

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONI	MOLISE	PIEMONTE
1. STATO DI ATTUAZIONE DEGLI ARTT. 8 E 9 DELLA LEGGE 5 GENNAIO 1994, N. 36	Disegno di legge rigettato dal Consiglio, la Giunta ha incaricato una Commissione per formulare nuova proposta	Approvata dalla Giunta, ora all'esame del Consiglio
2. NUMERO DI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI PREVISTI	1	6
3. POPOLAZIONE PER CIASCUN AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE	330.000 ab.	Novarese 498.673 ab. Biellesse Casalese 449.253 ab. Torinese 2.227.923 ab. Cuneese 539.689 ab. Astigiano 254.818 ab. Alessandrino 333.474 ab.
4. CRITERI DI DELIMITAZIONE		Idrografico, amministrativo e adeguate dimensioni gestionali
5. ENTE CAPOFILA O COORDINATORE		Provincia
6. FORMA DI COOPERAZIONE		Consorzio di funzioni
7. ORGANI DI AMBITO		Assemblea dei Sindaci Consiglio esecutivo Presidente
8. SE SONO PREVISTI CRITERI E TERMINI PER LA SALVAGUARDIA DELLE GESTIONI EX ART. 9		Previsti (entro cinque anni vi sarà poi il gestore unico)
9. TEMPI DI ATTUAZIONE		180 gg. per la costituzione dell'Autorità d'Ambito 180 gg. per l'affidamento del servizio
10. SE È PREVISTA LA DISCIPLINA PER IL TRASFERIMENTO DEL PERSONALE ADDETTO AI SERVIZI		Non prevista
11. SE SONO PREVISTI ORGANI A GARANZIA DEGLI UTENTI		Non prevista
12. SE È PREVISTO IL FONDO INIZIALE DI AVVIAMENTO PER GLI AMBITI		E' previsto a carico della Regione

REGIONI	PUGLIA	SARDEGNA
1. STATO DI ATTUAZIONE DEGLI ARTT. 8 E 9 DELLA LEGGE 5 GENNAIO 1994, N. 36	La Giunta ha approvato il numero di Ambiti il 21 novembre 1996 con delibera n. 5775	La Giunta non si è ancora pronunciata sulla proposta dell'Assessorato ai LL.PP. circa il riordino degli enti gestori delle Acque
2. NUMERO DI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI PREVISTI	3	
3. POPOLAZIONE PER CIASCUN AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE		
4. CRITERI DI DELIMITAZIONE		
5. ENTE CAPOFILA O COORDINATORE		
6. FORMA DI COOPERAZIONE		
7. ORGANI DI AMBITO		
8. SE SONO PREVISTI CRITERI E TERMINI PER LA SALVAGUARDIA DELLE GESTIONI EX ART. 9		
9. TEMPI DI ATTUAZIONE		
10. SE È PREVISTA LA DISCIPLINA PER IL TRASFERIMENTO DEL PERSONALE ADDETTO AI SERVIZI		
11. SE SONO PREVISTI ORGANI A GARANZIA DEGLI UTENTI		
12. SE È PREVISTO IL FONDO INIZIALE DI AVVIAMENTO PER GLI AMBITI		

