

COMMISSIONE PARLAMENTARE

consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	168
SEDE PLENARIA:	
Comunicazioni del Presidente in merito all'attività della Commissione.	168
ALLEGATO (<i>Bollettino sull'attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59</i>)	177
Schema di decreto legislativo recante «Trasformazione dell'Ente autonomo acquedotto pugliese in società per azioni», ai sensi degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59. (<i>Esame e rinvio</i>).	168

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Martedì 2 marzo 1999. — Presidenza del Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI.

L'Ufficio di Presidenza si è riunito dalle 13.10 alle 13.30.

SEDE PLENARIA

Martedì 2 marzo 1999. — Presidenza del Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI. — Interviene il Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici Antonio Bargone.

La seduta comincia alle 13.35.

Comunicazioni del Presidente in merito all'attività della Commissione.

Il deputato Vincenzo CERULLI IRELLI, *presidente*, comunica che in data 18 febbraio 1999, il Presidente del Senato ha chiamato a far parte della Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della legge 15 marzo 1997,

n. 59 il senatore Zanoletti — al quale dà il benvenuto — in sostituzione del senatore Bosi, dimissionario.

Comunica che l'Ufficio di Presidenza, tenutosi prima della seduta, ha deliberato in merito al bollettino sullo stato di attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59 relativo al periodo 1° ottobre 1998 - 31 gennaio 1999, che sarà inviato a tutti i componenti della Commissione (*vedi allegato*).

Aggiunge che è stata predisposta la bozza di programma della Conferenza sullo stato di attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, promossa dalla Commissione che si terrà il 25 marzo prossimo, dalle ore 9.30 alle ore 13.30 alla Camera dei deputati presso la Sala della Regina.

Schema di decreto legislativo recante «Trasformazione dell'Ente autonomo acquedotto pugliese in società per azioni», ai sensi degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Il senatore Romualdo COVIELLO (PPI), *relatore*, fa presente che sulla questione del trasporto d'acqua del Mezzogiorno il Parlamento ha più volte discusso non solo con la normativa nazionale dell'assetto del sistema idrico italiano, la cosiddetta legge Galli n. 36 del 1994, ma anche con la legge finanziaria n. 549 del 1995, con l'esame delle vicende dell'Acquedotto pugliese, che ha interessato il dibattito parlamentare in occasione dell'approvazione della legge sul risanamento finanziario dell'ente. In tali occasioni è emersa l'importanza e il rilievo che ha la struttura dell'ente, nato nel 1919 e che ha assunto man mano il ruolo della più grande infrastruttura relativa all'acqua del Sud e che interessa ben quattro regioni del Mezzogiorno: Puglia, Basilicata, Campania e Molise, serve 429 centri abitati con circa 853.500 utenze, con un corredo di impianti acquedottistici, reti idriche pari a 20.000 chilometri, impianti di sollevamento e serbatoi, gestione del sistema di fognature, impianti e depuratori di grande rilievo.

Nel dibattito parlamentare è emerso costantemente l'interesse pubblico nazionale sull'ente ma anche la complessità dell'assetto istituzionale alla luce dei poteri fissati con le diverse leggi dello Stato, non ultima la legge n. 59 del 1997 che contemplando il riassetto economico-finanziario di determinati enti, ha creato i presupposti per l'emanazione dello schema di decreto in esame.

Composto di soli 8 articoli, il testo in questione non disciplina soltanto la «societarizzazione», cioè la trasformazione in società per azioni dell'attuale Ente Autonomo Acquedotto Pugliese, come invece è detto nel titolo del decreto stesso.

Alla trasformazione si provvederebbe entro 30 giorni dalla entrata in vigore del decreto con un'assemblea - alla quale l'azionista unico Ministero del tesoro convoca se stesso - che nomina gli organi sociali, dopo aver approvato il nuovo statuto. Questo si caratterizza con il seguente oggetto sociale: 1) si affidano per 20 anni alla società costituita le finalità già attribuite all'ente, specificando che ciò

comporta la gestione del ciclo integrato dell'acqua e, in particolare, la captazione, adduzione, potabilizzazione, distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e depurazione delle acque reflue; 2) si prorogano le norme che già attribuiscono all'EAAP autonomi poteri espropriativi e, per circa un biennio, le vigenti disposizioni concernenti la riscossione delle entrate.

Le azioni rappresentative del capitale sociale sono attribuite al Ministero del tesoro che, in base a direttive del Presidente del Consiglio, esercita i diritti dell'azionista d'intesa con quello dei lavori pubblici. Viene meno il potere di vigilanza dello stesso Ministero dei lavori pubblici, appena riconosciuto dal decreto legislativo n. 112 del 1998. Allo stesso tesoro, nel corso del primo esercizio, va presentato un piano per la ristrutturazione e il risanamento.

Di rilievo è anche la previsione che consente al nuovo soggetto di costituire società per azioni, anche di natura mista, con la partecipazione di amministrazioni territoriali, cui conferire rami d'azienda che gestiscono reti di distribuzione, impianti di depurazione e reti di fognatura d'interesse locale.

Nel testo sono altresì previste disposizioni puramente strumentali alla trasformazione (sulla situazione patrimoniale, sul personale, sulle contabilità, eccetera) ovvero abrogative di norme ormai superate.

Fa presente che nell'articolo 5, si fa riferimento all'eventuale «amministratore unico», laddove in tutto il resto del decreto si parla di organi sociali o di amministratori.

Le molteplici normative richiamate in premessa al testo in esame - che peraltro le Regioni richiedono di integrare per ottenere effetti sostanziali di modifica dello stesso - chiariscono che esso è emesso sulla base della delega recata dagli articoli 11 e 14 della legge n. 59 del 1997, ma si presenta anche legato, con forti interdipendenze, ad altre leggi abbastanza importanti e relativamente recenti.

