

L'applicazione del metodo dei "limiti di prezzo" deve prevedere un adeguato controllo da parte dell'organo titolare della funzione (Ambito), che si deve avvalere di strutture specializzate per accertare il grado di raggiungimento degli obiettivi fissati nel piano degli investimenti e per verificare i costi reali sia di gestione che finanziari ai fini della periodica revisione. Sembra utile precisare che l'organizzazione dell'OFWAT comprende oltre 130 addetti, con un costo annuo di circa 15 miliardi di lire italiane, coperti mediante prelievo sul canone di concessione.

Tale sacrificio di notevole entità è richiesto al consumatore al solo scopo di poterlo tutelare da possibili maggiorazioni di prezzo del gestore monopolista: questa tutela è affidata dalla legge n. 36 al Comitato di vigilanza, che deve però essere dotato di adeguate strutture con elevate capacità di valutazione dei progetti, dei piani industriali e di mercato e di verifica dei traguardi di efficienza e di efficacia prestabiliti. Al riguardo assume particolare importanza la risoluzione 27.6.1995 dell'VIII Commissione -Lavori pubblici ambiente e territorio- della Camera dei deputati che impone al Governo la massima tempestività per l'apprestamento delle strutture stesse. Non va poi trascurata l'opinione dei consumatori, in quanto il livello di servizio può essere apprezzato soltanto se la voce del consumatore, eventualmente attraverso gli organi regionali di garanzia previsti dall'art. 21, comma 5, della legge n. 36 riesce a giungere all'organo di controllo.

Tenuto conto del diverso assetto proprietario italiano rispetto a quello inglese, poiché in Italia l'ente proprietario non è lo Stato ma i Comuni associati nell'ambito, la funzione di verifica e controllo spetta a quest'ultimo; sarebbe però opportuno, considerando le possibili difficoltà attuative specialmente nei primi periodi di funzionamento, che, a livello regionale, fossero organizzate strutture di supporto, alle quali gli Ambiti possano rivolgersi, per un migliore espletamento delle loro funzioni. Questa soluzione è stata anche particolarmente sollecitata agli organismi governativi e regionali dalla citata risoluzione della Commissione VIII della Camera.

E' anche da attendersi dalla riforma gestionale e tariffaria che permetterà la realizzazione della già menzionata massa di investimenti una spinta significativa all'aumento dell'occupazione; tenendo conto delle risultanze occupazionali degli altri Paesi ove il sistema idrico ha raggiunto una certa

stabilizzazione (Gran Bretagna: 60.000 addetti, Francia: 70.000) e della quantità di investimenti prevedibili in un decennio è ipotizzabile una richiesta di lavoro per cantieri di costruzione di circa 25 mila addetti e un raddoppio dell'occupazione nell'industria dei servizi, e cioè circa 30 mila unità, da impiegare con gradualità in funzione della progressiva realizzazione delle nuove strutture operative. Anche se può sembrare un paradosso in quanto è prevedibile che la produttività del lavoro aumenti, il numero degli addetti dovrà crescere poiché al momento attuale si denuncia una carenza diffusa di strutture, specialmente per l'acqua reflua, e nello stesso tempo la necessità consistente di migliorare il livello di servizio, anche con l'impiego di personale più qualificato.

Formulazione dei costi operativi di riferimento

Al fine di individuare i "costi medi" dei diversi segmenti del servizio idrico il Comitato ha svolto una vasta indagine presso le strutture di servizio, pubbliche e private, che attualmente esercitano tali attività.

L'indagine ha preso in esame solo le gestioni in concessione o le aziende municipalizzate, escludendo quelle dirette dei comuni in quanto non significative ai fini della individuazione dei centri di costo.

Sono stati raccolti dati operativi relativi a 160 gestori; fra essi 106 gestiscono l'approvvigionamento e la distribuzione di acqua potabile, 114 esplicano il solo servizio di approvvigionamento, 111 solo quello di distribuzione.

Per quanto attiene al servizio di fognatura sono stati raccolti i dati di 45 gestioni, mentre per quel che riguarda il servizio di depurazione delle acque reflue si sono ottenute informazione da parte di 59 gestori.

I gestori del servizio idrico integrato sono risultati 29.

In sintesi, per quel che riguarda l'acqua potabile, si tratta di dati che si riferiscono a circa 3 miliardi di metri cubi per anno immessi in rete, cioè ad oltre 1/3 dell'acqua complessivamente immessa nel sistema acquedottistico italiano.