REGIONI	SICILIA	TOSCANA
1. STATO DI ATTUAZIONE DEGLI ARTT. 8 E 9 DELLA LEGGE 5 GENNAIO 1994, N. 36	La Giunta non si è ancora pronunciata sulla proposta avanzata circa il riordino degli enti gestori delle Acque	Legge approvata e vigente L.R. 21 luglio 1995, n.81
2. NUMERO DI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI PREVISTI		6
3. POPOLAZIONE PER CIASCUN AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE		Toscana Nord 543.624 ab. Basso Valdarno 773.033 ab. Medio Valdarno 1.230.739 ab. Alto Valdarno 301.880 ab. Toscana costa 366.842 ab. Ombrone 359.246 ab.
4. CRITERI DI DELIMITAZIONE		Idrografico
5. ENTE CAPOFILA O COORDINATORE		Comune con più abitanti
6. FORMA DI COOPERAZIONE		Consorzio di funzioni
7. ORGANI DI AMBITO		Assemblea dei Sindaci Consiglio di Amministrazione Presidente
8. SE SONO PREVISTI CRITERI E TERMINI PER LA SALVAGUARDIA DELLE GESTIONI EX ART. 9		Vi è proposta di legge contenente i criteri di salvaguardia per 5 anni delle gestioni esistenti
9. TEMPI DI ATTUAZIONE		La proposta sopra indicata prevede 6 mesi per la ricognizione delle opere
10. SE È PREVISTA LA DISCIPLINA PER IL TRASFERIMENTO DEL PERSONALE ADDETTO AI SERVIZI		La proposta sopra indicata prevede anche tale disciplina
11. SE SONO PREVISTI ORGANI A GARANZIA DEGLI UTENTI		E' prevista una specifica funzione regionale
12. SE È PREVISTO IL FONDO INIZIALE DI AVVIAMENTO PER GLI AMBITI		E' previsto a carico della Regione

REGIONI	UMBRIA	VENETO
1. STATO DI ATTUAZIONE DEGLI ARTT. 8 E 9 DELLA LEGGE 5 GENNAIO 1994, N. 36	Disegno di legge all'esame della Giunta dal 22 ottobre 1996	Disegno di legge approvato dalla Giunta, ora all'esame del Consiglio
2. NUMERO DI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI PREVISTI	3	4 (per un periodo transitorio di 10 anni si può arrivare a 10)
3. POPOLAZIONE PER CIASCUN AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE	N. 1 440.000 ab. N. 2 227.000 ab. N. 3 143.000 ab.	Veneto centr. 2.540.000 ab. Veneto orient. 1.000.000 ab. Veneto occid. 850.000 ab. Alto Veneto 220.000 ab.
4. CRITERI DI DELIMITAZIONE	Essenzialmente amministrativo, in parte idrografico	Amministrativo, idrografico
5. ENTE CAPOFILA O COORDINATORE	Comune con maggior numero di abitanti	Provincia con maggior numero di abitanti
6. FORMA DI COOPERAZIONE	Consorzio di funzioni	Consorzio obbligatorio
7. ORGANI DI AMBITO	Assemblea dei Sindaci Consiglio di amministraz. Presidente	Assemblea dei Sindaci Consiglio di amministrazione Presidente
8. SE SONO PREVISTI CRITERI E TERMINI PER LA SALVAGUARDIA DELLE GESTIONI EX ART. 9	Sono previsti	Sono previsti
9. TEMPI DI ATTUAZIONE	180 gg. dall'approvazione della legge per l'affidamento del servizio	120 gg. per la costituzione dell'Autorità d'Ambito 120 gg. per l'affidamento del servizio
10. SE È PREVISTA LA DISCIPLINA PER IL TRASFERIMENTO DEL PERSONALE ADDETTO AI SERVIZI	E' prevista	Non prevista
11. SE SONO PREVISTI ORGANI A GARANZIA DEGLI UTENTI	Non previsti	Non previsti
12. SE È PREVISTO IL FONDO INIZIALE DI AVVIAMENTO PER GLI AMBITI	E' previsto a carico dei Comuni	E' previsto a carico dei Comuni

REGIONI	VALLE D'AOSTA	TRENTINO ALTO-ADIGE PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO
1. STATO DI ATTUAZIONE DEGLI ARTT. 8 E 9 DELLA LEGGE 5 GENNAIO 1994, N. 36	Bozza di disegno di legge all'esame della Giunta	Entro fine anno sarà affrontato il tema, alla luce del D.P.R. 22 marzo 1994, n. 381
2. NUMERO DI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI PREVISTI	1	
3. POPOLAZIONE PER CIASCUN AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE	116.000 ab.	
4. CRITERI DI DELIMITAZIONE	Idrografico, amministrativo	
5. ENTE CAPOFILA O COORDINATORE		
6. FORMA DI COOPERAZIONE		
7. ORGANI DI AMBITO	Assemblea dei rappresentanti Consiglio Direttivo Presidente	
8. SE SONO PREVISTI CRITERI E TERMINI PER LA SALVAGUARDIA DELLE GESTIONI EX ART. 9	Sono previsti	
9. TEMPI DI ATTUAZIONE	Non ancora definiti	
10. SE È PREVISTA LA DISCIPLINA PER IL TRASFERIMENTO DEL PERSONALE ADDETTO AI SERVIZI	E' rinviata ad una futura legge regionale	
11. SE SONO PREVISTI ORGANI A GARANZIA DEGLI UTENTI	E' previsto il Comitato regionale per l'uso delle Risorse Idriche	
12. SE È PREVISTO IL FONDO INIZIALE DI AVVIAMENTO PER GLI AMBITI	E' previsto a carico dei Comuni	