Osserva che il riferimento nell'oggetto sociale alla « captazione e adduzione » delle risorse idriche fa sorgere il problema della linea di separazione tra le attività di questo soggetto e quelle dell'ente Irrigazione Puglia e Basilicata, che da sempre cura queste fasi dell'approvvigionamento idrico, specie per le opere ad uso plurimo.

Sarebbe quanto meno necessario esaminare insieme lo schema di decreto chiaramente complementare a quello in questione, che potrà trasformare in società e/o trasferire alle regioni l'ente Irrigazione, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 che disciplina un conferimento quasi globale di funzioni alle Regioni in materia di agricoltura ed ha espresso una tendenza alla fuoriuscita dall'orbita statale delle strutture funzionali.

Sullo schema di decreto legislativo in esame risulta agli atti della Commissione un parere molto critico espresso dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 29 dicembre 1998, cui ha aderito anche il Ministero dei lavori pubblici (fatta eccezione per la riserva su un singolo punto). La Conferenza motiva la posizione critica, oltre che con argomentazioni di carattere sostanziale, con il mancato rispetto di leggi che sarebbero volutamente omesse dalla disciplina proposta.

Si tratta della legge Galli (n. 36 del 1994), della legge n. 398 del 1998 con cui è stato finanziato il risanamento dell'EAAP e infine il decreto legislativo n. 112 del 1998 con cui vengono trasferite, anche, le funzioni amministrative sulle risorse idriche.

Richiama i tre punti conclusivi del parere della Conferenza secondo cui le richieste delle regioni risultano le seguenti: a) adeguare il decreto alla legge n. 36 del 1994, tenendo presente la relativa inderogabilità delle sue disposizioni che, in base all'articolo 33, costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, e comunque salvaguardando i ruoli distinti delle Amministrazioni territoriali in tema di governo

del Sistema Idrico Integrativo (SII) e del soggetto cui si affida la mera gestione.

A queste norme si richiama anche il Comitato Nazionale per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche che, relativamente al decreto fa presente che « sarebbe invero singolare che mentre le Regioni sono tenute all'osservanza di detti principi — nell'esercizio della potestà regolamentare — il Governo potesse disattenderli a piacimento considerandosi *legis solutus*; b) limitare e condizionare la conservazione dell'attuale sistema di gestione attraverso l'EAAP fino all'operatività del predetto SII ed all'attuazione dell'Accordo di programma stipulato tra le due regioni interessate e il Ministero dei lavori pubblici; c) assicurare quanto sopra con l'immissione delle due Regioni nel capitale sociale e dei loro rappresentanti nel consiglio di amministrazione della nuova società per azioni.

Ritiene utile pertanto seguire una linea che consideri tre obiettivi: 1) procedere ad un corretto esercizio della delega della legge n. 59, che all'articolo 11 parla di effettivo riordino dei soggetti di questa natura ed all'articolo 14 fissa i criteri e principi della loro riorganizzazione; 2) assicurare le scelte sostanziali che facciano funzionare i nuovi soggetti e che permettano loro di portare avanti, con efficacia, la realizzazione dei programmi, che, in caso come questi, attengono ai servizi essenziali diretti sia alla collettività degli utenti sia alle imprese; 3) dipanare il groviglio di normative che si sovrappongono nella materia, concorrendo, se necessario, anche con lo strumento della interpretazione autentica.

Propone a tal proposito di procedere alle audizioni dei soggetti istituzionali e aziendali che sono parte in causa di considerare altresì il documento trasmesso dalla rappresentanza sindacale dei dipendenti dell'EAAP, relativamente ad aspetti che potrebbero essere evidenziati nella prima parte del parere della Commissione contenente direttive e raccomandazioni, piuttosto che non nel vero e proprio dispositivo.

Reputa prioritario affrontare la questione giuridica, posta dal testo in esame, visto che posizioni diverse si appellano a fonti normative primarie diverse.

La posizione del Governo espressa con lo schema di decreto prevede solo la trasformazione giuridica, cioè la cosiddetta «societarizzazione» dell'ente, senza riordino, senza regionalizzazione, senza privatizzazione (difatti tutto resta pubblico, e, dal punto di vista societario, concentrato nel Ministero del tesoro e in genere in organi di Governo). In effetti, nelle premesse allo schema di decreto non sono richiamati né la legge n. 36 del 1994, né il decreto legislativo n. 112 del 1998 che ha conferito alle regioni rilevanti funzioni.

Lo schema di decreto in esame proroga per 20 anni la vita del nuovo soggetto, con un oggetto sociale riscritto ed amplissimo. Si domanda allora: perché il Governo che sembra proporsi solo la societarizzazione non si è avvalso dello strumento minore, e più idoneo, cioè del regolamento, da emanarsi entro il 20 maggio 1999, prescritto per tale fine all'articolo 3 della legge 18 novembre 1998, n. 398.

Nell'autunno 1998 il Governo ha pensato di procedere utilizzando la delega n. 59 del 1997 per incidere sulle prerogative e attribuzioni, specie delle regioni, recate dalla legge n. 36 del 1994 e dal decreto n. 112 del 1998. Sembra che si sia preferito uno strumento normativo più forte per procedere al riordino dell'ente oltre che alla societarizzazione.

Invita pertanto a scegliere con il Governo uno dei due possibili percorsi: 1) la mera societarizzazione, da realizzare con il regolamento previsto dalla legge n. 398 del 1998, nulla aggiungendo a quanto ivi stabilito; 2) il riordino che precorre l'assetto finale, considerando la legge n. 36 del 1994, il decreto legislativo n. 112 del 1998 e l'accordo di programma tra Puglia, Basilicata e Ministero dei lavori pubblici. In tal caso occorre operare contestualmente con il decreto complementare sulla trasformazione in società per azioni dell'Ente Irrigazione che solo per questa via

— e non per la prima già indicata — ha fondamento legislativo, anche in base al decreto legislativo n. 143 del 1997.