I dati relativi alle fognature si riferiscono invece ad una popolazione servita di circa 6 milioni di abitanti, mentre gli impianti di depurazione, nel numero complessivo di 224, servono circa 15 milioni di abitanti equivalenti.

Quantitativamente sia il campione relativo al segmento produzione e distribuzione di acqua potabile sia quello relativo al segmento depurazione dei

reflui possono considerarsi significativi per un'identificazione dell'attuale situazione gestionale. Meno adeguato risulta il campione relativo al segmento fognature, peraltro quello meno curato nel panorama gestionale italiano per la minore incidenza sul costo complessivo del servizio.

L'analisi dei campioni è stata svolta secondo le ordinarie procedure di significatività, completate, ove necessario, attraverso un confronto con i gestori. Successivamente su i tre campioni si sono applicate diverse metodologie di correlazione tendenti a definire leggi probabilistiche fra i costi operativi ed un certo numero di variabili significative agli effetti della determinazione degli stessi.

L'approccio adottato per l'individuazione dei modelli di costo operativo è stato del tipo "dal generale allo specifico" anche detto "dall'alto verso il basso". Si è partiti da un modello comprendente un cospicuo numero di variabili e progressivamente, con l'ausilio di test statistici, si è proceduto ad una sua semplificazione riducendo, ad ogni passo, il numero delle variabili in gioco.

I punti fondamentali di questa procedura sono sostanzialmente tre ed esattamente:

1. formulazione del modello generale prendendo in considerazione quei parametri che "ingegneristicamente" possono concorrere alla determinazione del costo operativo;
2. semplificazione di questo modello, per mezzo di test statistici, fino ad una formula con numero di variabili minimo e che sia comunque coerente con i dati iniziali, studiando anche l'azione nel costo operativo di alcune combinazioni particolari delle variabili stesse;
3. verifica delle formulazioni sulla base di appositi test e dell'analisi di scarti, allo scopo di individuare i punti deboli della proposta.

I risultati delle elaborazioni predette hanno portato a formulare leggi interpolari fra i costi e le variabili ritenute sufficientemente significative ai fini della giustificazione degli stessi.

Tali espressioni sono state poi sottoposte ad un confronto con i rappresentanti degli enti gestori al fine di riscontrare eventuali anomalie *anche in rapporto alla significatività dei dati di base*. Sulla scorta delle osservazioni raccolte, il Comitato ha proceduto, infine, alla formulazione *dei costi operativi dei tre*

segmenti del servizio, che sotto le sigle COAP, COFO e COTR sono riportati nella proposta normativa.

A commento finale delle elaborazioni e delle relative proposte non può non osservarsi che, ai fini della applicazione all'ambito nel suo insieme delle formule di "costo medio" così come sopra indicate, permane una certa incoerenza fra il campione esaminato, relativo a singole gestioni, ed il campione così come verrà a configurarsi dopo l'associazione nella medesima gestione d'ambito di più gestioni elementari. Ostacolo questo non superabile nelle condizioni attuali ma che non può comunque essere considerato impeditivo ai fini della adozione di tali formule di riferimento in prima applicazione del metodo.

Sarà quindi necessario, come già affermato, che il Comitato riprenda ed approfondisca l'esame dei dati di costo operativo fino all'avvio delle gestioni d'ambito, quando il campione acquisterà una significatività oggettiva e consentirà di rettificare adeguatamente le prime proiezioni che, in questa sede, vengono proposte.

Pertanto la dispersione dei campioni intorno ai valori definiti dai modelli proposti, autorizza l'Ambito, in sede di ricognizione delle infrastrutture, a procedere ad una oculata valutazione delle modalità e delle cause che potrebbero giustificare, per fatti locali o strutturali, eventuali ampi scarti rispetto al valore di riferimento. In tal modo, nelle more della prevista verifica delle espressioni dei costi operativi, possono essere concordati col gestore, su base oggettiva, i livelli di costo più opportuni, tenuto ben conto dell'economia di scala, da adottare nella prima fase di applicazione della tariffa.

Per quanto riguarda il servizio di depurazione vanno poi tenute presenti alcune particolarità proprie della relativa tariffa.

Sulla base dell'art. 14 della legge n. 36 l'utente paga l'intera tariffa riferita al servizio di pubblica fognatura e di depurazione anche nel caso di assenza di impianto centralizzato di depurazione o di sua inattività.

