimento di controlli economici e gestionali sull'attività del soggetto gestore, mediante la verifica dell'attuazione dei programmi di intervento e delle modalità di applicazione della tariffa;
- h) predisposizione, anche su richiesta degli Enti convenzionati, di proposte tecniche per l'aggiornamento dei programmi di intervento, ed il loro adeguamento alla programmazione regionale.

La segreteria tecnico-operativa è diretta da un responsabile che provvede, sulla base delle risorse finanziarie assegnate, ad organizzare il funzionamento della struttura, ed è costituita:

— nel caso di Ambiti Territoriali con popolazione superiore a 1.000.000 di abitanti, da:

— un dirigente responsabile

— un dirigente per la pianificazione

— un dirigente per il controllo

— nel caso di Ambiti Territoriali con popolazione inferiore a 1.000.000 di abitanti, da:

— un dirigente responsabile

— un dirigente per la pianificazione e il controllo.

La copertura dei posti dell'organico, che viene definito in sede di convenzione, avviene con personale comandato dagli Enti Locali convenzionati o da altre aziende ed Enti pubblici mediante assunzione da effettuarsi secondo le norme vigenti per gli Enti Locali. Il rapporto di lavoro del responsabile della segreteria tecnico-operativa e dei dirigenti è disciplinato da un contratto privato, ai sensi dell'art. 51, comma 5, della legge 142/90, che ne regola la durata in ogni caso non superiore a 5 anni, salvo rinnovo, e ne stabilisce il compenso. Il responsabile della segreteria tecnico-operativa ed i dirigenti prestano la propria attività a tempo pieno e, qualora siano scelti tra i funzionari appartenenti alla pubblica amministrazione, sono collocati in posizione fuori ruolo. La Provincia coordinatrice procede alla nomina della segreteria tecnico-operativa e all'approvazione del regolamento di funzionamento.

Nel caso di costituzione di un *consorzio di funzioni*, lo schema di

statuto allegato alla legge rinvia alle decisioni degli Enti la definizione dello struttura denominata *ufficio di direzione*. È previsto invece che la copertura dei posti di tale ufficio avvenga mediante contratti di diritto privato a tempo determinato ex art. 51, comma 5, legge 142/90, e che il consorzio sia dotato di propri servizi tecnici amministrativi, per il funzionamento dei quali si avvale di personale dipendente oltretutto, in caso di necessità particolari, di personale comandato dagli Enti consorziati.

La **Regione Basilicata** prevede un *ufficio di direzione tecnico-amministrativo* che coadiuva il Consiglio esecutivo nelle attività connesse alle funzioni di propria competenza e che risponde del raggiungimento degli obiettivi fissati dal Consiglio stesso. L'ufficio è costituito da un direttore tecnico e da un direttore amministrativo; la copertura dei posti avviene mediante contratto di diritto privato o pubblico, a tempo determinato, ex art. 51, comma 5, della legge 142/90.

La **Regione Abruzzo** nella propria normativa dispone che ciascun Ente d'Ambito sia dotato di un ufficio direttivo, che risponde del raggiungimento degli obiettivi di piano fissati dagli organi dell'Ente medesimo. Gli Enti d'Ambito possono stipulare tra loro apposite convenzioni per una più razionale ed economica utilizzazione degli uffici direttivi. La copertura dei posti dell'ufficio direttivo avviene mediante contratto di diritto pubblico o privato, a tempo determinato, ai sensi dell'art. 51, comma 5, della legge 142/90. Per accedere a tali posti è necessario dimostrare il possesso dei titoli e/o esperienze lavorative

direttamente connessi ai posti da coprire in relazione alla peculiarità del servizio idrico integrato. L'Ente d'Ambito, inoltre dispone di servizi amministrativi necessari a consentirne l'ordinario e regolare funzionamento degli organi: a tal fine può avvalersi di personale comandato dagli Enti consorziati e/o dai consorzi acquedottistici esistenti.

La legge della **Regione Campania** dispone espressamente che lo statuto dell'Ente di Ambito deve prevedere la costituzione di un *organo tecnico* avente compito specifico di controllare l'operato del soggetto gestore del servizio idrico integrato e di indirizzarne l'attività in conformità al programma degli interventi ed al piano finanziario. In particolare, l'organo tecnico controlla che la gestione delle risorse idriche avvenga secondo le indicazioni formulate dall'Ente d'Ambito ed in conformità al Piano regolatore generale degli acquedotti ed ai piani e programmi di settore approvati dalla Giunta Regionale. Per lo svolgimento di questa attività l'Ente di Ambito si avvale di personale proprio oltre che, eventualmente, comandato.

La **Regione Calabria** prevede negli schemi di convenzione di cooperazione e di statuto consortile allegati alla legge regionale strutture tecniche, con previsioni simili se non eguali previsti dalla Regione Lazio. Si riportano di seguito i compiti attribuiti alla segreteria tecnico-operativa (ipotesi della concezione di cooperazione), che contiene alcune specificità (in corsivo), che lo differenziano dal modello laziale:

a) funzione informativa, di ausilio e di supporto tecnico *a servizio dell'Ente d'Ambito*;

- b) funzioni di controllo generale sulla qualità del servizio e sul rispetto dell'ambiente, su tali risultanze riferisce alla Conferenza dei Sindaci;
- c) attività di vigilanza *tecnica nell'Ambito* della convenzione col soggetto gestore del servizio idrico;
- d) funzione di proposta *all'Assemblea di eventuali programmi di intervento e di investimenti*, inoltre propone al Presidente dell'Ente di Ambito, responsabile del coordinamento, misure ed iniziative nei confronti del soggetto gestore;
- e) funzione di promozione dell'adozione, da parte dei soggetti gestori del servizio idrico integrato, di modelli gestionali e sistemi informativi compatibili e atti a fornire dati fra loro integrabili;
- f) esprime pareri sui programmi di intervento e di investimenti, riferiti all'intero Ambito, predisposti dal soggetto gestore, per la successiva ratifica da parte della Conferenza dei Sindaci, e ne verifica l'attuazione da parte del gestore stesso;
- g) predisposizione, anche su richiesta degli Enti convenzionati, di proposte tecniche per l'aggiornamento dei programmi di intervento, ed il loro adeguamento alla programmazione regionale.

La **Regione Sardegna** dispone che il Comitato dell'Autorità d'Ambito sia dotato di un *ufficio di direzione*, coordinato da un direttore, scelto tra tecnici di comprovata esperienza nel settore della gestione dei servizi idrici. Il direttore coadiuva il Comitato nell'esercizio delle funzioni di sua competenza e risponde del raggiungimento

degli obiettivi prefissati. Il numero e le mansioni dei componenti dell'ufficio di direzione sono stabiliti dallo statuto consortile; la copertura dei posti di direttore e di componente dell'ufficio di direzione avviene mediante contratto di diritto privato o pubblico con le modalità che dovranno essere previste sempre dallo statuto.

La **Regione Umbria** prevede per ciascuna Autorità di Ambito un *ufficio di direzione*, cui compete la responsabilità tecnico-amministrativa dell'attività dell'autorità, e del raggiungimento degli obiettivi del piano degli interventi e del piano economico finanziario. Tale ufficio è costituito da un direttore e da un dirigente per la pianificazione e per il controllo, nominati dal consiglio di amministrazione tra esperti in possesso di diploma di laurea e di riconosciuta esperienza e professionalità in materia. Il direttore e i dirigenti sono assunti con contratto di diritto privato o pubblico ex art. 51, comma 5, legge 142/90.

La **Regione Veneto** per entrambi modelli di cooperazione (consorzio e convenzione) prevede tra gli organi dell'Autorità il *direttore*, con responsabilità organizzativa e gestionale della struttura operativa dell'Autorità medesima. Nello schema di statuto e di convenzione sono specificati i suoi compiti:

- a) assiste agli organi istituzionali dell'Autorità;
- b) partecipa senza diritto di voto alle sedute dell'assemblea e del comitato istituzionale e ne redige i processi verbali;
- c) ha la responsabilità del personale e del funzionamento degli uffici;
- d) coordina l'attività tecnico-amministrativa e finanziaria dell'Autorità;

- e) cura l'attuazione delle deliberazioni degli organi dell'Autorità;
- f) è responsabile dell'istruttoria dei provvedimenti;
- g) esercita tutte le altre funzioni demandategli dai regolamenti;
- h) comunica alla Regione eventuali inadempienze da parte degli Enti partecipanti;
- i) trasmette gli atti fondamentali e, su richiesta, i verbali e le deliberazioni dell'assemblea d'Ambito agli Enti partecipanti;
- j) propone all'assemblea il regolamento sull'ordinamento degli uffici, delle dotazioni organiche e delle modalità di assunzione.

Al direttore spettano inoltre tutti i compiti che la legge, la convenzione o i regolamenti adottati non riservino agli altri organi di governo dell'Autorità di Ambito, compresa l'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno; infine riferisce annualmente all'assemblea sulla propria attività.