REGIONI	TRENTINO ALTO-ADIGE PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO
1. STATO DI ATTUAZIONE DEGLI ARTT. 8 E 9 DELLA LEGGE 5 GENNAIO 1994, N. 36	Non vi è alcuno studio circa l'organizzazione dei servizi idrici
2. NUMERO DI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI PREVISTI	
3. POPOLAZIONE PER CIASCUN AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE	
4. CRITERI DI DELIMITAZIONE	
5. ENTE CAPOFILA O COORDINATORE	
6. FORMA DI COOPERAZIONE	
7. ORGANI DI AMBITO	
8. SE SONO PREVISTI CRITERI E TERMINI PER LA SALVAGUARDIA DELLE GESTIONI EX ART. 9	
9. TEMPI DI ATTUAZIONE	
10. SE È PREVISTA LA DISCIPLINA PER IL TRASFERIMENTO DEL PERSONALE ADDETTO AI SERVIZI	
11. SE SONO PREVISTI ORGANI A GARANZIA DEGLI UTENTI	
12. SE È PREVISTO IL FONDO INIZIALE DI AVVIAMENTO PER GLI AMBITI	

Dalla lettura dei prospetti innanzi riportati, si possono ricavare le seguenti considerazioni:

1. Le Regioni hanno individuato ambiti territoriali ottimali di notevoli dimensioni, ad eccezione della Regione Abruzzo, che è stata condizionata nella scelta dalla presenza ingombrante degli esistenti consorzi acquedottistici;
2. i criteri prioritari per la delimitazione degli ambiti sono stati quello idrografico e quello amministrativo, ma è stato tenuto presente anche l'aspetto economico-gestionale delle nuove aggregazioni, in quanto alcune Regioni hanno avuto di mira il raggiungimento di condizioni demografiche adeguate per l'efficienza e l'economicità del servizio idrico integrato;
3. la scelta dell'ente capofila è caduta quasi pariteticamente sulla Provincia con il maggior numero di Comuni o sul Comune con il maggior numero di abitanti;
4. le forme di cooperazione degli enti di ambito sono equamente divise tra convenzioni e consorzio obbligatorio di funzioni;
5. è riscontrabile una sostanziale convergenza nella previsione degli organi di governo degli ambiti;
6. il problema della salvaguardia delle gestioni esistenti è stato affrontato con insufficiente approfondimento, avendo i vari disegni di legge regionale ricalcato la formulazione dell'art. 9, 4° comma, della legge n.36/94;
7. non è stata prestata adeguata attenzione, nonostante i richiami del Comitato, alla creazione di organi di garanzia nell'interno di ciascun ambito, avendo preferito molte Regioni prevedere vaghe forme di consultazione o comunque organismi non ben definiti e quindi non idonei a tutelare gli interessi degli utenti. Appare evidente la sottovalutazione del concetto di tutela degli interessi degli utenti, dato essenziale del processo di liberalizzazione-regolazione con il quale realizzare l'industria dell'acqua in Italia;
8. il fondo di avviamento delle autorità di ambito è posto, nella maggioranza dei casi, a carico degli enti locali e ciò creerà non pochi inconvenienti nel funzionamento dei giovani organismi, essendo noto lo stato di disagio della finanza locale. Sarebbe stato meglio se tutte le Regioni avessero finanziato le spese degli ambiti almeno fino all'istituzione del servizio idrico integrato e cioè fino alla riscossione dei contributi di concessione del servizio.