Si tratta di una sorta di "contributo obbligatorio" che l'utente deve versare per far fronte al costo della realizzazione e gestione degli impianti centralizzati di depurazione, mentre i proventi affluiscono in un fondo vincolato con destinazione riservata.

In realtà anche il legislatore precedente (modifiche all'art. 17 della legge n. 319/76) aveva previsto al comma 2 una norma in base alla quale gli utenti del

servizio fognature pagano la parte relativa al servizio di depurazione anche quando l'impianto centralizzato non provvede alla depurazione di tutte le acque reflue provenienti da insediamenti civili.

Insomma l'utente è tenuto al pagamento anche nel caso in cui le sue acque reflue non vengano depurate e cioè in mancanza di un servizio reso.

Il secondo comma dell'art. 17 della legge n. 319/76 come modificato dalla legge n. 172/95 ha introdotto una nuova ed aggiuntiva contribuzione obbligatoria, anche se la sua attivazione è deferita ai soggetti gestori del servizio.

Il soggetto gestore ha quindi la facoltà di elevare la tariffa per adeguarla ai maggiori costi di esercizio e di investimento allo scopo di migliorare il controllo o la depurazione delle acque di scarico e la tutela dei corpi idrici recettori.

In altri termini l'utente è chiamato a pagare un aumento della tariffa allo scopo di migliorare la depurazione e la tutela dei corpi idrici recettori.

Si tratta dunque di contribuzioni obbligatorie e con finalità diverse, che sono:

1. realizzare gli impianti per la depurazione futura (art. 14);
2. migliorare gli impianti per la depurazione esistente (legge n. 172/75);
3. migliorare la tutela dei corpi idrici recettori.

In pratica il gestore del servizio di fognatura e depurazione:

1. deve far pagare l'intera tariffa riferita al servizio di fognatura e depurazione, la cui entità viene determinata dai Comuni in relazione alla tariffa di riferimento. I relativi proventi sono destinati alla realizzazione dei futuri impianti di depurazione;
2. può elevare le tariffe vigenti (o quelle derivanti dall'applicazione della tariffa di riferimento) di una quota corrispondente ai maggiori costi di trattamento, che si potranno determinare soltanto quando le Regioni avranno predisposto i piani di risanamento.

Dunque l'aumento tariffario, in base all'art. 14 della legge n. 36, può essere applicato a partire dall'1.1.1996, mentre quello relativo all'art. 17, comma 2, della legge n. 319, nel testo vigente, potrà essere applicato soltanto quando le regioni avranno redatto o aggiornato i piani di risanamento anche alla luce della legge di ricezione della direttiva comunitaria n. 271/91.

Ulteriori considerazioni sul metodo tariffario, anche con riferimento ai problemi di prospettiva, saranno svolte nei paragrafi che seguono.

5. - L'attività del Comitato di vigilanza

5.1 I compiti svolti

Nelle precedenti comunicazioni dell'aprile e del dicembre 1995 si è dato il dovuto risalto ai gravi problemi che ostacolano il compiuto svolgersi dell'attività e delle funzioni del Comitato, problemi a tutt'oggi irrisolti perché -nonostante le continue sollecitazioni e gli interventi dello stesso Parlamento (all. 4 e 5)- le strutture di supporto, segreteria tecnica e Osservatorio dei servizi idrici, non sono state ancora costituite, mentre persistono altri inconvenienti di diversa natura e sicuramente di minor peso (logistici, di personale, di attrezzature, ecc.), ma che purtuttavia rappresentano non trascurabili intralci.

Le numerose adunanze tenute dal Comitato e gli argomenti trattati dimostrano che le difficoltà surriferite non hanno impedito il raggiungimento di precisi e positivi obiettivi, a partire da quelli di disciplina interna quali il regolamento ed il codice di autoregolamentazione.

Nel contempo si è avuta cura di promuovere una serie di riunioni con gli interlocutori istituzionali, quali le Regioni, o privilegiati, come le associazioni degli utenti e dei gestori pubblici e privati, sia in vista della messa a punto del metodo normalizzato sia per affrontare i numerosi problemi derivanti dall'attuazione della riforma.

Dell'indagine sullo stato dei servizi idrici presso tutti i Comuni si è detto al punto 2.4, ma va anche accennato a vari interventi che il Comitato ha esplicitato nei confronti delle regioni e dei comuni stessi in ordine ad aspetti particolari della loro azione amministrativa che in alcuni casi è sembrata non conforme al principio di legalità, con particolare riguardo alla legge n. 36/94.