Se si ritiene opportuno scegliere il primo percorso — vale a dire la semplice societarizzazione per via di regolamento — la Commissione non ha titolo a proseguire l'esame dello schema di decreto in questione. In caso contrario, occorre apportare modifiche puntuali al testo.

Pur in assenza della discussione generale, delle necessarie audizioni e della scelta di una via normativa tra le diverse percorribili, propone un approccio esplorativo.

Richiamando testualmente le principali disposizioni della legge n. 36 del 1994 (articoli 4, 9 e 10), fa presente che con l'articolo 17 il grande trasporto d'acqua è confermato in capo allo Stato in termini di criteri ed indirizzi o di eventuali provvedimenti sostitutivi. Al di fuori di questi poteri l'esercizio delle competenze nazionali è fissato nel contesto di un accordo di programma con le regioni interessate. La legge n. 36 del 1994 ha distinto il grande trasporto d'acqua, su cui si decide nel modo già indicato, dal «servizio idrico integrato» di sicura competenza degli enti locali. L'interesse nazionale intende garantire ai cittadini delle regioni meridionali interessate l'utilizzo di un bene primario come l'acqua; l'interesse degli enti locali è quello di assicurare la più efficiente distribuzione del servizio idrico, che deve essere coperto dagli oneri a carico dei singoli cittadini attraverso la tariffa.

In tale schema lo Stato evidenziando l'interesse pubblico si è riservata la competenza a partecipare al trasferimento delle risorse idriche e a regolamentare i rapporti tra le regioni interessate per il riparto delle risorse e la fissazione delle tariffe.

In conclusione, osserva che il problema della trasformazione dell'Ente è stato definito non solo dalla legge finanziaria n. 549 del 1995 (articolo 1, comma 83), ma anche dalla legge n. 36 del 1994 che prevede la trasformazione dell'Ente Acquedotto Pugliese in Ente economico. È

stato infine affrontato dalla legge n. 398 del 1998, che ha risanato il bilancio dell'ente per trasformarlo in società per azioni, mentre quasi contestualmente il decreto legislativo n. 112 del 1998 ha confermato la legge n. 36, garantendo l'ingresso delle regioni e degli enti locali nella programmazione e nella gestione delle risorse idriche. La partecipazione delle autonomie locali non è stata ancora regolata a causa della mancata societizzazione dell'EAAP.

Con il decreto in esame potrebbe diventare effettiva e si potrebbero realizzare i due obiettivi fissati dal legislatore: trasformazione dell'Acquedotto Pugliese e partecipazione delle autonomie locali alla sua gestione.

Si completa così la riforma che sentirà, in primo luogo, di tendere alla gestione economica dell'ente, rilanciando la sua attività e salvaguardando il suo elevato patrimonio tecnologico, umano e professionale; in secondo luogo, di collocarlo, tra le Agenzie che operano sul mercato in maniera diversa dall'ente nella sua gestione attuale.

Aggiunge che anche le autonomie locali hanno partecipato a questo processo: infatti nelle precedenti settimane, dopo molti anni di discussioni e trattative, la regione Puglia e la regione Basilicata hanno varato l'accordo di programma Stato-Regioni che ha avviato l'attuazione della legge n. 36 del 1994, in modo complementare all'applicazione delle norme sulla societizzazione dell'ente.

Le due fasi perciò sono convergenti, la prima che distingue la gestione dal servizio idrico integrato di competenza delle autonomie locali, che va trasferita ai Comuni attraverso le forme previste dalla legge n. 142 del 1990; la seconda relativa al grande trasporto d'acqua riconfermato in capo all'Acquedotto pugliese che continuerà a svolgere il compito essenziale di assicurare il trasferimento dell'acqua dalle aree di approvvigionamento.

Ritiene che con il decreto legislativo in esame si realizza il segmento sostanziale

per la piena operatività dell'accordo di programma e degli strumenti per la gestione del servizio idrico integrale.

Il deputato Giacomo STUCCHI (lega nord per l'indipendenza della Padania) rileva che il presente schema, già annunciato dal Governo durante la discussione parlamentare sulla legge 18 novembre 1998, n. 398, recante « Disposizioni finanziarie a favore dell'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese - EAAP », riguarda la trasformazione di tale ente pubblico non economico in società per azioni. Infatti, proprio in vista di tale trasformazione, la legge n. 398 del 1998 ha previsto lo stanziamento, da parte dello Stato di 30 miliardi annui per 20 anni, allo scopo di riassorbire gli elevati debiti dell'EAAP, provocati dalla cattiva gestione dell'acquedotto pugliese.

Ricorda la decisa opposizione del suo gruppo a tale provvedimento assistenzialista, che sembra premiare i responsabili del dissesto economico, imponendo a tutti i cittadini italiani, e soprattutto ai cittadini del Nord che più di altri contribuiscono con i loro versamenti al sostegno dell'economia del Paese, di pagare debiti dovuti alla cattiva gestione di un servizio, completamente estraneo a loro, ben localizzato in determinate regioni e che comunque ha comportato, fino adesso, benefici economici precisi per gli enti locali e i privati cittadini delle medesime regioni.