3.3 Le competenze degli enti locali

La legge attribuisce agli enti locali le seguenti competenze, tutte successive alla delimitazione degli ambiti e agli altri relativi adempimenti regionali:

- Art. 9, commi 1 e 2: organizzazione ed affidamento della gestione secondo le forme previste dalla legge 142/90.
- Art. 9, comma 3: organizzazione degli enti locali secondo la forma di cooperazione prevista dalla Regione.
- Art. 9, comma 4: provvedimenti relativi alla disciplina della salvaguardia delle gestioni esistenti.
- Art. 11, commi 1, 2, 3: atti preparatori della gestione:
- ricognizione delle opere;
 - livelli di servizio;
 - programma degli interventi;
 - piano economico-finanziario;
 - risorse e tariffa;
 - convenzione col gestore;
 - scelta del gestore (gara ex art. 20).

4. - Il metodo tariffario

Autonoma e decisiva rilevanza fra gli adempimenti attuativi della legge n. 36 assume l'approvazione, avvenuta con D.M. 1.8.1996, del metodo normalizzato per la determinazione della tariffa di riferimento (all. 3), su proposta formulata dal Comitato di vigilanza.

Allo scopo di illustrarne appieno la portata si ritiene opportuno trascrivere ampi stralci della relazione con la quale il Comitato stesso ha corredato detta proposta rimessa il 31.7.1995 al Ministro dei lavori pubblici, nel termine fissato dalla legge n. 172/95, ma va fin d'ora sottolineato come i principi (primo fra tutti quello dei limiti di prezzo) cui essa si ispira si inseriscono in un filone ormai consolidato con l'approvazione della legge 14.11.1995, n. 481, e con la

deliberazione del CIPE 24.4.96 concernente linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità.

Le tariffe dei servizi idrici

Il quadro delle tariffe dei servizi idrici è caratterizzato da una disordinata frammentazione che è conseguente alla frammentazione gestionale sopra lamentata: le oltre 20.000 tariffe di acquedotto (una media di quattro per ognuno dei 6.200 distributori) e gli oltre 8.000 canoni di fognatura e di depurazione dell'acqua reflua non permettono di fare valutazioni precise sull'entità del mercato.

Riesce difficile anche capire fino a quale livello le tariffe e i canoni riescano a coprire i costi effettivi sia di esercizio che d'investimento, per la diversità dei criteri applicati e per la frequente mancanza di adeguata contabilità industriale fondata su centri di costo.

Fra le cause principali del disordine gestionale, oltre alle precedenti, ricordiamo:

1. la fissazione dei prezzi talvolta a livello inferiore ai costi, con conseguente ricorso alle finanze dell'ente locale;
2. la confusione dei costi con altri servizi comunali;
3. la modulazione in funzione di diversi tipi di utilizzazione;
4. l'ammissione o meno della copertura degli oneri finanziari degli investimenti.

Inoltre è doverosa la considerazione che la lunga permanenza di un controllo tariffario, burocraticamente arroccato su pretese di difesa antinflazionistica, ha pesantemente peggiorato la possibilità di vedere allineate le tariffe ai costi reali in un tempo ragionevole. Per circa cinquant'anni lunghi periodi di stretto rigore, nei quali il controllo ha operato per coefficienti fissi su costi documentati a consuntivo, si sono alternati a brevi fasi di apertura, come quella tra il 1975 ed il 1982, nelle quali poteva essere fatto appello ai costi previsti e alle necessità di adeguamento delle strutture.

L'evoluzione del controllo tariffario ha finora presentato le seguenti caratteristiche:

- *per l'acqua potabile*: il controllo è stato affidato alla competenza del comitato interministeriale prezzi (CIP) e dei Comitati provinciali prezzi (CPP), rispettivamente per le direttive di indirizzo e per l'esame di merito, ai sensi dei decreti legislativi n. 347/44, n. 363/46, n. 283/47, n. 896/47, del D.P.R. n.