Si ritiene inoltre in questo paragrafo di dar conto dell'attività, dai molteplici aspetti e risvolti, posta in essere in vista della formulazione della proposta per il metodo tariffario e della successiva adozione del decreto di approvazione.

Infatti, dal momento della sua costituzione, il Comitato ha dedicato la sua attività alla prima incombenza che la legge gli affidava e cioè alla preparazione del metodo stesso. Una prima esplorazione dei sistemi tariffari vigenti in Europa ha permesso di rendersi conto dell'inesistenza di analoga metodologia già in atto in altri Paesi.

Le uniche risultanze di un certo interesse nel campo degli studi rivolti a normalizzare le tariffe sono costituite dai tentativi del Governo belga, rimasti però allo stato di studio, e dalle proposte fatte negli anni 1988-1990 al CIP dalle associazioni di categoria Federgasacqua e ANFIDA, giudicate però inaccettabili dallo stesso CIP che le aveva sollecitate.

Come già riferito al paragrafo 4, la normativa predisposta dal Comitato ha seguito la metodologia dei "limiti di prezzo" (o "price-cap"), di cui alle deliberazioni CIP 18.12.1991 e CIPE 24.4.96, ispirate dalla esperienza britannica applicata proprio ai servizi idrici. Tale metodologia è stata ritenuta abbastanza utile per il modello italiano in quanto il settore dei servizi idrici necessita di una notevole quantità di futuri investimenti e, nello stesso tempo, deve essere riorganizzato su base industriale su tutto il territorio del Paese, con la possibilità di acquisire importanti riduzioni di costi tramite incrementi sostanziosi di produttività.

Pertanto, dopo aver preso cognizione dell'esperienza britannica e degli studi colà predisposti per la comparazione dei costi delle diverse società di gestione (yardstick competition), il Comitato decise di avvalersi della consulenza della WRC SpA, la quale dimostrava particolare esperienza in merito, per i notevoli lavori predisposti per le autorità di regolazione britanniche.

La preparazione del "metodo" si è svolta nelle seguenti fasi:

1. la raccolta dei dati sui livelli di servizio, i costi e le tariffe di un insieme di oltre 150 aziende industriali, sia aziende pubbliche municipalizzate e consortili, sia private in concessione, con la collaborazione delle tre associazioni di categoria Federgasacqua, ANFIDA e ANIDA;
2. l'elaborazione dei dati raccolti, effettuata presso il Comitato stesso, dalla quale mediante procedimenti matematici, sono state tratte le funzioni rappresentative della dipendenza dei costi dalle principali variabili caratteristiche dei servizi idrici;
3. l'indagine delle pratiche correnti per la compensazione degli ammortamenti e dei relativi vincoli fiscali;
4. l'indagine sulle possibilità di reperimento di capitali e sui correnti rendimenti dei titoli industriali, per la determinazione della giusta remunerazione del capitale investito;

5. la redazione del "metodo", previa consultazione delle Regioni e delle predette associazioni di categoria.

La struttura del metodo, presentato al Ministro dei lavori pubblici il 31 luglio 1995, dopo soli sette mesi di attività del Comitato, risponde ai requisiti della regolazione tariffaria già richiamata e in particolare:

1. tiene conto della dipendenza della tariffa dai costi totali per la gestione e per la programmazione degli interventi, specialmente richiesta dall'articolo 11, comma 3, per il raggiungimento dei traguardi previsti per i livelli di servizio;
2. obbliga a mantenere gli incrementi tariffari entro determinati limiti, variabili a seconda dell'entità della tariffa preesistente, in modo da impegnare la gestione a programmare gli investimenti secondo gradualità temporali, così da limitare l'impatto sulle possibilità economiche degli utenti;
3. stabilisce un adeguato incremento della produttività in modo da tenere i costi di gestioni al livello dei costi operativi di riferimento, contenuti nel metodo, affinché i vantaggi dovuti alla diminuzione dei costi vadano a compensare, in tutto o in parte, i maggiori oneri causati dagli investimenti;
4. prevede la raccolta dei dati di esercizio in modo prestabilito per permettere un controllo continuo, dal quale il concedente possa trarre elementi validi di giudizio per la revisione periodica, necessaria con questo tipo di regolazione.