La **Regione Marche** prevede che ciascuna Autorità d'Ambito possa avvalersi delle strutture della Provincia nel cui territorio ha sede; *può* dotarsi di un *ufficio di direzione* a cui affidare la responsabilità degli obiettivi e dei risultati stabiliti dal consorzio e di un direttore assunto mediante contratto di diritto pubblico o privato ex art. 51, comma 5, della legge 142/90. La dotazione del personale è definita con pianta organica, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

La legge della **Regione Emilia-Romagna** per quanto riguarda l'ordinamento e il funzionamento dell'Agenzia rinvia agli atti istitutivi

della forma di cooperazione; in ogni caso l'Agenda deve necessariamente avere, oltre che il Presidente e l'Assemblea dei rappresentanti degli Enti Locali, anche un *direttore*.

## 7. IL COORDINAMENTO E I RAPPORTI TRA AMBITI

Tale tematica, non espressamente prevista dalla legge 36/94, ha assunto particolare rilievo successivamente alla entrata in vigore delle varie leggi regionali e con la progressiva costituzione delle autorità d'Ambito. Rilievo dovuto ad una duplice esigenza: da parte delle Regioni di rendere omogenei i processi di costituzione delle autorità d'Ambito o in ogni caso delle strutture di cooperazione tra Enti Locali; e da parte delle strutture d'Ambito sia per individuare modalità comuni di azione rispetto al rapporto con gli Enti Locali, sia per trovare forme di cooperazione e di coordinamento, sia infine per sfruttare utili sinergie nella fase gestionale dei processi di applicazione della legge.

Non in tutte le Regioni è stata avvertita questa esigenza: le **Regioni Liguria** e **Veneto** non hanno disciplinato la materia, così come la **Regione Umbria**: in quest'ultimo caso probabilmente è stato reputato non necessaria una specifica previsione considerato il numero limitato di Autorità di Ambito (2); mentre la **Regione Campania** – così come la **Regione Marche** – disciplina forme di cooperazione in ordine a specifiche fattispecie. La **Campania** prevede la procedura per regolare mediante apposite *convenzioni* «eventuali interferenze tra i servizi idrici integrati di A.T.O. diversi, con par-

ticolare riguardo ai trasferimenti di risorse ed all'uso comune di infrastrutture» (art. 11 L.R.); mentre la **Regione Marche** contempla la stipula di *accordi di programma* promossi dal Presidente dell'Autorità di Ambito «avente competenza prevalente», acquisito il parere dell'Autorità di Ambito<sup>33</sup> «ogni qualvolta sia richiesta la partecipazione diretta di più Autorità nella definizione e realizzazione di opere, di interventi o di programmi di intervento necessari al servizio idrico integrato». La **Regione Marche** prevede inoltre altre forme permanenti di cooperazione, secondo che si avrà modo di esaminare successivamente. Anche la **Regione Abruzzo** dispone (art. 17) esclusivamente<sup>34</sup> la fattispecie delle interferenze degli Ambiti Territoriali Ottimali, «in modo particolare quelle connesse a schemi acquedottistici che prevedono il trasferimento di risorse e l'uso comune di infrastrutture». La disciplina delle interferenze (così per ogni altra controversia) è attribuita alla Giunta Regionale<sup>35</sup> la quale provvede a definire «gli schemi delle convenzioni obbligatorie che devono essere stipulate tra i soggetti gestori degli Ambiti Territoriali interessati».

La **Regione Sardegna** ha previsto un solo Ambito per l'intero territorio dell'isola, pertanto non dispone, nella propria legge alcuna struttura di coordinamento.

Anche la legge della **Regione Basilicata** individua un solo A.T.O., in ogni caso prevede (art. 17) la costituzione di una *Conferenza Regionale delle risorse idriche* con compiti di coordinamento e verifica «delle funzioni dei soggetti istituzionalmente compe-

tenti in materia di risorse idriche». La Conferenza può altresì formulare proposte e pareri per il razionale espletamento del servizio idrico integrato.

La **Regione Toscana** invece quale forma di coordinamento individua (art. 8 comma 6) periodiche *conferenze di servizi* promosse dalla Regione tra i Presidenti delle Autorità di Ambito e, in relazione alle loro competenze, le Province e le autorità di bacino. Il compito di tali conferenze è di «rendere omogenee le scelte programmatiche e l'azione amministrativa nei vari Ambiti Territoriali Ottimali».

Con l'art. 16 della legge 22.1.1996 n. 6 della **Regione Lazio** viene istituita la *Consulta regionale per la gestione ottimale delle risorse idriche*, quale organo consultivo della Regione per gli adempimenti connessi alla legge regionale; esprime pareri in merito: a) alle questioni di carattere tecnico-economico, organizzativo gestionale relative agli A.T.O.; b) alla gestione dei servizi idrici; c) alla regolamentazione delle interferenze tra Ambiti Territoriali; d) alla formazione e all'aggiornamento dei programmi di intervento, dei piani finanziari e dei modelli gestionali ed organizzativi.

La **Regione Marche**, prevede (art. 3 comma 8) l'indizione periodica da parte del Presidente della Giunta regionale di «apposite» *conferenze di servizi*, a cui partecipano i Presidenti delle Autorità di Ambito e delle Autorità di bacino, con compiti di verifica circa il conseguimento degli obiettivi della legge regionale e con «il particolare fine di rendere omogenee le scelte di programmazione e l'azione

amministrativa nonché al fine dell'espletamento della cooperazione con il comitato di vigilanza».<sup>36</sup>

La **Regione Piemonte** dispone sia in ordine alla regolamentazione dei rapporti tra le Autorità di Ambito rispetto a peculiari aspetti sia in ordine al complessivo coordinamento dei soggetti che operano all'interno del ciclo integrato delle acque. Per quanto riguarda il primo aspetto, (art. 10) «per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento» che richiedono l'azione di più Autorità d'Ambito, così come per il trasferimento di risorsa idrica tra Ambiti, è promossa dalle Autorità di Ambito, d'intesa con la Regione, la conclusione di *accordi di programma*. Per il secondo aspetto, invece, è istituita (art. 13) la *Conferenza Regionale delle risorse idriche*, con il fine di procedere al coordinamento e alla verifica delle funzioni dei soggetti istituzionali competenti in materia di risorse idriche. La Conferenza può altresì formulare proposte ed esprimere pareri a tali soggetti. La Conferenza, per lo svolgimento dei propri compiti, si avvale dell'Osservatorio regionale dei servizi idrici e di un Comitato tecnico.

La **Regione Calabria**, prevede (art. 50) la costituzione di una *Consulta regionale per la gestione ottimale delle risorse idriche*, che si configura quale organo consultivo della Regione per gli adempimenti connessi all'attuazione della legge regionale e della politica regionale delle acque. La Consulta, secondo specifiche previsioni di legge, esprime pareri in ordine a questioni di carattere tecnico-economico, organizzativo e gestionale relative: a) agli A.T.O., b) alla gestione dei servizi idri-

ci integrati; c) alla regolamentazione delle interferenze tra A.T.O. di gestione;<sup>37</sup> nonché su programmi di intervento, su programmi finanziari e sui modelli organizzativi.<sup>38</sup> La Consulta esprime altresì parere «circa l'adozione delle tariffe per i servizi resi dalla società mista» prevista dall'art. 40<sup>39</sup> della legge regionale «con riferimento anche alle eventuali misure di compensazione tra aree disomogenee per dotazione infrastrutturale, qualità delle risorse idriche e costi di produzione». Qui si richiamano le precedenti osservazioni critiche relativamente alla soluzione organizzativa adottata dalla Regione Calabria, la cui contraddizione con l'impianto generale della 36/94 si evidenzia ancora una volta. In sintesi, non è in alcun modo giustificato un parere della *Consulta* sulle tariffe dei servizi idrici, le quali dovrebbero essere definite dall'Autorità di Ambito (e nel caso la gestione degli impianti in questione sono al di fuori della competenza di alcuna Autorità di Ambito) sulla base di un piano finanziario e definiti in una convenzione con il soggetto gestore. La procedura prevista pertanto oltre che anomala si ritiene non abbia alcuna fondatezza rispetto al quadro normativo generale di organizzazione dei servizi idrici.

La **Regione Lombardia** prevede la costituzione di una «Autorità delle acque» in cui prevalgono i compiti di coordinamento delle politiche della Regione in materia di risorse idriche e della ragione delle politiche degli Ambiti;<sup>40</sup> pertanto non può considerarsi struttura di coordinamento tra Ambiti, al punto che nella sua composizione non è prevista alcuna rappresentanza delle Autorità di Ambito, per quanto sia prevista la presenza di 2 esperti indicati dall'ANCI e dall'UPI lombarde.

<sup>1</sup> Su consorzi di bonifica, si rinvia alla recente sentenza della Corte Costituzionale 14.7.1998 n. 326.

