

tesi, prima da qualcuno in sede ufficiale (v. circolare 12.1.1995, n. TB/83) sostenuta, che tale inadempimento impedirebbe alle disposizioni della legge stessa di spiegare il loro effetto nelle parti che abrogano o modificano norme precedenti, è certo che -ove l'abrogazione o la modifica non sia diretta ed esplicita- possono nascere perplessità nell'azione amministrativa e controversie di vario genere, di cui il nostro delicato settore non avrebbe di sicuro bisogno. Deve tuttavia rilevarsi che sembra in corso di emanazione da parte del Ministro dei lavori pubblici una circolare che, partendo dalla sentenza della Corte costituzionale n. 259/96 in tema di pubblicità delle acque, chiarisce i termini e la portata dei regolamenti previsti dall'art. 32 e ne preannuncia finalmente l'inizio della redazione.

6.9 Le acque reflue urbane

Si è lasciato per ultimo il problema del trattamento delle acque reflue urbane, perché i ritardi concernenti l'attuazione della direttiva comunitaria 271/91 rischiano di compromettere non solo l'intero sistema di salvaguardia ambientale ma anche la stessa riforma dei servizi idrici, per cui tale aspetto deve costituire punto essenziale di riferimento.

Infatti l'articolo 7 della legge n.36/94 prevede la predisposizione mediante decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri della sanità, dell'industria del commercio e dell'artigianato e dei lavori pubblici, previo parere vincolante della conferenza permanente Stato-Regioni, del programma nazionale di attuazione della direttiva comunitaria 271/91 concernente il trattamento delle acque reflue urbane, nonché un altro decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con gli stessi Ministri precedentemente indicati, con il quale si provvede all'attuazione di tale direttiva.

Si tratta di provvedimenti di importanza fondamentale per l'attuazione della legge n. 36 che, appunto prevedendo la gestione del ciclo integrato, fa sì che il trattamento delle acque reflue urbane sia parte costitutiva del servizio; parte non certamente secondaria, dati anche i livelli di arretratezza o di inefficienza del segmento di servizio.

L'assunzione della direttiva nell'ordinamento, la definizione delle aree sensibili ed il conseguente piano di investimenti propongono importanti questioni.

1. Quanto al primo punto si segnala l'esigenza di armonizzare al più presto la legislazione italiana con la direttiva; infatti le norme italiane in materia di risanamento delle acque hanno un'impostazione idonea per contenere e controllare l'inquinamento degli insediamenti produttivi (i cui impianti possono scaricare in acque superficiali o in pubblica fognatura), ma risultano del tutto anomale nel contesto europeo per la verifica della funzionalità degli impianti di depurazione delle acque reflue urbane. Le analisi storiche e l'exkursus normativo italiano evidenziano chiaramente un notevole divario tra la nostra legislazione e la direttiva europea proprio nell'individuazione delle modalità e dei metodi di controllo per gli impianti pubblici.
2. Per quanto concerne le aree sensibili, la direttiva CEE 271/91 è stata seguita da quella sui nitrati da fonti agricole (676/91) che ha individuato le "aree vulnerabili": infatti l'apporto dei nitrati nelle acque deve essere valutato come sommatoria tra quello immesso dal trattamento delle acque reflue e quello prodotto da fonti agricole. Tale situazione deve essere adeguatamente valutata da chi individuerà le aree sensibili onde evitare che si realizzino impianti di trattamento spinto con denitrificazione senza conseguire un risultato percettibile nel corpo recettore, in quanto l'abbattimento non risulta significativo rispetto al consistente apporto agricolo.
3. Per quanto attiene al piano delle opere, recenti studi hanno valutato in oltre 50.000 miliardi di lire gli investimenti necessari da realizzare entro il 2005, con un costo che varia dalle 500 alle 700 lire al mc. Considerato che tale costo è stato individuato come media nazionale, significa che in molte aree poco infrastrutturate gli utenti si potrebbero trovare a dover sopportare oneri aggiuntivi di oltre 1000-1400 lire/mc solo per la realizzazione delle infrastrutture fognarie e di depurazione. Poiché tale costo sommato agli oneri per le infrastrutture acquedottistiche ed ai costi di gestione potrebbe superare il massimo livello sostenibile dall'utenza, dovranno essere valutate con estrema cautela tutte le componenti che concorrono alla determinazione dei costi per evitare che in alcune aree non si dia attuazione alla direttiva o che l'utenza contesti le imposizioni tariffarie in quanto troppo onerose.

Al termine della presente relazione il Comitato, sia per l'intrinseca vastità e complessità delle problematiche, sia per le difficoltà oggettive e soggettive ancora esistenti, prospetta l'opportunità che -nei tempi e nei modi che il Parlamento riterrà opportuni- si faccia luogo ad un'audizione nella quale si possano fornire i necessari chiarimenti integrativi ed eventuali aggiornamenti.