Dopo la presentazione della proposta al Ministro dei lavori pubblici, il Comitato ha partecipato, in ausilio alle autorità ministeriali, alle consultazioni previste dall'articolo 13 della legge e, in particolare, ha preso atto delle osservazioni presentate dalle Autorità di bacino di interesse nazionale e dalla Conferenza permanente Stato-Regioni, nonché dal Consiglio Superiore dei lavori pubblici, ancorché il parere di quest'ultimo non fosse richiesto.

Il Comitato ha quindi apportato al metodo alcune modifiche che meglio ne precisano gli intendimenti, sia su suggerimento delle autorità consultate sia di propria iniziativa, e si è così pervenuti all'approvazione di esso, come già riferito.

5.2 L'azione futura

I problemi dell'applicazione del metodo, della sua verifica e degli strumenti di controllo delineano la futura, ma già in corso, attività del Comitato.

Va subito detto che tale fase non potrà non svolgersi se non in stretto contatto con le Regioni poiché è non soltanto di interesse comune, come del resto tutta l'attuazione della riforma, ma postula uno specifico coordinamento operativo. In tale senso il Comitato si è già mosso da un lato sollecitando la Regione Piemonte, quale capofila delle Regioni nella materia, ad adottare opportune iniziative al riguardo e dall'altra deliberando una ricerca ad hoc di cui di seguito si illustrano i contenuti essenziali.

Un sistema di regolazione quale quello previsto in Italia per il servizio idrico integrato è -ovviamente- costituito dalle regole e dalle modalità precostituite di verifica delle medesime regole.

Questa necessità è imprescindibile quando l'obiettivo è focalizzato sul risultato ed il processo è di natura economica, posto in essere da un'impresa che agisce secondo autonome logiche, ma che deve rispondere della modalità e del risultato, in relazione alla natura monopolistica del servizio che svolge.

Del resto così è in tutti i Paesi nei quali i servizi -gestiti da imprese- sono regolati da autorità esterne alla pubblica amministrazione; così è -in particolare- in Inghilterra (dove il sistema ha avuto compiuto sviluppo) l'OF-WAT definisce dettagliatamente i modi e le forme con i quali i gestori intendono condurre il servizio (si arriva perfino a stabilire il formato con il quale gli stessi devono esporre la contabilità).

In Italia il fulcro del nuovo sistema è costituito dal "piano d'Ambito" di cui al terzo comma dell'art. 11 della legge n. 36/94, basato sulla ricognizione delle opere, sul programma degli interventi necessari, sul piano finanziario.

Perché le regole del nuovo sistema siano efficaci occorre che siano complete, cosicché al metodo per la determinazione della tariffa, deve seguire il piano di Ambito, al quale poi si connette il piano con il quale l'impresa assume il servizio.

Appare perciò necessario che il Comitato definisca -in modo formale- la metodologia e gli elementi essenziali sia del piano di Ambito che del piano di impresa. E' in logica conseguenza che da questi due atti discenda il "libro dei conti" che rappresenta una componente, anche formale, del metodo tariffario.

Da prime valutazioni già effettuate, appare opportuno studiare ed analizzare gli strumenti che al riguardo il sistema di regolazione inglese ha in vigore da anni e

sulla base di tali esperienze apprestare strumenti che siano idonei a rappresentare la realtà italiana ed i suoi specifici problemi.

La ricerca potrà essere compiuta entro il primo semestre dell'anno prossimo cosicché, unitamente agli strumenti approntati dalle Regioni, si avrà a disposizione un compiuto sistema per l'industrializzazione coordinata delle gestioni e per l'espletamento dei necessari controlli e verifiche sulle ricadute applicative dei metodi impiegati.

6. - Considerazioni conclusive e prospettive legislative

6.1 Ancora dei fondamenti della riforma

A due anni di distanza dall'insediamento del Comitato è possibile non soltanto fare -come è stato fatto nelle pagine precedenti- un bilancio dell'attività da esso svolta e dello stato di attuazione della legge n. 36, ma anche soffermarsi sui problemi di prospettiva legati -come si è visto- in parte alla mancata adozione di rilevanti provvedimenti attuativi o comunque all'attuazione stessa ed in parte proprio ad alcuni limiti insiti nella complessa normativa che pertanto va modificata.

L'impianto complessivo della legge n. 36, la filosofia che la ispira e le procedure essenziali per la sua attuazione debbono senza dubbio essere mantenuti nella loro integrità poiché qualsiasi intervento legislativo che andasse su di essi ad incidere metterebbe a concreto rischio di fallimento il processo di industrializzazione del settore.