Dichiara di non condividere lo schema del decreto legislativo proposto dal Governo, in quanto tale schema non fa alcun riferimento alla legge n. 36 del 1994 (risorse idriche), violando aspetti basilari delle funzioni attribuite all'Autorità d'Ambito territoriale ottimale e principi fondamentali della gestione del servizio idrico integrato e cedendo le competenze delle regioni e degli enti locali in materia di risorse idriche, come sancite dalla stessa legge n. 36 del 1994 e confermate dal decreto legislativo n. 112 del 1998 che ha conferito funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali. Come evidenziato dalla Conferenza Stato-regioni, la prefigura-

zione nell'articolo 2 di un termine di durata dell'attività complessiva della nuova società, fino al 2018 intralcia per un lungo periodo il processo di riforma dei servizi idrici integrati delle regioni Basilicata e Puglia e incide negativamente sull'accordo di programma già definito tra tali regioni e il Ministero dei lavori pubblici, come previsto per i casi di trasferimento di acqua tra regioni diverse, ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 36 del 1994. Durante i lavori preparatori della legge n. 398 del 1998, il sottosegretario Bargone ha più volte fatto riferimento alle future competenze che devono avere le regioni Puglia e Basilicata in tema di governo del servizio idrico integrato ed ha anche accolto, come raccomandazioni per il Governo, alcuni ordini del giorno che prospettavano la costituzione di più società per azioni per facilitare la futura suddivisione delle competenze di ciascuna regione interessata dall'EAAP. La stessa Conferenza Stato-regioni ha chiesto l'attribuzione alle regioni interessate di una parte delle quote della costituenda società per azioni. Il presente schema non ha tenuto conto di tutto ciò, prevedendo una unica società per azioni e attribuendo al Ministero del tesoro l'intero capitale sociale.

In particolare, lo scorporo di rami di azienda previsto dall'articolo 4, che suddivide la gestione in reti di distribuzione, impianti di depurazione e reti di fognatura, perseguendo l'obiettivo di coinvolgere le regioni e gli enti locali interessati, capovolge i principi basilari della legge n. 36 che, con la previsione di una unica gestione del servizio idrico integrato, organizzato sulla base di ambiti territoriali ottimali, delimitati dalle regioni, ha voluto proprio superare la frammentazione delle gestioni, per garantire efficienza ed economicità al servizio idrico. Tale facoltà dello scorporo di alcune funzioni della gestione integrata, ma senza un'organica suddivisione in ambiti territoriali ottimali affidata fra l'altro in bianco alla futura società, senza definire criteri di delega, ribadisce il principio basilare su cui è articolato l'intero schema che è quello di

garantire un'unica gestione politica dell'insieme degli impianti e delle funzioni dell'acquedotto pugliese.

Fa presente inoltre che nello schema si riscontrano un'insieme di incongruenze e contraddizioni.

Non si comprende il riferimento, nelle premesse, all'articolo 1, comma 83 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, che, « al fine di favorire la privatizzazione e di evitare aggravii per la finanza pubblica », prevede la trasformazione degli enti acquedottistici in società per azioni con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Nel caso dell'EAAP, non solo non sono stati evitati gli aggravii della finanza pubblica avendo pagato tutti i contribuenti il riassorbimento dei debiti, ma anche tecnicamente, la strada seguita è quella del decreto legislativo, come previsto dalla legge Bassanini, n. 59, del 1997, e non quello del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

L'articolo 1, non contempla l'eventualità che la prima assemblea non riesca ad approvare lo statuto o a procedere alla nomina degli organi sociali. In tal caso, non è chiaro se la trasformazione in S.p.A diventa comunque effettiva dalla data della convocazione della prima assemblea, e se per la seconda convocazione devono intendersi applicate le disposizioni del codice civile in materia di convocazioni di società per azioni. Peraltro, la prima Assemblea non potrebbe essere convocata secondo le disposizioni del codice civile per le società per azioni già costituite e dovrebbe seguire le disposizioni statutarie dell'Ente attualmente in vigore.

Il comma 2 dell'articolo 2 prevede la dichiarazione di pubblica utilità per tutte le opere realizzate dalla nuova società e la determinazione dell'indennità di espropriazione attraverso la legge per Napoli del 1985, la quale non contiene la riduzione del 40 per cento come previsto dall'articolo 5-bis del decreto-legge n. 333 del 1992 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992. Tale previsione crea discriminazioni sulle modalità di esproprio con il restante territorio nazionale.

Effettuata una prima determinazione del capitale sociale iniziale sulla base della situazione patrimoniale al 31 dicembre 1998, l'articolo 3 prevede l'affidamento dell'incarico di effettuare la stima definitiva del patrimonio sociale della nuova società ad uno o più soggetti di adeguata esperienza e qualificazione professionale, senza stabilire né i tempi entro i quali tali soggetti devono consegnare i risultati della stima, né eventuali procedure di evidenza pubblica per la scelta dei soggetti medesimi.

Inoltre il medesimo articolo 3, mentre dichiara le azioni inalienabili prima della determinazione definitiva del capitale sociale, non fa riferimento ad un ulteriore provvedimento legislativo per determinare i criteri per un'eventuale privatizzazione. Tali criteri dovrebbero essere stabiliti anche in vista della facoltà consentita alla società di costituire ulteriori società per azioni di natura mista ai sensi del comma 4.

Lo schema non fa riferimento all'esenzione da imposte e tasse degli atti relativi alla trasformazione dell'Ente in società per azioni, a differenza di analoghi provvedimenti come ad esempio il decreto legge n. 333 del 1992 (trasformazione dell'IRI, ENI, INA, ENEL in società per azioni): essendo comunque citato nelle premesse il decreto-legge n. 333 del 1992, dovrebbe essere chiarito tale punto.