626/68 e dalla legge n. 41/86. L'azione del CIP è stata orientata alla sorveglianza dei prezzi al fine di perseguire un controllo generale del tasso d'inflazione: soltanto con l'ultimo provvedimento di legge sopracitato, è stata prevista la necessità di coprire con la tariffa una parte dei costi, dapprima del 60% e poi gradualmente fino all'80%. A partire dallo scioglimento del CIP (D.P.R. n. 373/94) e degli organi provinciali, la competenza è passata al CIPE per quanto attiene alla funzione di indirizzo e agli Uffici provinciali dell'industria, commercio e artigianato (UPICA) per le questioni di merito, consistenti nel controllo delle conseguenze inflative, così come introdotto all'articolo 12 della legge n. 498/92.

- *per le acque reflue (fognatura e depurazione)*: la disciplina dei canoni è stata finora prescritta dalle leggi sulla finanza locale, nelle quali sono stati definiti limiti massimi per i canoni, che sono stati assimilati ai tributi. Al momento attuale i canoni di fognatura e depurazione, da applicare all'80% del quantitativo di acqua potabile erogata, sono rispettivamente di lire 170 e 400 al metro cubo e cioè, complessivamente, di lire 570, incidenti sul metro cubo di acqua potabile per lire 436.

La valutazione dell'incidenza media delle tariffe è incerta, a causa della mancanza di una valida base statistica: le stime più attendibili per le acque potabili danno valori medi nazionali da 600 a 700 lire al metro cubo, mentre per le acque reflue i canoni si situano sui valori massimi ammissibili, salvo poche eccezioni. Occorre però considerare che i canoni di fognatura e di depurazione non sono finora praticati ove le relative attività non sono attuate.

Complessivamente si può ritenere che le tariffe e i canoni gravino mediamente sul quantitativo di acqua erogata per una somma compresa tra 1.100 e 1.200 lire per metro cubo.

Per quanto riguarda il quadro del controllo sulle tariffe idriche, non sussistono nell'Europa continentale esempi alquanto più evoluti di quello presente finora in Italia, salvo la designazione dell'organo titolare della funzione di controllo:

in Belgio: una struttura centrale ministeriale con funzioni analoghe al sistema CIP-CPP;

in Germania e in Spagna: regolamenti che affidano il controllo, spesso con modalità diverse, alle amministrazioni regionali o locali;

in Francia: non esiste alcuna forma di controllo, al di fuori dell'ente locale responsabile.

In generale in tutta l'Europa continentale prevale l'indirizzo di equilibrio economico per cui le tariffe debbono coprire tutti i costi di gestione e i costi relativi agli investimenti. Si aggiunga che nei Paesi più industrializzati le tariffe del ciclo dell'acqua sono alquanto più elevate che in Italia: circa lire 6.000 al mc. in media in Germania e circa lire 3.800 in Francia. In questi Paesi si riscontrano peraltro consumi pro capite nettamente inferiori a quelli italiani.

Fa storia a sé il sistema inglese che, nei territori di Inghilterra e Galles, ha operato dal 1974 un'aggregazione territoriale di ampia dimensione gestionale e successivamente, dal 1989, la privatizzazione delle gestioni con la creazione di "public companies". Le tariffe, oscillanti come media nazionale sulle 200 lire sterline/anno per la famiglia media (corrispondenti a circa 500.000 lire italiane all'anno), non sono facilmente riferibili alla quantità erogata stante la prevalente tariffazione sul reddito catastale, senza la presenza di contatore. Si può ritenere con buona approssimazione che il prezzo al consumo sia riconducibile a 2000-2500 lire/mc. per l'intero ciclo. In sede di revisione quinquennale (1994) si è messo in evidenza che già a questi livelli si denotano segni di insopportabilità per le classi più deboli. Del sistema inglese di controllo e dell'autorità preposta si tratta più diffusamente in un successivo paragrafo.