Ciò è certamente valido per quanto attiene all'obiettivo fondamentale della legge: l'esigenza che gli enti locali gestiscano in forma associata le funzioni relative ai servizi idrici e che a questa più ampia dimensione territoriale sia corrispondente un'altrettanta ampia area gestionale. Sarebbe infatti impossibile un valido esercizio delle funzioni in una materia con rilevanti risvolti ambientali limitato al singolo territorio comunale e la stessa cosa vale per la dimensione gestionale.

E' peraltro significativo che questa impostazione sia recepita nella disciplina prevista per lo smaltimento dei rifiuti.

In termini generali l'esercizio associato di funzioni rende più praticabile nel concreto il principio di sussistenza che sta alla base di ogni riforma in senso autonomistico dello Stato. La compresenza di competenze degli organi centrali delle Regioni e degli enti locali -oggettivamente ineliminabile- rende necessaria l'attivazione di strumentazioni di collegamento, di dialogo, di confronto tale da rendere armonico e giustamente indicizzato l'agire dei vari livelli istituzionali.

Al riguardo il Comitato ha già segnalato alle Regioni la necessità di istituire gli organi di garanzia, previsti dall'articolo 21, comma 5, solo come facoltativi; il collegamento di questi ultimi con il Comitato di vigilanza può infatti rappresentare quella solida strumentazione di raccordo necessaria per assistere l'attuazione della riforma.

Più difficoltosa si presenta la realizzazione del processo di industrializzazione del settore, poiché la legge può porre in essere le premesse, il terreno più favorevole, ma le industrie devono essere costruite dagli imprenditori.

In relazione agli obiettivi suindicati ed alla situazione esistente dai duplici risvolti, si espongono le seguenti argomentazioni di sintesi.

1. L'ambito è "ottimale" non solo per esigenze proprie della risorsa ma anche per la gestione e perciò per l'impresa; occorre quindi favorire in ogni modo il processo di costruzione di un'unica impresa che gestisca l'intero ambito superando rapidamente l'empasse delle gestioni salvaguardate, che, in questo processo, possono invece rappresentare i punti di forza purché la salvaguardia non significhi l'isolamento.
2. Il superamento delle gestioni dirette deve costituire il punto di avvio delle aggregazioni oggi frantumate nell'ambito.
3. Le imprenditorialità esistenti devono essere favorite nell'espansione all'intero ambito solo se efficaci, efficienti ed economiche.
4. Per il meridione ove la presenza di imprese è marginale, ruolo decisivo appare quello degli enti pubblici da trasformare in S.p.A. secondo quanto disposto dall'articolo 1, comma 83, della legge 28.12.1995, n.549. E' però auspicabile l'intervento di imprese adeguate all'impegno per dimensione, capacità di management ed esperienza tali da fare assumere alle nuove società il ruolo di motore dell'industrializzazione dei servizi idrici nel meridione, ma soprattutto occorre che la trasformazione in S.p.A. tenga conto dei principi e dello schema organizzativo per ambiti previsto dalla

legge n.36, come si preciserà al punto 6.4. In questa prospettiva è comunque opportuno apportare modesti interventi correttivi agli artt. 9 e 10 della legge n. 36, allo scopo di rendere evidente e facilmente perseguibile l'esigenza di avere un gestore unico per ciascun ambito (in tal senso si è mosso lo stesso Governo con un emendamento al disegno di legge collegato alla finanziaria 1997 il cui esito è al momento incerto).

6.2 I collegamenti con la difesa del suolo

Proprio in relazione alle esigenze sopra prospettate ed alla necessità di rafforzare l'impostazione complessiva della legge n.36 alcuni ritocchi per renderne più spedita e sicura l'attuazione appaiono necessari, tenuto soprattutto conto che più di un passaggio della legge stessa è frutto di compromessi parlamentari che in qualche modo ne hanno inquinato l'originario disegno di razionale coerenza, mentre per converso alcune disposizioni, che pur da tale disegno discendono, si sono rivelate difficilmente praticabili per incapacità degli organi che dovevano attuarle, per mancanza di coordinamento e talvolta per eccesso di presenze di organi di secondo piano. D'altra parte, se i collegamenti strategici e funzionali della gestione del servizio idrico integrato con i problemi della difesa del suolo e con la normativa che intende risolverli, in particolare la legge 18.5.1989, n. 183, non possono mancare (e questo si inquadra nel disegno cui prima si accennava), meno proficuo del previsto si è rivelato alla prova dei fatti l'intervento degli organi istituiti dalla stessa legge n. 183 nelle procedure che all'effettivo funzionamento del sistema conducono. Può citarsi come esempio il caso dell'applicazione dell'art. 3 della legge n. 36 che affida alle Autorità di bacino l'equilibrio del bilancio idrico di cui non si sa nulla, nonostante le richieste di notizie formulate dal Comitato.