<sup>2</sup> In particolare, opera modifiche ed integrazioni alla legge 36/94 ad opera degli artt.23, comma VII e VIII, art. 25, commi II, III e IV e dell'art. 26 commi I e II. Sul T.U. è stato depositato presso la Corte Costituzionale un ricorso per questione di legittimità costituzionale da parte della Provincia autonoma di Trento (ricorso n. 23 del 7.7.1999, in G.U. 1a serie speciale del 6.10.1999 n. 40).

<sup>3</sup> Il caso più emblematico è costituito dalla legge della Regione Emilia-Romagna, che ha provveduto a recepire contemporaneamente, con soluzioni unitarie per certi versi interessanti, sia la normativa sul ciclo integrale delle acque sia quella sui rifiuti (d.lgs. 22/97), almeno per la parte organizzativa.

<sup>4</sup> Si rilevano i limiti e la contraddittorietà della previsione dell'art. 8 comma 2 della legge 8.10.1997 n. 344 secondo il quale nelle Regioni in cui alla data di entrata in vigore della legge n. 135/97 non è stata ancora definita l'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato, gli ambiti territoriali ottimali coincidono con il territorio della Provincia. Dopodiché tutto continua, com'è continuato, a permanere invariabilmente immobile come in precedenza, considerato che non è specificata qual è la forma di cooperazione tra gli Enti Locali, chi ha il potere di impulso, i termini, le forme di cooperazione. Infatti, l'articolo in esame prosegue che le Regioni, sentite le autorità di bacino, possono «definire una diversa delimitazione territoriale degli Ambiti». Vale a dire, la procedura ordinaria prevista dalla legge 36/94.

<sup>5</sup> Così come sono presenti situazioni di particolare contraddittorietà nell'intreccio tra dimensione delle strutture gestionali, mancata applicazione della legge n. 36/1994 e processi di privatizzazione. È il caso dell'Ente acquedottistico pugliese, la cui criticità gestionale in un primo tempo assoggettata a commissariamento, successivamente è stata «sanata» con un intervento legislativo (legge 18.11.1998 n. 398) che ha provveduto al riconoscimento di un contributo ventennale di 30 miliardi, dopodiché si è provveduto alla sua trasformazione in s.p.a. affidando alla società sino al 2018 le finalità già attribuite all'Ente dalla previgente normativa. Il tutto, in assenza di una legge regionale di riorganizzazione dei servizi idrici ma, a nostro avviso, in totale difformità dal processo indicato dalla legge 36/1994. Sul provvedimento di trasformazione dell'Ente acquedotto pugliese (d.lgs. 11.5.1999 n. 141) la Regione Puglia ha depositato presso la Corte Costituzionale ricorso per questione di legittimità costituzionale (ricorso n. 20 del 24.06.1999, in G.U. 1a serie speciale del 15.09.1999 n. 37).

<sup>6</sup> Tale legge è stata oggetto di segnalazione da parte dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, il cui testo integrale è riportato in calce al paragrafo.

<sup>7</sup> Tale schema è ripreso in altri testi, i quali rinviano alle norme statutarie il compito di definire il ruolo e la funzione della Provincia.

<sup>8</sup> Desta perplessità la costruzione normativa di tale «organismo comune» che ha, nella sua strutturazione, tutti i connotati di un consorzio senza che sia così chiamato. La convenzione di cooperazione è una forma di esercizio associato di funzioni che non può assumere la forma di organismo ancor più dotandolo di personalità giuridica.

<sup>9</sup> Per quanto la convenzione possa risultare non necessaria trattandosi di consorzio obbligatorio

<sup>10</sup> Stesso rilievo dovrebbe peraltro diretto alla identica disposizione della legge 36/94 (art. 12 comma 1) da cui è tratta la norma regionale.

<sup>11</sup> Nel caso della legislazione della Regione Piemonte assume particolare importanza la forma della rappresentanza istituzionale all'interno dell'Autorità di Ambito.

<sup>12</sup> La legge regionale non rende chiaro il momento in cui avviene l'effettiva costituzione dell'Autorità di Ambito, se al momento dell'insediamento della Conferenza o al momento dell'avvenuta stipula della Convenzione. Si può ipotizzare che al momento dell'insediamento della Conferenza si ha la costituzione ex lege dell'Autorità di Ambito, la quale però esercita le funzioni previste dalla legge 36/94 solo successivamente all'approvazione da parte degli organi degli Enti della convenzione e alla sua sottoscrizione. Nella legge della Regione Lazio (nel modello della convenzione di cooperazione) si ha una netta demarcazione della Conferenza dei sindaci e dei Presidenti delle Province che costituisce «la forma di consultazione dei Comuni e delle Province appartenenti allo stesso Ambito territoriale Ottimale» rispetto alla convenzione di cooperazione, non assumendo, come si evidenziava nel testo, nessuno degli istituti – nemmeno nel caso di costituzione del consorzio – la denominazione di Autorità di Ambito.

<sup>13</sup> Nel rispetto delle procedure fissate dall'art. 34 comma 1 della L.R. 43/95: «Sulla base di accordi di programma promossi dalle Province territorialmente competenti gli Enti Locali organizzano (...) il servizio idrico integrato entro il termine perentorio di 6 mesi dalla delimitazione dell'Ambito Territoriale stesso».

<sup>14</sup> Si nota una lieve discrasia nella deliberazione: da un lato si dà avvio al processo di delimitazione del territorio regionale in Ambiti Territoriali per il quale si chiede il parere delle Autorità di bacino interessate, nello stesso tempo scattano i termini per le Province per promuovere l'accordo di programma. In caso di modifica degli ambiti (che non sono ancora definitivi) o si intendono interrotti i termini oppure – in caso di avvenuta conclusione dell'accordo di programma – è possibile dare avvio a nuova procedura.

<sup>15</sup> Dal testo dello schema della convenzione di cooperazione allegato alla legge, emerge la figura del Presidente dell'Ente d'Ambito senza diritto di voto; così come nel caso del consorzio, lo schema di statuto prevede la partecipazione della Provincia alla costituzione dell'Ente d'Ambito, attraverso l'approvazione dello statuto e della convenzione, mentre all'art. 7 (composizione dell'assemblea) prevede che «l'Assemblea è composta dai rappresentanti degli Enti consorziati nella persona del sindaco o di un suo delegato». (corsivo nostro).

<sup>16</sup> (...) Art.6 comma 5: «Tutte le opere già realizzate e collaudate ed ancora gestite dalla Cassa sono trasferite alle Regioni entro sei mesi dalla entrata in vigore della presente legge. (...) analogamente verranno trasferite alle Regioni le opere che saranno successivamente ultimate e collaudate». Art.6 comma 7: «Le Regioni, a loro volta, provvederanno al conseguenze eventuale passaggio delle opere stesse ai soggetti destinatari». Se tale norma ha ancora valore, le opere riguardanti il ciclo integrale delle acque dovrebbero essere trasferite agli Enti Locali, i quali sono i titolari del servizio; e non dovrebbe esserci una gestione ancora regionale, sia pur in collaborazione con gli Enti Locali, delle stesse. A tal proposito, nel senso indicato, si veda l'art. 15 della L.R. Lazio n. 6/96, il quale dispone che «gli acquedotti, gli impianti e le altre opere di competenza regionale, comprese le pertinenze, attinenti al servizio idrico integrato, sono trasferite ai Comuni».

<sup>17</sup> Si presuppone tutti i Comuni, considerato che la costituzione della legge è motivata dalla necessità di «garantire su tutto il territorio regionale un equilibrio del bilancio idrico e la priorità negli usi».

<sup>18</sup> La convenzione dovrebbe coinvolgere, in tali contenuti anche gli Enti Locali nonché i privati partecipanti alla società.

<sup>19</sup> Si può anche ipotizzare che nelle intenzioni del legislatore regionale la costituenda società possa essere il futuro gestore unico.

<sup>20</sup> A meno che non si intende eleggere degli organi all'interno dell'assemblea dei rappresentanti con il compito di predisporre lo statuto: la qual cosa ha un senso ma oltre che essere farraginosa sarebbe potuto essere espressa meglio.

<sup>21</sup> Il che fa assimilare la procedura ad una conferenza di servizi secondo la nuova disciplina fissata dalla legge 127/97.

<sup>22</sup> A differenza delle altre leggi regionali, l'intervento sostitutivo in caso di mancata approvazione degli atti costitutivi dell'Autorità di Ambito da parte dei Comuni è attribuito al Presidente della Provincia.

<sup>23</sup> Insieme all'Emilia-Romagna, sono – al momento – le uniche due leggi che prendono a riferimento la problematica delle aree metropolitane (la Lombardia in maniera indiretta, l'Emilia-Romagna in modo specifico).

<sup>24</sup> Non vi è dubbio che così com'è scritta, questa previsione potrebbe dare il via ad una frammentazione dell'organizzazione del servizio idrico integrato, che tenga conto dell'articolazione delle attuali gestioni esistenti, e costituendo pertanto presupposto logico per la loro salvaguardia, nel caso in cui sia motivo per la formazione del sub-Ambito.