L'articolo 5 prevede l'applicazione degli articoli 34 e 35-*bis* del decreto legislativo n. 29 del 1993, per quanto riguarda rispettivamente la continuità del trattamento economico dei dipendenti, nell'atto del loro passaggio dall'Ente alla nuova società per azioni, e la gestione e collocazione del personale in disponibilità, anche con la corresponsione di una apposita indennità. Si ricorda che proprio nell'attuazione della delega ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 59 del 1997, il Governo dovrà perseguire l'obiettivo di una generale riduzione dei costi amministrativi. Inoltre il comma 3 prevede il trattamento di fine rapporto per il personale, in relazione al periodo di lavoro svolto successivamente alla trasformazione

dell'Ente in società per azioni, ma non detta disposizioni per i tempi e le modalità di corresponsione del corrispondente trattamento di natura pubblicistica, cosiddetta indennità di fine servizio, per il periodo di lavoro svolto nell'EAAP. Si ritiene opportuno escludere esplicitamente qualsiasi ulteriore contributo dello Stato per la definizione di tali compiti.

Non sono chiari inoltre i termini dell'abrogazione delle norme attuali sulla riscossione delle entrate di cui all'articolo 11 del regio decreto-legge n. 2060 del 1919, come modificato dalla legge n. 3233 del 1928. La legge 18 novembre 1998, n. 398, recentemente approvata, prevedeva l'abrogazione di tali norme con effetto dalla data di entrata in vigore di un regolamento che disciplini la riscossione delle entrate dell'Ente, regolamento che ora sembra superato dall'emanazione del presente decreto legislativo. Il comma 2 dell'articolo 8 prevede l'abrogazione, alla data del 1° gennaio 2001, delle disposizioni di cui alla legge 3233 del 1928, concernente modifiche alle norme di riscossione delle entrate dell'EAAP, ma il comma 1 dello stesso articolo 8 abroga, dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, il regio decreto-legge n. 2060 del 1919, senza escludere l'articolo 11 che, modificato proprio dalla legge n. 3233 del 1928, concerne la riscossione delle entrate.

Manca comunque un coordinamento del presente decreto legislativo con il regolamento previsto dalla citata legge n. 398 del 1998, che dovrebbe disciplinare la riscossione delle entrate dell'ente e individuare le norme incompatibili con la nuova natura giuridica dell'ente stesso. In ogni caso l'EAAP resta comunque scoperto da qualsiasi disciplina per un periodo di 30 giorni, considerato che ai sensi dell'articolo 8 una serie di norme vengono abrogate alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, mentre la trasformazione dell'ente in società per azioni ha effetto dalla convocazione della prima Assemblea, da tenersi non oltre 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo medesimo.

Conclude constatando che il presente schema configura la nuova società come un soggetto che governa il sistema idrico integrato (in luogo delle regioni e delle amministrazioni locali interessate) e non come un semplice gestore del servizio, non è chiaro se tale soggetto debba rispettare le restanti disposizioni della legge n. 36 del 1994 ed in particolare quanto concerne la determinazione della tariffa del sistema idrico integrato (si ricorda che ai sensi dell'articolo 31, comma 28 e seguenti della legge n. 448 del 1998, collegata alla finanziaria 1999, anche il corrispettivo dei servizi di depurazione e fognatura costituisce, dal 1° gennaio 1999, quota di tariffa ai sensi dell'articolo 13 e seguenti della legge n. 36 del 1994).

Il sottosegretario Antonio BARGONE fa presente la necessità di chiarire alcuni aspetti dello schema di decreto per individuare esattamente l'oggetto della discussione. Osserva che la legge n. 36 del 1994 prevede che il governo delle acque sia affidato agli enti locali attraverso accordi di programma da stipulare ai sensi dell'articolo 17 della legge medesima. In tal modo l'Ente autonomo acquedotto pugliese (EAAP) cessa di essere organo di governo delle acque medesime: al fine di diventare soggetto gestore occorre però promuovere la competitività dello stesso rispetto ad altri possibili soggetti gestori e quindi occorre trasformarlo in società per azioni. Ribadendo che le regioni sono autorità di governo delle acque come dimostrato dall'accordo di programma previsto dalla legge n. 36, precisa che tale accordo di programma non è stato ancora sottoscritto dalle regioni medesime che attendono l'esito dell'iter di trasformazione dell'EAAP. Aggiunge che lo stesso EAAP non è individuato come Ente gestore delle acque né dalla legge n. 36 del 1994 né dall'accordo di programma ivi previsto né dalle deliberazioni delle regioni Basilicata e Puglia. A quest'ultimo proposito fa presente che, mentre la regione Basilicata ha provveduto in merito, la regione Puglia non ha ancora definito gli ambiti territoriali ottimali e pertanto si

fa riferimento, secondo quanto previsto dalla normativa nazionale, alle province.

Rileva che la trasformazione dell'EAAP in società per azioni costituisce un contributo essenziale al fine di riconoscere all'ente la competitività necessaria per il futuro riconoscimento di soggetto gestore delle acque. Relativamente ai rilievi formulati dalle regioni in sede di Conferenza Stato-regioni, fa presente che il riconoscimento per legge alle regioni della natura di autorità di governo delle acque rende impossibile che ad esse venga riconosciuta anche la qualifica di organo di gestione. Diverso invece sarebbe l'ipotesi della costituzione di società miste previste all'articolo 4 del decreto: in tal caso si riconoscerebbe alle regioni e agli enti locali interessati anche un ruolo nella gestione delle acque.

Relativamente allo strumento utilizzato per trasformare l'EAAP, fa presente che esigenze organizzative e funzionali della stessa trasformazione hanno imposto di intervenire in modo articolato su molteplici aspetti (quale quello della gestione del personale e della disciplina del relativo rapporto), rendendo necessario procedere con lo strumento normativo primario per la forza che esso ha rispetto allo strumento regolamentare.

Quanto poi al dibattito parlamentare sull'EAAP, fa presente che la legge n. 398 del 1998 è relativa al risanamento finanziario dell'Ente. Secondo l'articolo 3 della stessa legge n. 398 il regolamento ivi richiamato deve disciplinare la riscossione delle entrate dell'Ente e non la trasformazione in società per azioni.