La ricerca del metodo normalizzato

Va precisato che la ricerca di un metodo normalizzato non è cosa facile per *l'ampia variabilità delle tipologie e delle caratteristiche delle strutture dei servizi*: anzi, nel valutare i risultati di ogni studio, occorre aver ben presente che si tratta comunque di un avvicinamento alla reale condizione economica di un campione prescelto.

Lo scopo dell'operazione è quello di determinare un'espressione algebrica dalla quale, una volta definiti i valori dei parametri dai quali il sistema dipende, si possa dedurre una *tariffa capace di coprire i costi della gestione e di remunerare gli investimenti*.

Affinché questa definizione abbia un significato di affidabilità oggettiva, si conviene che:

- le variabili (parametri indipendenti) devono essere scelte in base a criteri di realtà oggettiva, senza considerare le differenti possibilità di comportamento del gestore: ad esempio saranno certamente *tra le variabili le condizioni topografiche* quali l'estensione della rete, la distribuzione della popolazione, il consumo specifico, la fisionomia del territorio e le altezze di sollevamento;
- la configurazione fisica della struttura operativa, e quindi la configurazione delle immobilizzazioni, sarà quella esistente al momento. Eventuali interventi sulla struttura produttiva produrranno in un secondo tempo variazioni nella determinazione dei costi normalizzati.

L'insieme delle variabili o parametri indipendenti da tenere in conto nell'algoritmo costituisce il punto più delicato e più condizionante per il buon esito della ricerca. Tali variabili possono essere in numero di centinaia, mentre per la pratica applicabilità l'algoritmo dovrà essere fondato su un numero limitato di variabili significative e queste devono essere anche facilmente reperibili, calcolabili, misurabili in base a documentazioni disponibili e verificabili.

L'affidabilità del metodo dipende in via principale dalla scelta delle variabili da inserire nel calcolo, così che siano prese in conto *quelle determinanti* e siano invece scartate quelle di *limitata incidenza*.

E' stata condotta una rilevazione dei dati strutturali e dei costi di gestione estesa a tutti gli esercizi aderenti alle associazioni di categoria, rilevazione che ha fornito un'importante base di dati, pur dovendo evidenziare che la frammentazione delle gestioni e la scarsa diffusione della contabilità industriale, basata su centri di costo sufficientemente particolareggiati, hanno determinato notevoli difficoltà nell'elaborazione del metodo. Nello stesso tempo si lamenta una rilevante disomogeneità nella qualità del servizio, che rende ancora più difficile l'indagine sulla relazione tra le strutture produttive e gestionali e i relativi costi.

Anche per questo è da ritenere necessaria una revisione del metodo stesso, da effettuare dopo che siano disponibili i dati gestionali degli ambiti nei quali la riforma sia stata applicata, e questo per due motivi: in primo luogo, perché si potrà contare su dati precisi e più affidabili di quelli approssimativi oggi rilevabili, in secondo luogo, perché i nuovi dati saranno riferibili alle nuove dimensioni di

esercizio, caratterizzate da un'estensione territoriale maggiore e diversa dalle preesistenti gestioni.

Per quanto attiene alla definizione del tasso di remunerazione del capitale investito è necessario prendere in considerazione una molteplicità di fattori e, in particolare, i seguenti:

- rendimento dei titoli di Stato a medio-lungo termine;
- rendimenti dei valori industriali analoghi;
- costo del denaro sul mercato finanziario e del credito;
- grado di rischio dell'investimento.

Va inoltre tenuta presente la natura industriale dell'investimento, che costituisce parte di un ciclo di attività imprenditoriali complesso, e che quindi non può essere trattato come un mero impiego finanziario.

Poiché è lecito presumere che il tasso da definire ai fini dell'applicazione in tariffa non debba essere utilizzato prima di un anno dall'emanazione del provvedimento, si ritiene opportuno anche per tale fattore prevedere sin d'ora un aggiornamento da effettuarsi entro un anno, in modo da poter procedere ad una più precisa valutazione dei fattori sopra esposti, che sono attualmente caratterizzati da un certo grado di incertezza nella prospettiva macroeconomica e finanziaria.