<sup>25</sup> Individuata ai sensi della L.R. n. 33/95

<sup>26</sup> Desta perplessità la previsione secondo la quale sia possibile – su richiesta dei Comuni – procedere da parte dell'Agenzia, all'assunzione dei nuovi servizi, ammesso che la titolarità dell'assunzione dei servizi rimane in capo ai singoli Comuni i quali possono procedere, come correttamente disposto, al trasferimento dell'esercizio delle relative funzioni alla struttura preposta quale espressione di «forma di cooperazione per la rappresentanza unitaria degli Enti Locali associati» (art. 3 comma 1). Resta infatti da capire quale possa essere la forma mediante la quale una serie di Comuni «richiede» all'Agenzia di assumere di nuovi servizi, se all'Agenzia sono attribuiti infatti compiti e funzioni relativi alla programmazione e controllo e non alla gestione. La norma in esame (art. 5) prevede infine che l'Agenzia assume «le opportune iniziative di coordinamento e di accordo con i Comuni dell'Ambito che, non avendo eventualmente proceduto al conferimento delle funzioni [e non parla qui di assunzione di servizi, n. d.r.] relative ai servizi pubblici ulteriori, ne hanno conservato il relativo esercizio, al fine precipuo di garantire la gestione integrata delle risorse sul territorio». La ratio della norma nel suo complesso è chiara: è il tentativo di costituire una geografia unitaria su tutto il territorio regionale per la gestione dei servizi pubblici locali (ad eccezione dei trasporti) prendendo quale base di riferimento l'unità amministrativa Provinciale (e l'Area metropolitana di Bologna). È una scelta significativa, perché in qualche modo – al di là delle possibili modificazioni delle delimitazioni territoriali degli A.T.O. «idrici» – opta per una direzione di unitarietà amministrativa prima che territoriale, superando (o rinunciando) alla ipotesi di una organizzazione dei servizi «a geometria variabile» (anche sulla scorta del d.lgs. 22/97 che individua sic et simpliciter le Province quale A.T.O. per la gestione dei rifiuti), la quale sopravvive quale opportunità per così dire residuale o eccezionale rispetto alla regola della dimensione Provinciale dell'Ambito di organizzazione dei servizi.

<sup>27</sup> Il termine si ritiene ordinario, in quanto la legge non prevede un intervento sostitutivo della Regione in caso di decisione nel senso di una convenzione di cooperazione assunta dopo il termine previsto.

<sup>28</sup> È di dubbia legittimità la esclusione dalla possibilità della salvaguardia di soggetti privati, o con capitale a maggioranza privata.

<sup>29</sup> Per quanto riguarda la Regione Sardegna, occorre tenere conto della presenza dell' E.S.A.F. (Ente Sardo Acquedotti e Fognature), il quale «può continuare ad assumere la gestione dei servizi idrici integrati purché la gestione non si estenda oltre il 31 dicembre 1998 e comunque non oltre l'organizzazione del servizio idrico integrato» (art. 18); e della norma transitoria di cui all'art. 10, la quale dispone espressamente che «Fino all'approvazione di una legge regionale di riordino complessivo del governo delle risorse idriche, la gestione delle acque oggetto di grande derivazione o comunque destinate all'uso multiplo continua ad essere esercitata, dai soggetti attualmente titolari, fatta salva l'ordinaria scadenza delle attuali concessioni» (art. 20).

<sup>30</sup> Vedi precedente nota n. 3

<sup>31</sup> Analoga previsione è contenuta nel comma 4 dell'art. 6 della medesima legge, laddove l'Agenzia, nell'esercizio delle funzioni ad essa attribuite (ed in particolare la norma richiama: I) specificazione della domanda di servizio idrico integrato; II) determinazione della tariffa d'Ambito e delle sue articolazioni per le diverse categorie di utenza per il servizio idrico integrato; III) controllo sul servizio reso dal gestore nel rispetto delle specifiche norme contenute nell'atto di affidamento) «assicura la consultazione delle organizzazioni economiche, sociali e sindacali maggiormente rappresentative nel territorio»

<sup>32</sup> Nella Regione Lazio in tutti gli Ambiti Territoriali Ottimali la forma di cooperazione scelta è stata la convenzione.

<sup>33</sup> Se si è in presenza di «trasferimento di risorse idriche» occorre l'assenso della Giunta Regionale.

<sup>34</sup> Si ritiene non assimilabile invece alla fattispecie del coordinamento degli ambiti l'attività svolta dal precedentemente richiamato Ufficio Piano generale acquedotti e gestione opere acquedottistiche, sia per la sua configurazione prettamente tecnica, sia per le funzioni svolte di esclusivo controllo. Tantomeno la Commissione regionale per la vigilanza e programmazione del servizio idrico integrato in quanto non prevede la presenza di rappresentanti delle Autorità di Ambito.

<sup>35</sup> Sono «fatte salve le competenze dell'Autorità di bacino in tema di programmazione dell'uso della risorsa»

<sup>36</sup> Non essendo specificato come al precedente comma 6 lett. b) del medesimo articolo, si ritiene si faccia riferimento al Comitato di cui all'art. 21 della legge 36/94.

<sup>37</sup> La scrittura materiale non felice della norma sembrerebbe configurare «Ambiti Territoriali Ottimali di gestione» mentre il genitivo («di gestione») è sicuramente attribuibile alla parola «interferenze»

<sup>38</sup> La genericità di queste ultime materie rende indefinibile l'attribuzione ad alcun soggetto della titolarità dei programmi e dei modelli rispetto ai quali è prevista l'espressione dei pareri.

<sup>39</sup> Si tratta della società costituita dalla Regione per la gestione delle opere ex legge 183/76.

<sup>40</sup> In tal senso si ritiene debba interpretarsi la competenza dell' »Autorità delle acque» nel fissare i criteri per «il coordinamento e l'omogeneizzazione delle politiche infrastrutturali e delle scelte strategiche dei singoli ambiti, con particolare attenzione agli ambiti confinanti». Si può ritenere di essere in presenza – tendenzialmente – di un coordinamento funzionale piuttosto che strutturale, per quanto limitato nella componente di partecipazione a tale coordinamento delle Autorità di Ambito.

## 8. COMPOSIZIONE ORGANISMI DI COORDINAMENTO

**Regione Toscana:** conferenza di servizi

*Componenti*

- Regione
- Presidenti Autorità di Ambito
- Province
- Autorità di Bacino

**Regione Marche:** conferenza di servizi

*Componenti:*

- Presidente della Giunta Regionale
- Presidenti delle Autorità di Ambito
- Autorità di bacino

**Regione Basilicata:** Conferenza regionale delle risorse idriche

*Componenti*

- Presidente della Giunta Regionale o Assessore al Dipartimento assetto del territorio (delegato)
- Presidenti delle Province di Potenza e Matera
- Presidente dell'A.T.O. Basilicata
- Rappresentanti degli Enti istituzionalmente preposti alla gestione del servizio idrico operanti sul territorio
- Segretario dell'Autorità di bacino regionale e interregionale
- 2 docenti universitari, esperti nel settore, nominati dalla Giunta regionale

- 3 rappresentanti designati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul territorio regionale
- 3 rappresentanti designati dalle organizzazioni imprenditoriali maggiormente rappresentative sul territorio regionale
- 1 rappresentante designato dalle associazioni di consumatori
- 1 rappresentanza dei servizi tecnici nazionali competenti

**Regione Lazio:** Consulta regionale per la gestione ottimale delle risorse idriche

*Componenti*

- dirigente settore 33 della Regione
- dirigente settore 71 della Regione
- 2 funzionari tecnici esperti nel campo dei servizi idrici designati dall'Assessore regionale alle opere e reti di servizi e mobilità e dall'Assessore all'ambiente
- Segretari generali delle Autorità di bacino nazionali, interregionali e regionali interessanti il territorio regionale
- responsabili delle segreterie tecnico operative o dei consorzi costituite presso ciascun A.T.O.
- 4 esperti nei diversi profili tecnici, economici e giuridici nella materia dei servizi idrici designati dal Presidente della Giunta Regionale
- 2 esperti designati dall'UPI e dall'ANCI.