6.3 La disciplina regolamentare

La giusta preoccupazione del legislatore di far partecipare all'attuazione della legge n. 36 tutti i soggetti interessati si è rivelata alla prova dei fatti fonte di gravi ritardi; intendiamo in particolare riferirci non alla fase operativa nella quale non si può prescindere -come si è visto- dalla compresenza di regioni ed enti locali (e per i cui ritardi può sempre farsi ricorso ad interventi sostitutivi), ma alla fase in cui organi dello Stato sono chiamati ad un'attività regolamentare e pararegolamentare, mediante la quale la legge voleva che si fissassero direttive, indirizzi e norme tecniche, ma che di fatto ha dato luogo ad assai diffusi inadempimenti. Certamente l'illusione in cui il legislatore si è cullato di facilitare il compito di tali organi spezzettando in una miriade di provvedimenti tale attività è stata perniciosa.

Va pertanto valutata l'opportunità di unificare in capo ad organi univoci tutta l'attività regolamentare e di normazione attuativa, ma soprattutto porre in essere un procedimento unitario (anche da attuarsi in tempi diversi) in conformità a quanto previsto dall'art. 17 della legge 23.8.1988, n. 400. Tenuto conto delle ampie competenze regionali nella materia, sembrerebbe opportuno far ricorso alla disciplina del comma 2 di tale norma, con l'esplicita previsione che sia sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, che a formulare le proposte ai Ministri competenti sia il Comitato di vigilanza e che -qualora si trattasse di materie attinenti specificamente alle opere pubbliche- sia sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici.

6.4 Il grande trasporto d'acqua

La problematica del grande trasporto d'acqua nel mezzogiorno appare oggi accentuata per due essenziali ragioni: le invincibili lentezze ed i cronici ritardi sia nell'utilizzo dei fondi europei destinati a completare gli interventi infrastrutturali nel settore idrico, sia nell'applicazione della legge n. 36.

A questo quadro, certamente non esaltante, si aggiunge il problema della privatizzazione dei grandi enti acquedottistici controllati dallo Stato e, in

particolare, quello dell'Acquedotto pugliese, ai sensi dell'art. 1, co. 83, della legge 28.12.1995, n. 549.

Il Comitato ha avuto modo di esaminare lo schema di D.P.C.M. predisposto dal Ministro dei lavori pubblici in data 18.8.1996 e inoltrato per il concerto agli altri ministri. Il testo evidenzia una serie di gravi incongruenze che denotano, innanzitutto, l'assenza di una azione coerente con il disegno riformatore della legge 36/94.

Occorre quindi riconsiderare, sia pure in sintesi, il quadro normativo.

La legge 36 dedica un capitolo importante, anzi fondamentale, ai problemi idrici nel mezzogiorno, laddove riporta (art. 17) alla competenza dello Stato la programmazione e la gestione relative al grande trasporto di acqua. L'art. 6 della legge n. 183 del 2.5.1976 aveva infatti spezzato competenze e proprietà delle grandi adduttrici di acqua che nel mezzogiorno formano, ormai, un vero e proprio sistema fluviale artificiale.

Il "sistema" è così rimasto allo sbando, privo di linea e soprattutto di un autentico progetto di completamento, gestione e manutenzione industriale.

La legge n. 36/94 definisce opportunamente il quadro stabilendo, in sintesi, che:

- A) la competenza del grande trasporto d'acqua è dello Stato. Tale competenza esprime un significato morale ed economico, essendo volta a pareggiare le condizioni di accesso dei cittadini ad un bene primario quale è l'acqua;
- B) l'azione dello Stato si esplica mediante un preliminare accordo di programma con le regioni interessate (quelle che "danno" acqua e quelle che la "ricevono");
- C) occorre distinguere il "grande trasporto" (necessario per pareggiare le condizioni dei cittadini) dal "servizio idrico integrato" che ricomprende le opere ed i servizi necessari per distribuire, smaltire e depurare l'acqua: se il primo servizio richiede strutturalmente un intervento, anche economico, dello Stato, il secondo deve essere pagato dall'utenza sulla base del nuovo sistema tariffario che prevede la copertura di tutti i costi e l'equa remunerazione del capitale investito.