Va peraltro rilevato che il CIPE, con deliberazione 10.5.1995 relativa alle tariffe di acquedotto nel periodo transitorio fino all'attivazione del servizio idrico integrato, ha stabilito, per l'impiego di "capitale proprio", il tasso di rendimento nel 10% lordo.

Al momento sembra, pertanto, ragionevole assumere come tasso di remunerazione il valore del 7%.

Obiettivi del metodo normalizzato

Tenuto presente quanto stabilito dall'articolo 13 della legge 36 ed in funzione delle competenze generali affidate al Comitato per la vigilanza nell'art. 21, appare chiaro che *il metodo normalizzato debba tendere alla protezione del consumatore e quindi a perseguire tutti i possibili incrementi di produttività e di efficienza, garantendo nel contempo l'efficacia del servizio secondo i livelli previsti dalla legge (art. 4, comma 1, lett. g) e dallo stesso Ambito territoriale.*

Occorre innanzitutto fare riferimento alla particolare fisionomia del servizio idrico, che presenta caratteri di rigidità nell'esplicazione ancora più marcati rispetto a quelli di altri servizi pubblici. Se per l'energia, i trasporti e le comunicazioni le posizioni monopolistiche presentano alternative, sia pur molto difficili da utilizzare per la diversa accessibilità o per la diversa prestazione, per i servizi idrici il monopolio è assoluto e obbligato, nel senso che il cittadino è obbligato a usare il servizio, senza alternative possibili, avendo la sola libertà di variare, ma non di molto, la quantità utilizzata.

In questa situazione è compito della pubblica autorità predisporre una regolamentazione atta a salvaguardare il cittadino-consumatore da possibili eccessive pretese del gestore monopolista, sia esso pubblico che privato. L'attuale tendenza a preporre una "Authority" per la regolazione di mercato dei servizi pubblici risponde a questa necessità, perseguendo in linea pratica l'instaurazione di meccanismi che simulino una comparazione competitiva in una "finzione di mercato", con la registrazione e il confronto dei termini di costo e con la programmazione di obiettivi di migliore efficienza.

Questo si ritiene raggiungibile sia con l'inserimento di adeguate formulazioni nelle espressioni che caratterizzano la tariffa di riferimento che con l'adozione di norme per la disciplina delle procedure di applicazione.

Trattandosi, come già detto, di dover applicare la metodologia a una nuova attività gestionale, per la quale devono essere coperti i costi operativi e gli oneri finanziari, compresi quelli derivanti dalle nuove realizzazioni per il raggiungimento dei migliori livelli di servizio, il presupposto per l'applicazione locale della tariffa di riferimento è *il piano economico-finanziario di cui all'art. 11, comma 3, nel quale si programma la sequenza degli investimenti e la fisionomia della gestione nel tempo. E' dal piano che deriva la tariffa reale, in quanto deve esistere un rapporto stretto di causa-effetto tra tariffa e investimenti.*

In questo senso va considerata la necessità di un'adeguata regola dell'impatto che le nuove tariffe possono avere sull'utenza, con la previsione di una gradualità degli adeguamenti da contenere entro un valore massimo e, di conseguenza, con una gradualità degli investimenti, in funzione comunque della disciplina sanitaria e ambientale.

Il metodo normalizzato deve quindi comprendere anche le modalità applicative e di controllo, nel rispetto di alcuni vincoli rivolti alla tutela del consumatore,

come espressamente previsto tra i compiti del Comitato di vigilanza. Questi vincoli sono stati concepiti anzitutto nell'ottica di un controllo da operare secondo il principio dei "limiti di prezzo", che si ispira alla metodologia inglese dei "price limits", volgarmente chiamata "price-cap", con le variazioni rese necessarie dalla diversa struttura dei poteri e dei controlli. Per l'elaborazione del metodo qui presentato sono stati presi in esame studi precedentemente svolti in Italia presso l'allora Comitato interministeriale prezzi, rivolti a legare i costi a parametri oggettivi della gestione, e in Gran Bretagna, ove l'Autorità di regolazione dei servizi idrici per l'Inghilterra e per il Galles (Office of Water services -OFWAT) ha predisposto alcune formulazioni, alle quali far riferimento per la valutazione dell'efficienza delle 30 compagnie controllate, ai fini della determinazione dei limiti di prezzo.