**Regione Piemonte:** Conferenza regionale delle risorse idriche.

*Componenti*

- Presidente della Giunta regionale o Assessore delegato
- Presidenti delle Province o Assessori delegati
- Rappresentanti delle Autorità d'Ambito, limitatamente alla trattazione della materia inerente il servizio idrico integrato
- Presidente della delegazione regionale dell'UNCEM o suo delegato, limitatamente alla trattazione delle materie di interesse delle zone montane

**Regione Calabria:** Consulta regionale per la gestione ottimale delle risorse idriche

*Componenti*

- Presidente della Giunta regionale
- Assessore delegato per i lavori pubblici
- Assessore regionale all'agricoltura
- Presidente, o suo delegato, di ciascuna delle Province
- dirigente regionale del settore affari generali giuridico amministrativi dell'area lavori pubblici
- dirigente del settore legale della Giunta Regionale
- dirigente del settore centrale regionale dell'area lavori pubblici
- dirigente dell'Assessorato all'ambiente

- dirigente del settore bonifica ed irrigazione della Giunta regionale
- Segretari generali delle Autorità di bacino regionali ed interregionali
- Responsabili di ciascun Ente d'Ambito
- 1 rappresentante dell'ARPAC
- 1 rappresentante dell'UNCEM
- Presidente e/o Amministratore delegato della società mista ex art. 40 comma 1 L.R.
- 4 professionisti esterni, esperti del settore, nominati dal Presidente della Giunta regionale su proposta dell'Assessore ai lavori pubblici
- Assessore alla sanità o suo delegato
- Assessore all'ambiente o suo delegato

Dalla composizione dei vari organismi e strutture di coordinamento, combinata con le funzioni ad esse attribuite, è facilmente desumibile la diversità oltre che la peculiarità che assume ciascuna soluzione organizzativa rispetto all'efficacia dell'azione posta in essere. La pletoricità di alcune scelte compiute, con un numero veramente spropositato di componenti, delinea il rischio di paralisi se non di inefficienza rispetto ad una funzione di coordinamento che deve avere i caratteri dell'efficacia rispetto ai reali destinatari: gli Ambiti Territoriali, meglio, le Autorità di Ambito. In alcuni casi queste scompaiono rispetto ad una serie di rappresentante la cui funzione risulta di dubbia necessità rispetto alle problematiche che dovrebbero essere affrontate. Tali strutture di coordinamento sono in alcuni casi «caricate»

di un eccesso funzioni che potrebbero invece essere utilmente collocate in altri livelli organizzativi ed istituzionali nell'Ambito della organizzazione dei servizi idrici integrati.

A conclusione di questo paragrafo si reputa utile allegare la decisione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato del 26.11.1998 circa la legge regionale delle Marche del 22 giugno 1998 n. 18, comunicata al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dei Lavori Pubblici, ai Presidenti della Giunta e del Consiglio della Regione Marche.

«Nell'Ambito della disciplina dei poteri volti alla promozione della concorrenza, l'art. 21 della legge n. 287/90 prevede che l'Autorità, allo scopo di contribuire ad una più completa tutela della concorrenza e del mercato, possa segnalare le situazioni distorsive derivanti da norme di legge.

Nell'esercizio di tale facoltà l'Autorità intende evidenziare alcuni problemi connessi all'applicazione dell'art. 9, comma 2, lettera d), ultimo capoverso, della legge Regione Marche del 22 giugno 1998, n. 18, di attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36, recante «Disciplina delle risorse idriche».

La legge n. 36/1994, nel dettare i principi fondamentali cui la legislazione regionale deve attenersi, all'art. 9, comma 2, ha previsto che i Comuni e le Province di ciascun Ambito Territoriale Ottimale (c.d. ATO) provvedano alla gestione del servizio idrico nelle forme

previste dalla legge n. 142/1990, così come integrata dall'art. 12 della legge n. 498/92, scegliendo tra l'azienda speciale, la società mista, a maggioranza pubblica o privata, e la concessione a terzi.

Tale normativa riconosce agli Enti Locali anche la possibilità di gestire il servizio idrico attraverso una pluralità di soggetti e di forme diverse. Secondo quanto previsto nell'art. 9, comma 4, infatti, *«i Comuni e le Province possono provvedere alla gestione integrata del servizio idrico anche con una pluralità di soggetti e di forme tra quelle di cui al comma 2. In tal caso, i Comuni e le Province individuano il soggetto che svolge il compito di coordinamento del servizio e adottano ogni altra misura di organizzazione e di integrazione delle funzioni fra la pluralità di soggetti gestori.»*

La normativa adottata dalla Regione Marche in attuazione della legge n. 36/94, prevede, all'art. 9, comma 2, lettera d), che all'Autorità di Ambito spetta *«la scelta delle forme di gestione del servizio idrico integrato secondo quanto previsto dall'art. 22, comma 3, lettere b), c) ed e) della legge 8 giugno 1990, n. 142 e successive modificazioni, come integrata dall'articolo 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498.....Per un periodo transitorio di cinque anni, le Autorità di Ambito affidano la gestione del servizio idrico integrato ad aziende speciali consortili o a società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente partecipazione pubblica»*.

Questa norma limita la possibilità di scelta degli Enti Locali ai soli modelli di gestione costituiti dall'azienda speciale consortile e

dalla società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente partecipazione pubblica ed esclude la possibilità di utilizzare modelli aventi natura più spiccatamente privatistica, quali la società a partecipazione pubblica minoritaria e la concessione ad imprese terze.

La previsione di un periodo transitorio di cinque anni, nel corso del quale le Autorità di Ambito devono affidare la gestione del servizio idrico ad aziende speciali consortili, a società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente partecipazione pubblica, dovrebbe trovare la propria *ratio* nell'esigenza di permettere il passaggio graduale da un modello di gestione di tipo pubblicistico (gestione in economia, a mezzo di aziende speciali o di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente partecipazione pubblica) ad uno improntato a criteri di natura privatistica e, quindi, nell'esigenza di consentire e di incentivare la progressiva privatizzazione delle attuali forme di gestione del servizio idrico.

Nel caso di specie, tuttavia, tali ragioni non appaiono idonee a giustificare la deroga al principio della libertà di iniziativa economica, insita nell'adozione di un regime che, essendo fondato esclusivamente sull'affidamento diretto del servizio, elimina l'unica forma di concorrenza possibile in quei settori dove la presenza di una riserva fa sì che non vi sia una concorrenza *nel* mercato, basata sul confronto competitivo continuo tra le imprese che in esso operano, ma solo una concorrenza *per* il mercato, che si esplica esclusivamente nella fase di accesso delle imprese al mercato.

L'affidamento diretto, in quanto misura derogatoria rispetto al normale regime concorrenziale, deve in generale considerarsi giustificato solo se condizionato da presupposti e limiti stringenti di cui l'Ente Locale affidatario deve dare pieno e circostanziato conto nella delibera di affidamento del servizio.

Tale regime deve, invece, ritenersi sicuramente ingiustificato nelle ipotesi in cui sia prescritto *ex lege* e non trovi fondamento in motivi attinenti alla salvaguardia del pubblico interesse. In questo caso, infatti, attraverso l'obbligo imposto alle Autorità di Ambito di procedere in via esclusiva ad affidamenti diretti, si elimina qualsiasi forma di valutazione comparativa tra i diversi modelli di gestione che consenta di limitare il ricorso alla gestione a mezzo di aziende speciali consortili, società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente partecipazione pubblica all'ipotesi in cui sul mercato non siano individuabili forme di gestione più efficienti.

Se così non fosse, si correrebbe il rischio di dilatare eccessivamente l'Ambito di operatività dell'affidamento diretto e si consentirebbe la deroga al principio di libertà di iniziativa economica anche nelle ipotesi in cui, non sussistendo ragioni evidenti ed oggettive che rendono preferibile l'affidamento diretto rispetto al ricorso al mercato, tale eccezione risulta illegittima.

Anche a prescindere da una valutazione circa la congruità del termine di cinque anni, la mancata previsione, nell'art. 9, comma 2, lettera d), di meccanismi e di procedure che, decorso il termine stes-

so, consentano la riapertura del mercato induce ad attribuire alla soluzione in esso prevista carattere permanente.

Si rileva, infine, che il regime di affidamenti diretti introdotto dalla legge Regione Marche 22 giugno 1998, n. 18, in quanto conferisce un ingiustificato vantaggio concorrenziale alle aziende speciali consortili, alle società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente partecipazione pubblica, appare in contrasto con il principio di parità di trattamento tra imprese private e imprese pubbliche (o formalmente private ma sostanzialmente pubbliche), sancito dal Trattato di Roma (artt. 90.1 e 6) e dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 (art. 8, comma 1).

Poiché, per le ragioni fin qui evidenziate, la disposizione contenuta nell'art. 9, comma 2, lettera d), ultimo capoverso, della legge Regione Marche del 22 giugno 1998, n. 18, introduce una barriera legale di accesso al mercato che discrimina ingiustificatamente gli operatori privati rispetto a quelli pubblici, l'Autorità auspica un intervento legislativo che garantisca agli operatori pari opportunità di accesso al mercato della gestione dei servizi idrici integrati e che ripristini omogenee condizioni di concorrenza».

## **4. IL RIORDINO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI E LA REGOLAZIONE DEL MERCATO**

4.1 Nella relazione al Parlamento per l'anno 1998 il Comitato ha avuto modo di illustrare come – tra le concause della faticosa attuazione della legge 5.1.1994 n. 36 – spicchino le difficoltà dovute all'incompleta disciplina generale dei pubblici servizi e quindi al mancato collegamento della riforma del servizio idrico integrato con un disegno complesso di riforma.