Queste precisazioni (dettate dalla necessità di capire il problema e di inquadrarlo nell'ottica della riforma) consentono ora di individuare le linee di concreti e urgenti interventi:

1. appare necessario che il Ministro dei lavori pubblici ponga mano all'accordo di programma con le regioni interessate in modo da avere un quadro di riferimento per la gestione della risorsa e delle opere necessarie ad assicurare il grande trasporto d'acqua;
2. in questo contesto sembra urgente pervenire rapidamente ad una gestione industriale delle infrastrutture idriche esistenti ed agli eventuali completamenti che si rendessero necessari. E' allora il caso di ricordare che la legge n. 36 offre al Ministro dei lavori pubblici un potere d'iniziativa diretta: convocare le regioni per un accordo di programma e, in caso di inerzia delle stesse, procedere direttamente con la predisposizione di una convenzione per l'affidamento della gestione industriale;
3. occorrerebbe quindi individuare uno o più soggetti capaci di gestire imprenditorialmente il grande trasporto d'acqua; è un tema che non riguarda soltanto l'EAAP ma anche altre infrastrutture ed aree.

6.5 Gli oneri di urbanizzazione

Problema non marginale è quello dei rapporti tra tariffa del servizio idrico integrato e pagamento degli oneri di urbanizzazione previsti, ai fini delle concessioni edilizie, dalla legge 28.1.1977, n. 10, e successive modifiche ed integrazioni. Ed in effetti, se non si vuole che l'utente paghi due volte il servizio (almeno per quanto riguarda gli investimenti), sarebbe opportuno pervenire ad una modifica dell'art. 5 della stessa legge n. 10, per espungere esplicitamente dalle tabelle parametriche ivi previste la quota afferente alle opere di urbanizzazione connesse al servizio stesso.

6.6 I poteri sostitutivi

Abbiamo visto in precedenza quanto pesino sull'attuazione della riforma i ritardi delle Regioni; ci sia consentito ora rilevare come la macchinosità delle previsioni dell'art. 19 in tema di poteri sostitutivi renda molto aleatorio qualsiasi buon proposito. Molto più efficace sarebbe una norma che stabilisse un

sistema automatico di sostituzione operativa: ad es. potrebbe direttamente prevedersi che, qualora le Regioni, nel termine legislativamente previsto, non provvedano a costituire gli ambiti territoriali ottimali, essi si identificano con la Provincia che provvede all'immediata convocazione dell'assemblea degli enti interessati (correttivi potrebbero essere l'accorpamento di Province limitrofe nel caso in cui una o più di esse non raggiungano i 250 mila abitanti).

6.7 I vari usi delle acque

I problemi posti dal capo IV della legge n. 36 (ferme restando le statuizioni recate dai commi 3, 4 e 5 dell'art. 28 da porsi in relazione all'art. 1, che attribuisce a tutte le acque carattere pubblico) andrebbero ripensati per intero in funzione di un effettivo coordinamento fra i vari soggetti, pubblici e privati, operanti -nella materia delle acque- sul territorio, in funzione dei rispettivi ruoli che essi sono chiamati a svolgere.

E' evidente che la sede naturale per tale coordinamento è il piano di bacino quale delineato dall'art. 17 della citata legge n. 183/89 (v. in particolare co. 3, lett. p, q ed r), ma purtroppo la lentezza delle procedure ha fatto sì che nessun piano risulti approvato.

E pertanto qualora le previsioni derivanti dai dati in possesso del Ministro dei lavori pubblici lasciassero poche speranze in ordine ad una rapida conclusione dell'opera di pianificazione, potrebbe valutarsi l'opportunità di provvedere con la normativa di cui al precedente punto 6.3.

6.8 Le norme di chiusura

Nessun intervento correttivo appare invece necessario per l'art. 32 (già peraltro modificato), che rappresenta in buona sostanza una norma di chiusura del sistema, ma anche un valido strumento chiarificatore in mano al Governo, e quindi deve sottolinearsi che la mancata adozione dei regolamenti ivi previsti, che -si ricorda- devono individuare "gli atti normativi incompatibili" con la legge n. 36, lascia francamente sconcertati. Infatti, anche se non può condividersi la