Questa determinazione è in linea con il disposto del provvedimento del CIP n. 34 del 18.12.91, nel quale tale metodologia è stata indicata per tutti i servizi pubblici. D'altronde anche nella legge n. 36/94, si trovano indicazioni nello stesso senso agli articoli 11, comma 3, e 13, commi 4 e 8.

La metodologia dei "limiti di prezzo" trova particolare applicazione nei casi di servizi per i quali si prevedano sensibili variazioni dei costi finanziari dovuti alla necessità di nuovi investimenti per il raggiungimento di maggiori livelli di servizio, come è realisticamente ipotizzabile debba verificarsi per i servizi idrici italiani.

Infatti la particolare situazione italiana fa prevedere un *massiccio intervento* di investimenti nuovi, in una misura che è stata stimata intorno a 80.000-100.000 miliardi di lire nel prossimo decennio, *per fronteggiare* (oltre al mantenimento e al rinnovo delle opere e degli impianti esistenti) *le molteplici necessità che si possono così raggruppare:*

1. colmare le notevoli deficienze di approvvigionamento potabile, che si evidenziano con il 35% di popolazione insoddisfatta: in questa direzione dovranno compiersi interventi sia nel completamento delle infrastrutture già parzialmente realizzate che nel reperimento di nuove fonti di approvvigionamento specialmente nell'Italia meridionale e insulare, ove, come già detto, le deficienze di servizio sono notevoli;
2. intervenire, anche con il ricorso ad approvvigionamenti alternativi, sulle deficienze qualitative, specialmente interessanti il Centro-Nord, ove l'intensa

- industrializzazione ha provocato danni difficilmente rimediabili al patrimonio idrico sotterraneo;
3. far fronte alle prescrizioni ambientali della direttiva CEE 271/91 per il trattamento delle acque reflue urbane, che obbliga anche a completare la rete fognaria del Paese: oggi è stimabile all'80% l'estensione delle rete fognaria, mentre è limitata al 50% la presenza di depurazione efficiente; per queste realizzazioni, la direttiva pone definite scadenze temporali, situate tra il 1998 e il 2005 e da ritenersi inderogabili, per la predisposizione dei piani di adeguamenti già considerati;
 4. far fronte alle prescrizioni sanitarie in atto e previste relative alla qualità dell'acqua potabile, specialmente per la probabile necessaria riduzione del piombo a valori più bassi degli attuali e per le altre esigenze igienico-sanitarie che sono allo studio in sede di revisione della direttiva CEE 778/80 sulla qualità dell'acqua potabile;
 5. migliorare, in senso generale, *la qualità del servizio*, specialmente nei rapporti con l'utente, raggiungendo gli standards che oggi si pretendono da un moderno servizio pubblico di primaria necessità (carta dei servizi).

Per questo si ritiene utile mettere in opera una metodologia simile a quella inglese dei "limiti di prezzo", poiché la situazione di quel Paese ha presentato, e per alcuni versi presenta ancora, importanti analogie con quella italiana.

Secondo il metodo dei "limiti di prezzo" *la tariffa è formata sulla preventiva pianificazione degli investimenti necessari, degli oneri finanziari e gestionali connessi e della riduzione dei costi operativi dovuta a miglioramenti di efficienza. Quindi l'organo titolare della funzione fissa gli obiettivi da raggiungere, approva il piano degli investimenti con le relative scadenze temporali, determina, entro i limiti stabiliti dall'organo di controllo, il coefficiente di variazione annuale della tariffa entro il quale, oltre l'inflazione, va contenuta la dinamica di tutti i fattori della produzione, e prevede nella convenzione, con cadenza pluriennale, la stipula degli strumenti che consentono l'attuazione delle singole fasi del programma.*

Poiché la produttività di una gestione cresce al diminuire dei costi a parità del prodotto, vi è la necessità di indagare sulla struttura e sull'andamento dei costi per ogni gestione.