D'altro canto la circostanza che l'intervenuta successiva legge 14.11.1995 n. 481, sull'istituzione delle Autorità e la definizione di alcuni principi generali, non riguardi esplicitamente il settore dell'acqua è da ritenersi dovuta all'oggettiva considerazione che in realtà in Italia mancava, all'epoca, un mercato dell'acqua. Inoltre i tentativi di dettare una disciplina uniforme dei servizi pubblici locali, dopo lo stralcio dal d.d.l. n. 1388/S presentato dal Governo in questa legislatura, della parte ad essi relativi, si sono tradotti in alcune, anche appropriate, norme sparse nei vari provvedimenti che vanno sotto il nome di «riforma Bassanini».

Il Governo ha quindi varato, per soddisfare l'esigenza sopra delineata, il disegno di legge 4014/S, in ordine al quale questo Comitato ritiene di dover formulare alcune osservazioni, già anticipate ai Presidenti delle Camere, per evidenti ragioni d'urgenza.

Anzitutto, sotto il profilo generale, è da dire che l'impostazione del disegno di legge, che rappresenta una significativa innovazione nel processo di liberalizzazione dei servizi pubblici locali, sembra da condividere specie per quel che attiene alla distinzione, e conseguente diversa regolamentazione, tra i servizi a rilevanza industriale e servizi privi di tale rilevanza.

Tuttavia l'attribuzione, sia pure con il temperamento del regolamento previsto dal co. 2, ultimo periodo, del nuovo testo dell'art. 22 della legge 8.6.1990 n. 142, della competenza a individuare i servizi pubblici locali agli enti locali desta più di una perplessità, sicché sarebbe necessario – anche per evitare censure di illegittimità costituzionale – limitare tale previsione proprio ai servizi privi di rilevanza industriale; l'anomalia si ripercuote peraltro sul successivo co. 3 che contraddittoriamente prevede che anche le attività che non possono essere svolte in regime di concorrenza possano essere affidate con una gara (su quale base è difficile capire).

Va poi sottolineata la singolarità del co. 9, secondo il quale i contratti di servizio, che devono regolare i rapporti tra enti locali e gestori, devono attuare le carte dei servizi, che sono documenti formulati dai gestori per garantire la trasparenza delle attività e l'informazione all'utenza; vero è che tali documenti dovrebbero tener conto degli schemi approvati dalla Presidenza del Consiglio, ma allora a detti schemi dovrebbe eventualmente farsi diretto riferimento.

In questo quadro non pare appropriata l'attribuzione agli enti

locali, prevista nel co. 8, dell'attività di regolazione che dovrebbe invece essere affidata ad un soggetto terzo, proprio per impedire quella commistione di funzioni che la norma vuole evitare; vero è che si fanno salve le previsioni della citata legge n. 481 ed eventuali altre disposizioni, ma il rischio (che tra l'altro riguarda il servizio idrico integrato) che ci siano indebite ingerenze di una parte (la quale peraltro può legittimamente esercitare le proprie funzioni di indirizzo, vigilanza, programmazione e controllo) nella gestione del programma è troppo forte e potrebbe far saltare gli equilibri sinallagmatici.

Detto questo in via generale e ribadita l'opportunità delle disposizioni che limitano le competenze degli enti locali alle attività di indirizzo, di programmazione e di controllo, va sottolineato come la collocazione dei servizi idrici tra quelli che possono essere affidati a gestori pubblici o privati scelti esclusivamente in base a gara ad evidenza pubblica alla quale possono partecipare solo società di capitali o cooperative, qualifica tali servizi come attività industriale.

Non risulta pertanto più possibile l'affidamento diretto del servizio, affidamento che sulla base della normativa precedente unito al contemporaneo doppio ruolo che, in numerosi casi, i Comuni svolgono sia come titolari della funzione – ancorché esercitata in forma associata – che come gestori del servizio mediante aziende pubbliche, ha oggettivamente costituito causa di ritardi nell'adozione delle leggi regionali di attuazione della richiamata legge n. 36/94 (Emilia

Romagna, Marche) e nella definizione territoriale di ambiti con dimensione inadeguata (Lombardia, Veneto), resta invece consentito ai Comuni costituire o partecipare a società di gestione, ma con l'esplicito temperamento, del co. 8 dell'art. 22 citato cui sopra si è accennato.

Forti perplessità destano i meccanismi ipotizzati nei co. 13 e 14 (dai quali è fortunatamente escluso il servizio idrico integrato) che di fatto, con lo spezzettamento delle varie attività oggetto del servizio, potrebbero creare diseconomie tali da pregiudicare la gestione industriale del servizio, anche a voler tacere della bizzarra possibilità per le società di amministrazione dei beni destinati al pubblico servizio di indire le gare per la gestione di quest'ultimo, quasi a voler sottolineare la subordinazione del cittadino-utente agli strumenti di cui il servizio si avvale.

Il co. 15 sembra fissare la durata massima del servizio senza tener alcun conto della necessità che ha il gestore di fruire di un tempo sufficiente lungo non solo ai fini degli ammortamenti ma per poter gestire in maniera adeguata il proprio piano d'impresa; né può essere sufficiente a riparare i guasti di una norma incoerente la previsione del nuovo testo dell'art. 23, co. 4, della legge n. 142, che fa obbligo al nuovo gestore di subentrare nei contratti e nelle conseguenti obbligazioni e di corrispondere al gestore un indennizzo pari al valore medesimo, perché detto piano non può considerarsi adattabile

immediatamente e senza soluzione di continuità e aggiustamenti di vario genere ad imprese diverse da quella per il quale era stato concepito, con conseguenze per chi fruisce del servizio certamente negative, e la cui portata potrebbe essere tale da pregiudicarne almeno per qualche tempo il regolare svolgimento.

Per quanto riguarda il servizio idrico integrato la durata dell'affidamento dovrebbe essere ricondotta nella previsione della legge n. 36. Sempre per quel che riguarda il nuovo testo dell'art. 22 della legge n. 142, deve rilevarsi come la possibilità, introdotta con il co. 17, per gli enti locali di costituire degli organismi dotati di autonomia finanziaria, organizzativa e patrimoniale, per lo svolgimento di compiti concernenti la gestione delle procedure di affidamento dei servizi pubblici, appare come un maldestro tentativo di rivitalizzare l'istituto dell'azienda speciale, mentre si appalesa sicuramente più idonea la creazione di apposite unità operative all'interno della struttura comunale (o degli enti associati), tenuto conto che si tratta di attività a contenuto prevalentemente tecnico e organizzativo e consistenti in servizi da rendere agli enti locali; si auspica peraltro che le Regioni o le Province sappiano organizzare uffici di supporto all'attività degli enti locali in materia di pubblici servizi per rendere più sicura e spedita la relativa azione amministrativa, come del resto è stato fatto da qualche Regione per il servizio idrico integrato.

Il nuovo testo dell'art. 23 della legge n. 142, pur essendo complessivamente accettabile, presenta la singolarità di non richiamare in

alcun modo le norme che pure disciplinano i sistemi di affidamento di gran parte dei servizi pubblici locali e cioè quelle contenute nel d. lgs. 17.3.1995 n. 158, né la formula contenuta nel co. 8 («tenendo conto delle disposizioni nazionali e comunitarie in materia») vale ad evitare rischi di sovrapposizioni e perplessità nell'emanazione del regolamento ivi previsto, che potrebbe fare la fine del decreto di cui all'art. 20 della legge n. 36, che in 6 anni non si è riusciti a definire.

Si aggiunge che la mancanza di chiarezza di alcune disposizioni (ad es. l'espressione di cui al co. 1 «con la sola esclusione delle società che...» e ultimo periodo del co. 9 che sembra rimettere al regolamento l'individuazione dei servizi da svolgere in regime di concorrenza, previo rilascio di autorizzazione amministrativa) pare mettere in discussione buona parte dell'impalcatura complessiva delle nuove norme.

Prima di passare all'esame delle disposizioni contenute nell'art. 2 del d.d.l. n. 4014, relative alla fase transitoria, appare opportuno fare qualche considerazione sulla possibilità di introdurre nella nuova normativa alcuni aggiustamenti alla legge n. 36 citata sul servizio idrico integrato, come già si è accennato.

Anzitutto occorre disciplinare con maggiore attenzione, posto che le Regioni sono venute meno a questo compito che avrebbero potuto assolvere con le leggi di attuazione, il problema dell'aggregazione degli enti locali negli ambiti territoriali ottimali, prevedendo e-

splicitamente la possibilità che, negli accordi di programma o negli altri strumenti previsti per la loro costituzione, l'intesa intercorsa tra l'80% degli enti vincoli anche i dissenzienti, per evitare che ripicche, anomalie funzionali, squilibri di vario genere, posizioni non meditate, inesatta cognizione della realtà ecc. impediscano ai cittadini di fruire dei benefici della riforma.

L'art. 2 del d.d.l. n. 4014 reca le norme transitorie e finali, le quali destano non poche perplessità non soltanto sotto il profilo della critica testuale, ma soprattutto perché sembrano rimettere in discussione gran parte di quello che stabilisce l'art. 1: non si tratta in effetti di una disciplina transitoria ma di disposizioni che paralizzano l'operatività dei meccanismi di liberalizzazione dei servizi pubblici locali.