Fa infine notare che, secondo quanto dichiarato dal Ministero del tesoro, le azioni della futura società per azioni devono essere necessariamente attribuite al ministero stesso anche perché è in corso la pratica di finanziamento dell'EAAP prevista all'articolo 1 della legge n. 398 del 1998.

Conclude dichiarando la disponibilità del Governo ad articolare lo schema di decreto relativamente al rapporto dell'EAAP — che non è né ente gestore né autorità di governo delle acque — con le

regioni e gli enti locali. Quanto alla problematica delle azioni della futura società richiama la ferma posizione del Ministero del tesoro sulla questione.

Il senatore Romualdo COVIELLO (PPI), *relatore*, rileva che nell'attuazione del sistema idrico integrato diverse opere sono state realizzate dalla Cassa per il Mezzogiorno e successivamente trasferite alle regioni. Si domanda come sia possibile, a seguito della trasformazione dell'EAAP in società per azioni, riconoscere al Ministero del tesoro la titolarità delle azioni della futura società lasciando alle regioni la proprietà delle infrastrutture realizzate.

Il senatore Renzo GUBERT (UDR) distingue la questione della gestione delle acque dalla questione della proprietà delle stesse. Si interroga sulla opportunità di riconoscere la proprietà dell'acqua al soggetto che la utilizza. Infine si dichiara perplesso sulle considerazioni del Mini-

stero del tesoro secondo cui la titolarità delle azioni della futura società per azioni deve essere riconosciuta al ministero medesimo anche in virtù della pratica di finanziamento in corso. Non comprende infatti i motivi per cui non si possa avviare una pratica di finanziamento sulla base delle garanzie eventualmente offerte dagli enti locali.

Il deputato Vincenzo CERULLI IRELLI, *presidente*, invita i membri della Commissione a valutare con attenzione le questioni connesse allo schema di decreto in questione anche alla luce della posizione assunta dalla Conferenza Stato-regioni. Propone infine di audire le regioni Puglia e Basilicata direttamente interessate dal provvedimento in esame.

La Commissione consente.

La seduta termina alle 14.40.

ALLEGATO

**BOLLETTINO SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE
15 MARZO 1997, N. 59****(1° ottobre 1998 - 31 gennaio 1999)**

La Commissione parlamentare per la riforma amministrativa verifica periodicamente – ai sensi dell'articolo 5, comma 4, lettera *b*), della legge 15 marzo 1997, n. 59 – lo stato di attuazione delle riforme previste dalla legge e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere.

La Commissione ha ritenuto opportuno fornire nel periodo che intercorre fra le relazioni al Parlamento un'informazione sintetica sullo stato di attuazione della legge stessa attraverso un bollettino con cadenza bimestrale.

Il primo bollettino dà conto – con riferimento al periodo 1° ottobre-31 gennaio – delle scadenze previste dalla legge e dai relativi decreti legislativi nonché dei provvedimenti emanati a livello statale e a livello regionale, e dello stato della contrattazione collettiva secondo la normativa introdotta con il decreto legislativo 4 novembre 1997, n. 396.

1) L'attività consultiva della Commissione.

La Commissione, nell'esercizio della funzione consultiva di cui all'articolo 5, comma 4, lettera *a*), ha esaminato per il prescritto parere:

lo schema di decreto legislativo recante l'istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali su cui il parere favorevole con osservazioni è stato espresso nella seduta del 7 ottobre 1998 (il relativo decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368 è stato pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* il 26 ottobre 1998);

lo schema di decreto legislativo recante la riforma dell'ENEA su cui il

parere favorevole con osservazioni è stato espresso nella seduta del 10 novembre 1998;

lo schema di decreto legislativo recante la riforma dell'Agenzia spaziale italiana su cui il parere favorevole con osservazioni è stato espresso nella seduta del 12 novembre 1998;

lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive ai decreti legislativi 18 novembre 1997, n. 426, 8 gennaio 1998, n. 3, 29 gennaio 1998, n. 19 e n. 20, 23 aprile 1998, n. 134 su cui il parere favorevole con osservazioni è stato espresso nella seduta del 19 novembre 1998 (il relativo decreto legislativo 21 dicembre 1998, n. 492 è stato pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* il 21 gennaio 1999);

lo schema di decreto legislativo recante il riordino del Consiglio Nazionale delle Ricerche su cui il parere favorevole con osservazioni è stato espresso nella seduta del 17 dicembre 1998 (il relativo decreto legislativo 30 gennaio 1999, n. 19 è stato pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* il 5 febbraio 1999);

lo schema di decreto legislativo recante il riordino degli enti e delle società di promozione e istituzione della società « Sviluppo Italia » su cui il parere favorevole con indirizzi è stato espresso in data 2 dicembre 1998 (il relativo decreto legislativo 9 gennaio 1999, n. 1 è stato pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* l'11 gennaio 1999);

lo schema di decreto legislativo recante il riordino dell'Istituto Poligrafico e

Zecca dello Stato su cui il parere è stato espresso in data 26 gennaio 1999;

lo schema di decreto legislativo recante la trasformazione dell'Ente acquedotto pugliese in società per azioni, assegnato il 15 gennaio 1999, non è ancora stato oggetto di attività consultiva a causa della scadenza della delega il 31 gennaio 1999.