Posto che una radicale trasformazione della disciplina che finora regolamentava la gestione dei servizi pubblici comporta la trasformazione delle aziende pubbliche in s.p.a. e l'assegnazione mediante gara delle gestioni svolte in economia, non si comprende come le concessioni, che hanno una durata prestabilita e non sono coinvolte dalle trasformazioni prescritte dalla nuova disciplina, possano essere prorogate oltre tale data.

La fase transitoria dovrebbe favorire i processi di aggregazione tra Comuni in modo da assicurare alla gestione una dimensione sufficientemente ampia in termini territoriali, tale da rendere organici e massimamente produttivi gli investimenti e la remunerazione da la gestione.

Le norme transitoria dovrebbero pertanto limitarsi alla proroga delle gestioni delle ex aziende pubbliche per periodi di tempo variabili in relazione agli obiettivi che, in termini di politica industriale, si ritiene di dover favorire.

Non si comprende pertanto quale sia la logica che ispira il co. 3 dell'art. 2.

Procedere con l'affidamento diretto all'assegnazione del servizio a società partecipate (anche con quote minoritarie?) di più Comuni «al fine... di raggiungere l'obiettivo di una gestione unica per ambiti territoriali ottimali e per ciclo» significa non solo derogare a un principio (la contendibilità della gestione), ma derogare alla logica. In nome della gestione unica si stabilisce un percorso per i Comuni di minori dimensioni ed un altro per gli altri Comuni con risultati opposti a quelli dichiarati in ordine all'unificazione delle gestioni.

I servizi idrici sono oggetto di trattazione specifica nei commi 8 e 9.

La prima parte del comma 8 può ritenersi pleonastica. Per quanto attiene all'incremento di durata delle concessioni si è già detto. La norma delle gestioni salvaguardate è in palese contraddizione con l'obiettivo ripetutamente dichiarato di favorire l'unità della gestione nell'ambito, obiettivo principale anche della legge n. 36/94.

Si richiama la ratio del comma 4 dell'articolo 9 della legge n. 36/94, dal quale si evince chiaramente che la «salvaguardia» è una fase transitoria poiché la condizione di efficienza, efficacia ed econo-

micità non è certo un dato permanente ed inoltre che tale salvaguardia deve essere valutata in relazione alle condizioni di funzionamento in cui si verrebbe a trovare la restante parte dell'ambito.

Già oggi si registrano tendenze disinvolute quanto ai criteri con i quali gli Ambiti valutano l'efficienza, l'efficacia e l'economicità delle gestioni da salvaguardare e ciò anche a causa della mancanza di precise indicazioni che lo Stato avrebbe dovuto determinare con il decreto di cui alla lettera f dell'art. 4, della legge n. 36/94 (o le Regioni con la normativa attuativa).

Il disposto del comma 3 dell'art. 2 secondo il quale nei Comuni di minori dimensioni è possibile l'affidamento diretto combinato con la disposizione che proroga le gestioni salvaguardate che – è logico presumere – si riferiscano ai Comuni di grande dimensione, renderebbe completamente inutile la disposizione di cui al comma 9 del già citato articolo 2.

Tale norma risponde a giusti e logici criteri di industrializzazione del servizio mediante l'aggregazione delle gestioni esistenti che in questa fase transitoria è giustamente da privilegiare (sotto il profilo temporale) al pur necessario principio della privatizzazione.

Stabilire che, se entro due anni le gestioni esistenti si aggregano servendo almeno l'80% della popolazione, si consente un adeguato periodo di esercizio alla nuova gestione che si è venuta formando è giusto e industrialmente conveniente. In caso contrario si procede ad assegnare la gestione mediante gara.

Sostanzialmente: o in breve tempo si costituisce una gestione aggregata comprendente quasi completamente l'ambito e, nel caso, è giusto dare tempo perché tale gestione provveda all'attuazione degli investimenti particolarmente necessari nel settore, oppure si procede alla gara limitando al massimo il periodo di incertezza che sicuramente non darà luogo ad investimenti.

Le osservazioni che precedono riguardano il testo originario del d.d.l. n. 4014, sul quale attualmente sta lavorando il Parlamento.

4.2 Nella relazione per l'anno 1998 era stata posta in luce l'esigenza, da più parti avvertita, di istituire anche nel settore dei servizi idrici un organo di regolazione, tenuto conto della circostanza che il Comitato è stato pensato con un ruolo di promozione e di vigilanza nella fase di riorganizzazione istituzionale piuttosto che come reale organo chiamato a regolare il mercato, come è fatto palese dai limitati poteri ad esso attribuiti.

D'altro canto lo stesso Governo, nell'ultimo documento di programmazione economica e finanziaria, ha fatto puntuale riferimento alla predetta esigenza, in vista della liberalizzazione auspicata.

Come si è ricordato, in sede di discussione parlamentare delle proposte che hanno portato all'approvazione della legge n. 481/1995, che disciplina le autorità di regolazione, venne stralciata la previsione di quella per l'acqua, nella considerazione che, non esistendo a quel momento un vero e proprio mercato di tale risorsa in Italia, siffatta previsione fosse prematura.

Ora che, sia pure faticosamente, la riforma prevista dalla legge n. 36/94 ha in larga misura superato la fase degli adempimenti di carattere propedeutico e formale, con il conseguente affidamento delle prime gestioni del servizio idrico integrato, l'esigenza di cui sopra è divenuta più pressante, sicché c'è da stupirsi che il Governo non abbia dato alcun seguito a quanto scritto nel documento di programmazione economica e finanziaria né nel citato d.d.l. n. 4014, né nei disegni di legge collegati alla «finanziaria».

Sotto il profilo sostanziale va sottolineato come la necessità di un'autorità di regolazione nel settore nasca dalla stessa dinamica contrattuale, poiché è difficile, se non addirittura impensabile, che un rapporto di durata anche trentennale possa essere disciplinato fin dall'inizio in maniera automatica nei minimi particolari.

Alla luce di queste considerazioni, il Comitato ha ritenuto di dover investire del problema la Presidenza del Consiglio dei Ministri con la nota 26.11.99 n. 506, senza peraltro entrare nel merito della questione se sia più opportuno attribuire all'attuale Comitato di vigilanza le funzioni previste dalla citata legge n. 481 ovvero creare ex novo un'apposita Autorità, qualora si dovessero considerare esauriti i compiti già attribuiti al Comitato stesso in materia di promozione e sollecitazione dei vari soggetti coinvolti nella riforma.

## 5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nelle relazioni per gli anni decorsi, ed anche nelle pagine che precedono, il Comitato ha ritenuto, sotto il profilo informativo, di dovere analizzare i nodi problematici che tale processo hanno caratterizzato, senza lesinare spunti critici e propositivi.

Sembra però arrivato il momento per una valutazione complessiva dei risultati conseguiti sotto il profilo qualitativo cioè dell'effettivo impatto sulla realtà e dell'effettiva rispondenza di essi alle esigenze del cittadino-utente.

Si era detto nella relazione per l'anno 1998 che lo stato di attuazione della legge consentiva di affermare che si era raggiunto il punto di non ritorno, cioè che gli adempimenti posti in essere dalle Regioni non avrebbero più permesso di ignorare o disapplicare le disposizioni della legge n. 36. E questo è certamente vero se si considera il mero dato statistico (del quale anche in questa relazione si dà ampio conto), ma se si valutano i risultati in termini qualitativi deve dirsi che il quadro è poco confortante, ed in questo anche la semplice aritmetica ci aiuta, quando si consideri il minimo numero di Ambiti costituiti e funzionanti e di gestori in attività.

Per quanto concerne gli adempimenti a livello nazionale, invece, anche il dato numerico prova la disattenzione e il disinteresse manifestati dai Governi che si sono succeduti dopo il 1994 per quella che è (o avrebbe potuto essere) la prima grande riforma di un servizio

pubblico locale in Italia: a prescindere dai provvedimenti riconducibili all'attività del Comitato (primo fra tutti l'approvazione del metodo normalizzato per la determinazione della tariffa di riferimento, affrontato con d.m. 1.8.1996 e poi l'atto d'indirizzo sulla redazione dei piani d'Ambito formulato e diramato dal Comitato con circolare 21.12.1998 n. 929), deve segnalarsi che il solo provvedimento di un qualche rilievo è il D.P.C.M. 29.4.99, che approva lo schema generale per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato. Di tutta la restante serie di adempimenti, che la legge n. 36 affidava ad organi centrali, e di cui il Comitato nella prima relazione aveva redatto un lungo elenco, adempimenti peraltro essenziali per garantire all'azione amministrativa sicuri punti di riferimento, non c'è traccia o deve parlarsi di tentativi mal riusciti, come il Comitato ha puntualmente documentato; ed anzi in alcuni casi (al riguardo, ad esempio, particolarmente significativa è la vicenda dell'E.A.A.P.) il Governo ha favorito tendenze sovente distorsive rispetto agli obiettivi della riforma.