2) *Gli adempimenti previsti espressamente dai decreti legislativi o dalla legge di delega.*

Gli adempimenti attuativi della riforma nel periodo ottobre-gennaio, secondo quanto previsto dai singoli decreti legislativi o dalla legge di delega, sono i seguenti:

il decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, recante il conferimento di funzioni in materia di mercato del lavoro, prevede all'articolo 4, comma 1 – in analogia a quanto previsto all'articolo 4, comma 5, della legge n. 59 – che in assenza di legge regionale entro il 9 luglio 1998 il Governo intervenga in via sostitutiva entro il 7 ottobre 1998. L'intervento sostitutivo è stato deliberato dal Consiglio dei Ministri il 1° ottobre 1998 nei confronti delle regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Umbria, Marche, Molise, Puglia e Calabria, con decorrenza 1° gennaio 1999, e comunque fino all'emanazione da parte delle regioni della legge regionale;

il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 recante nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche prevede che entro il 31 dicembre 1998 si realizzi la verifica da parte dell'organo di vertice di ciascuna pubblica amministrazione dell'applicabilità del codice generale di comportamento, anche per apportare eventuali integrazioni e specificazioni al fine della pubblicazione e della adozione di uno specifico codice di comportamento per ciascuna pubblica amministrazione;

il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 recante la riforma del settore del

commercio prevede all'articolo 12, comma 3, che le regioni entro il 5 novembre 1998 procedano all'individuazione dei comuni ad economia prevalentemente turistica in cui gli esercizi commerciali possono derogare dai limiti di apertura e chiusura;

il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 recante il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali prevede che entro il 30 settembre 1998 le regioni con legge provvedano ad individuare le funzioni trasferite o delegate agli enti locali e le funzioni mantenute in capo alla regione. Nel disegno di legge S-3506-B « legge di semplificazione 1998 » licenziato dalla Camera dei deputati il 20 gennaio 1999 ed ora in seconda lettura al Senato, il termine del 30 settembre è prorogato al 31 marzo 1999. Il decreto rinvia per il riordino delle strutture amministrative statali interessate dalle funzioni conferite con il decreto, in primo luogo, ai regolamenti di cui all'articolo 7 della legge n. 59 da adottare entro 90 giorni dall'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, in secondo luogo, ai decreti correttivi e integrativi da emanarsi entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto (6 maggio 1999) ed infine ai decreti attuativi del Capo II della delega da adottare entro il 31 gennaio 1999, salvo la proroga prevista nel disegno di legge di semplificazione 1998 citato. Il decreto prevede, inoltre, all'articolo 44, comma 1, lettera a), che entro il 6 novembre 1998 il Governo con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri individui i principi e gli obiettivi per la valorizzazione dello sviluppo del sistema turistico; *ex* articolo 50, comma 2, entro il 30 novembre 1998 il Governo è tenuto altresì ad adottare il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che individua i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire in materia di sviluppo economico ed attività produttive. Infine, l'articolo 98, comma 2, del decreto fissa al 3 agosto 1998 il termine per le intese della Conferenza Unificata ai fini dell'individuazione della rete autostradale e stradale nazionale. In caso di mancato raggiungi-

mento delle intese entro tale termine, è prevista un'iniziativa governativa da adottare entro il 2 ottobre 1998.

3) *I provvedimenti attuativi dei decreti legislativi e della legge delega.*

3a) Gli adempimenti delle regioni relativamente all'emanazione di leggi attuative dei decreti legislativi risultano i seguenti:

in attuazione del decreto legislativo n. 469/97 (mercato del lavoro) che fissava al 9 luglio 1998 la data per l'adozione di leggi regionali e in relazione al quale era intervenuto in data 6 ottobre 1998 il Governo in sostituzione delle regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Umbria, Marche, Molise, Puglia e Calabria, sono intervenute le deliberazioni della Lombardia (15 gennaio 1999), delle Marche (9 novembre 1998, n. 38), del Piemonte (legge regionale 14 dicembre 1998, n. 41), dell'Umbria (legge regionale 25 novembre 1998, n. 41) e del Veneto (legge regionale 16 dicembre 1998, n. 31). Mancano pertanto le deliberazioni legislative delle regioni Calabria e Molise. Risulta sottoposta al controllo governativo la deliberazione legislativa approvata dal Consiglio regionale della Puglia;

in attuazione del decreto legislativo n. 422/97 (trasporto pubblico locale) che fissava al 25 giugno 1998 il termine per l'adozione di leggi regionali, e in relazione al quale era intervenuto in data 22 settembre 1998 il Governo in sostituzione delle regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Umbria, Marche, Molise, Campania, Puglia e Calabria, sono state emanate le leggi delle regioni Abruzzo (23 dicembre 1998, n. 152), Emilia Romagna (2 ottobre 1998, n. 30), Lombardia (legge regionale 29 ottobre 1998, n. 22), Marche (legge regionale 24 dicembre 1998, n. 45), Umbria (legge regionale 18 novembre 1998, n. 37) e Veneto (legge regionale 30 ottobre 1998, n. 25). Mancano pertanto le leggi delle regioni Calabria, Campania, Molise, Piemonte e Puglia;

in attuazione del decreto legislativo n. 143/97 (politiche agricole) che fissava al 5 dicembre 1997 il termine per le deliberazioni regionali, e in relazione al quale era intervenuto il Governo in sostituzione delle regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Marche, Molise, Campania e Calabria, è stata approvata la legge della regione Emilia Romagna (legge regionale 9 ottobre 1998, n. 31). Allo stato manca l'intervento legislativo della regione Piemonte;

in attuazione del decreto legislativo n. 112/98 (conferimento di funzioni) sono state emanate le leggi delle regioni Piemonte (legge regionale 20 novembre 1998, n. 34 di riordino generale delle funzioni della regione), Toscana (legge regionale 1° dicembre 1998, n. 85, 1° dicembre 1998, n. 87, 1° dicembre 1998, n. 88, 3 novembre 1998, n. 78, 3 novembre 1998, n. 79) 3 novembre 1998, n. 77, 11 dicembre 1998, n. 91, 1° dicembre 1998, n. 89), Umbria (legge regionale 14 ottobre 1998, n. 34, che detta i criteri per il conferimento di funzioni). Risultano approvate dal Consiglio regionale e trasmesse per il controllo governativo le deliberazioni legislative del Consiglio regionale dell'Abruzzo (deliberazione relativa a tutti i settori interessati dal decreto), Liguria (la deliberazione disciplina l'aspetto della protezione civile e antincendio), Umbria (la deliberazione ha carattere unitario, è relativa a tutti i settori interessati dal decreto). Risultano rinviata dal Commissario del Governo al Consiglio regionale per un riesame le deliberazioni legislative della Basilicata, dell'Emilia Romagna (deliberazioni che disciplinano tutti i settori interessati), della Liguria (per quest'ultima la deliberazione è relativa al profilo dello sviluppo economico, attività produttive, istruzione e formazione professionale e della difesa della costa).