Ma quali erano (e sono) questi obiettivi anche alla luce dei principi enunciati negli artt. 1 e 2 della legge n. 36?

Se la risorsa «acqua» non può più considerarsi un bene di quantità illimitata e quindi il suo uso deve essere assoggettato a particolari cautele frutto di accorte valutazioni e secondo precise priorità, le disposizioni legislative – al di là del tenore letterale peraltro in larga misura non certo controverso – disegnano un percorso complesso ma univoco perchè mirante, in buona sostanza, all'industrializzazio-

ne del servizio idrico integrato, attraverso una serie di adempimenti e con il coinvolgimento di varie competenze. Alla base del processo la legge pone, e non potrebbe essere altrimenti, la distinzione dei ruoli fra concedente e concessionario e il raggiungimento di significative economie di scala, sia sotto il profilo dell'aggregazione degli enti locali in ambiti territoriali sufficientemente ampi, sia sotto quello della gestione unitaria del servizio, nelle sue tre componenti (acquedotto, fognatura e depurazione). Ferme restando le considerazioni espresse soprattutto nella relazione per il 1998 in ordine al mancato inquadramento della legge n. 36 in un complessivo disegno legislativo di riforma dei servizi pubblici locali (ma si vedano anche le argomentazioni critiche sviluppate nelle pagine precedenti sul disegno di legge governativo, A.S. n. 4014), che avrebbe dato maggiore consistenza e sicurezza alla riforma di settore, deve dirsi che le carenze qualitative che affliggono quasi tutti i provvedimenti regionali di attuazione, ma anche il D.P.C.M. 4.3.96 attuativo dell'art. 4 della legge n. 36, riguardano proprio le mancate specificazioni e integrazioni del dettato legislativo nazionale, che ne avrebbero consentito una più spedita applicazione e che invece rendono ancora più incerto il cammino della riforma. E ciò in relazione principalmente al raggiungimento delle economie di scala (ambiti di dimensioni inaccettabili, dilazione dell'entrata a regime delle nuove tariffe, subambiti, ma anche tentativi di disaggregazione dei servizi, tentativi che stanno culminando nelle più recenti manipolazioni del citato d.d.l. n. 4014 in sede parlamentare,

con la prevedibile conseguenza di un colpo mortale ai principi di efficacia, efficienza ed economicità delle gestioni, in vista di un graduale riassorbimento nella logica della realizzazione delle opere pubbliche, già preannunciata, dall'approvazione della legge n. 415/1998 recante pericolose disposizioni in tal senso), ma anche alla predetta distinzione dei ruoli, che attraverso il ricorso indiscriminato alla costituzione di società miste, spesso senza il rispetto delle norme procedurali poste a salvaguardia dei principi della concorrenza e del mercato, viene di fatto disattesa cosicchè si ritorna alle tanto deprecate confusioni tra controllori e controllati.

Il quadro qualitativamente negativo è completato dalla superficialità con la quale il Governo ha perduto l'occasione – attraverso le macroscopiche omissioni cui sopra si è fatto cenno, ma forse soprattutto con il certamente poco incisivo (e tardivo) approccio all'attuazione dell'art. 4 della legge n. 36, con un provvedimento privo di soluzione per i problemi reali – di dare una svolta forte e positiva alla riforma. Si è peraltro più volte detto che, salvo lodevoli eccezioni (v. Lazio e Toscana) le Regioni hanno interpretato l'attuazione della legge nazionale come un compito burocratico e di routine, appiattendosi anche letteralmente sulle sue disposizioni, senza nessun effettivo sforzo per facilitare l'assolvimento delle funzioni di chi doveva intervenire dopo (enti locali, ambiti, gestori), ma non può neanche dimenticarsi che l'opera della Presidenza del Consiglio, e per essa dei vari Commissari di Governo, è stata frammentaria e disarticolata priva di

quel disegno, almeno formalmente unitario, che avrebbe quantomeno evitato paradossali violazioni di norme primarie.

Se il Comitato si è diffuso e si diffonde su queste anomale circostanze, come ha più volte denunciato l'esistenza di lobbies e clientele di vario genere che hanno resistito e resistono all'applicazione della riforma, non è certo per amor di polemica, ma per dare conto di una situazione critica e assolvere ad un dovere di informazione.

Del resto, non può non sottolinearsi che qui non siamo di fronte soltanto allo scontro di due concezioni, per cosè dire, filosofiche della gestione dei pubblici servizi, ma la partita si gioca sulla pelle del cittadino utente che dalla riforma si aspettava un servizio migliore e tariffe meno approssimative e ingiustificate.

Vero è che forse non sapeva (e non sa ancora), per quella mancanza di doverosa informazione che gli si sarebbe dovuta dare (e su questo il Comitato è tornato più volte), i termini esatti dei benefici attesi, ma era ed è certamente consapevole che il nostro Paese vive quotidianamente crisi idriche sotto il profilo quantitativo e qualitativo, e anche a questo la riforma avrebbe contribuito a porre rimedio.

Abbiamo parlato di punto di non ritorno, dobbiamo ora parlare di un sogno svanito?

Va subito detto che il problema è di volontà politica, perchè, se il Governo nazionale e quelli regionali e degli enti locali riuscissero a liberarsi dalle pastoie di un clientelismo soffocante che, in nome di interessi particolaristici mira a sviare le scelte attuative (ma sovente

anche quelle di fondo dal primario obiettivo della tutela del pubblico generale interesse, la riforma con pochi e ben assestati provvedimenti ai vari livelli, potrebbe raggiungere in breve tempo i suoi scopi. Deve peraltro sottolinearsi che, in uno Stato, come il nostro, piuttosto vicino ad un modello federale, cioè con un decentramento che sembra una sorta di disarticolazione, la buona volontà di alcune Regioni e di alcuni Ambiti territoriali ottimali potrebbe anche da sola, raggiungere risultati positivi e soddisfacenti per i cittadini di quelle Regioni e di quegli Ambiti.

In questo quadro acquisterebbe, però, una valenza pressochè risolutiva l'istituzione dell'Autorità di regolazione dell'acqua, ispirata ai principi già contenuti nella legge n. 481/1995, come sostenuto dal Comitato in varie occasioni; ed invero essa porrebbe anche fine a quella serie di comportamenti surrettizi, sui quali ci siamo diffusamente soffermati, che sono alla base dei più gravi pregiudizi all'attuazione della riforma.

Deve infatti considerarsi che gli interventi, dell'Autorità per la concorrenza ed il mercato nonché quelli che possono essere adottati in sede comunitaria non sono paragonabili, per efficacia e tempestività, a quelli di un'Autorità di regolazione del mercato, la quale, fra l'altro, può e deve esplicitare le sue funzioni anche in via preventiva. Nè può trascurarsi il valore che avrebbe tale istituzione come segnale di un rinnovato impegno del Governo e del Parlamento. E su questo è opportuno aggiungere qualche ulteriore considerazione: è vero

che lo stato di cose sopra delineate getta discredito sulle istituzioni centrali, regionali e locali e induce sfiducia e scontento nel cittadino-utente, ma l'elemento più preoccupante è l'allontanamento delle imprese dal settore dell'acqua, perchè basterebbe – come abbiamo detto – qualche provvedimento ben assestato per ridare un pò di credito al Governo e un pò di fiducia agli utenti; sarà invece molto difficile richiamare, se passa altro tempo per l'attuazione della riforma, le imprese che hanno abbandonato il settore o sono in procinto di farlo per dedicarsi (e attrezzarsi) ad altre attività, con la conseguenza che i previsti benefici, in termini anche di investimenti e impiego di mano d'opera derivanti dall'apertura del mercato dell'acqua di cui alla legge n. 36, non potranno più realizzarsi.

La gestione con carattere industriale dei servizi pubblici, e in particolare quella del servizio idrico integrato, presenta elementi di tale complessità che non può costituire il campo per improvvisazioni e sperimentazioni, e quindi la maturazione di una cultura d'impresa in tal senso richiede del tempo e soprattutto la certezza che l'operazione complessiva vada a buon fine.

Non può peraltro sottacersi come le imprese italiane salvo lodevoli e apprezzabili eccezioni, abbiano sottovalutato il problema (lasciando ampio spazio ai colossi industriali dell'U.E.), ritenendo forse che tutto alla fine si sarebbe risolto nella vendita di tubi e nella realizzazione di opere pubbliche; circostanza che per converso non può non aver pesato sulla negativa situazione generale.

In conclusione, comunque, deve confermarsi che (forse) siamo ancora in tempo per ovviare a tutta la serie di inconvenienti, contrarietà, disattenzioni e distorsioni) che si è dovuta registrare ma occorre far presto e soprattutto che ciascuno a qualsiasi livello e su qualsiasi sponda si trovi, faccia, senza ricorrere all'alibi dell'inerzia degli altri, la sua parte (come può orgogliosamente affermare di averla fin qui fatta, pur tra mille difficoltà, il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche) per il successo di una riforma, che tanta importanza riveste per il nostro Paese.