Risultano approvati dalle giunte regionali e all'esame delle competenti commissioni consiliari i progetti di legge delle regioni Calabria, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte e Veneto.

Sono infine in fase di elaborazione i progetti di legge delle regioni Campania e Puglia.

3b) Gli atti statali in attuazione dei decreti legislativi emanati, risultano i seguenti:

il Governo è intervenuto in via sostitutiva per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali in materia di mercato del lavoro (decreto legislativo 6 ottobre 1998, n. 379). Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 ottobre 1998 sono state individuate in via generale le risorse da trasferire alle regioni in materia di mercato del lavoro, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469;

con legge 23 dicembre 1998, n. 448 all'articolo 52 è stato previsto il fondo unico per gli incentivi alle imprese presso il ministero dell'industria, in attuazione dell'articolo 7, comma 9, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 123;

con decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 397 è stato emanato il regolamento recante modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 302 concernente l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale del ministero del commercio con l'estero, in attuazione dell'articolo 24, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 143;

con legge 23 dicembre 1998, n. 449, tabella D, sono stati stanziati 50 miliardi per il finanziamento del fondo integrativo speciale per la ricerca, in attuazione di quanto previsto all'articolo 1, comma 3 del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204;

è stata infine emanata in data 26 gennaio 1999 la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri relativa alla costituzione del capitale e della struttura societaria a « Sviluppo Italia » S.p.a. in attuazione del decreto legislativo 9 gennaio 1999, n. 1.

4) *Lo stato della contrattazione collettiva nel settore del pubblico impiego.*

I decreti legislativi 4 novembre 1997, n. 396 in materia di contrattazione collettiva e 31 marzo 1998, n. 80 recante disposizioni in materia di organizzazione e rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, hanno affidato gran parte della riforma del pubblico impiego alla contrattazione collettiva. I contratti dei diversi comparti, da stipulare secondo la nuova normativa, dovranno introdurre un nuovo assetto dell'organizzazione del pubblico impiego diretto a creare strutture amministrative efficienti che soddisfino la domanda di servizio del cittadino secondo *standards* qualitativi che siano competitivi rispetto a quelli previsti negli altri paesi dell'Unione europea.

In applicazione delle nuove regole, lo stato della contrattazione alla data del 31 gennaio risulta la seguente:

l'ARAN ha trasmesso alla Corte dei conti per la certificazione le ipotesi di accordo dei comparti Ministeri ed Enti pubblici non economici;

l'ARAN ha siglato le preintese per i comparti della Sanità e degli Enti locali.

5) *Segnalazioni e rilievi.*

La delega di cui al Capo II della legge n. 59 del 1997 scade contestualmente all'emanazione di questo bollettino. La proroga della delega è all'esame del Senato dopo essere stata approvata dalla Camera (AS 3506-B disegno di legge di semplificazione 1998). In attesa di tale proroga, l'attività attuativa della legge di riforma attraverso decreti legislativi è ovviamente sospesa e, in conseguenza, la connessa attività consultiva della Commissione.

La Commissione segnala l'esigenza — dopo l'approvazione della proroga della delega al 31 luglio 1999 — di una tempestiva ripresa dell'attività di Governo diretta al riordino della Presidenza del Consiglio e degli apparati ministeriali anche in conformità agli indirizzi formulati

dalla Commissione in data 16 luglio 1998 e successivamente recepiti dalla Commissione Affari costituzionali della Camera con la risoluzione approvata in data 17 luglio 1998, che evidenzia l'opportunità della definizione di un quadro unitario che indichi le linee guida da seguire in sede di riordino di ciascuna struttura.

La Commissione segnala ancora l'esigenza di accelerare il processo attuativo dei decreti legislativi di trasferimento di compiti amministrativi a regioni e ad enti locali, segnatamente in ordine al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali, ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 59. Il numero estremamente esiguo dei decreti sinora emanati, a quasi un anno dall'emanazione del decreto legislativo n. 112/98, è un fatto che induce a qualche preoccupazione in ordine all'attuazione della riforma.

Sul versante dell'attuazione regionale della riforma, la Commissione registra che numerose regioni sono giunte ad una fase

avanzata di elaborazione della legislazione di loro competenza attuativa dei decreti legislativi; e questo fatto deve essere segnalato in termini positivi. Si deve osservare tuttavia che si tratta spesso di una normazione che necessita, per divenire operativa, di ulteriori e delicati momenti di attuazione, soprattutto sul versante delle politiche di accorpamento e cooperazione tra gli enti locali minori.

A tal proposito si precisa che il legislatore (articolo 4 comma 3 della legge n. 59 e articolo 3 del decreto legislativo n. 112 del 1998) ha puntualmente stabilito che la condizione preliminare ed indispensabile per il conferimento di funzioni e compiti agli enti locali minori è rappresentata dal loro previo accorpamento in strutture associative di dimensioni adeguate. Le leggi regionali introducono correttamente il principio, ma la sua attuazione è in genere affidata ad ulteriori momenti decisionali i cui esiti non sono facilmente prevedibili.