27 Novembre 1996

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

1. Prima Comunicazione al Parlamento (Aprile 1995).
2. Seconda Comunicazione al Parlamento (Dicembre 1995).
3. D.M. 1.8.1996 di approvazione del metodo normalizzato per la determinazione della tariffa di riferimento (G.U. n° 243 dell'1.8.1996).
4. Risoluzione dell'VIII Commissione permanente della Camera dei Deputati 29.6.1995.
5. Ordine del giorno dell'VIII Commissione permanente del Senato 12.10.1995.
6. Indagine conoscitiva sui servizi idrici. Scheda di rilevamento dei dati presso i Comuni 10.10.1995.

PAGINA BIANCA



Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche

COMUNICAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 5.1.1994 n° 36 RECANTE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RISORSE IDRICHE.

La presente comunicazione ha lo scopo di fornire al Parlamento elementi e considerazioni sull'attuazione della legge n. 36/94 ad un anno dalla sua approvazione, anche se non si tratta di un adempimento di carattere obbligatorio, in quanto l'art. 22, lett. g, potrà avere applicazione soltanto a seguito dell'effettiva compilazione dei quadri conoscitivi a cura dell'Osservatorio sui servizi idrici non ancora costituito. Va inoltre detto che il processo di applicazione della legge si è messo in moto con un ritardo che è dipeso soprattutto da fatti ed avvenimenti estranei alla complessità, pur notevole, della impostazione della nuova disciplina sulle risorse idriche. Le elezioni politiche del 27 marzo del 1994, la formazione del Governo, l'avvio dell'attività ministeriale, la crisi e la nascita del nuovo Governo e, da ultimo, le elezioni regionali, sono eventi che hanno fortemente influito sui tempi di attuazione degli adempimenti che la legge 36 riserva allo Stato (All. 1) e alle Regioni.

Lo stesso Comitato ha potuto iniziare la propria attività soltanto da pochi mesi: esso, infatti, si è insediato il 21 dicembre scorso e questo spiega l'inadempimento di cui al punto L dell'all. 1. Ciò nonostante, il Comitato ha subito avviato una serie di iniziative dirette essenzialmente a diffondere i contenuti della disciplina, a sensibilizzare gli operatori sia pubblici che privati chiamati ad interpretare ruoli importanti e decisivi ai fini del decollo e dell'affermazione del nuovo corso riguardante il sistema integrato del servizio idrico, il modo di essere e di agire delle autorità locali, e, da ultimo ma non meno importante, la nascita dell'industria dell'acqua.

La prima riflessione è connessa alla stessa natura e funzione del Comitato (All. 2). È evidente che il Comitato si collega oggi, in modo positivo e costruttivo, al movimento culturale in base al quale stanno nascendo le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità.

Non vi è alcun dubbio che il Comitato ha in sé le potenzialità e le motivazioni giuridico-formali per svolgere le funzioni che si intendono attribuire alle istituende autorità. Il compito del Comitato è più arduo ma per questo non meno stimolante, in quanto i tradizionali settori dei servizi pubblici di acquedotto, fognatura e depurazione sono

di "esclusiva" competenza dei Comuni e delle Province, hanno, cioè, una valenza locale da sempre riconosciuta e formalmente consacrata nella fondamentale legge sull'ordinamento delle autonomie locali. Il Comitato è per questo chiamato a svolgere attività e compiti di stimolo, di equilibrio e di sensibilizzazione, per far crescere anche in termini di aggregazione le autonomie locali nel senso di renderle più dinamiche e più consapevoli nel ruolo di organizzazione del servizio stesso. La legislazione vigente affida ad esse l'importante compito di conseguire gli obiettivi della concorrenza e della qualità del servizio idrico.

Le scelte politiche delle forme di gestione del servizio debbono essere effettuate avendo riguardo ai principi, sanciti dalla legge n. 36, dell'efficienza, economicità ed efficacia del servizio: tali principi ruotano attorno all'asse principale dell'entità della tariffa che il gestore dovrà applicare ai cittadini. Il rafforzamento delle autonomie locali passa anche tramite l'attivazione servizi pubblici locali di qualità da erogare in condizione di economicità e redditività.

Il Comitato ha ritenuto, infatti, di organizzare e tenere audizioni ad hoc con le organizzazioni degli imprenditori, degli utenti e con le Regioni. Dal dibattito e dai colloqui, che si sono rivelati molto intensi e ricchi di spunti e suggerimenti, è stato possibile tracciare un primo quadro di elementi conoscitivi che si sottopongono all'attenzione del Parlamento (All. 3 e 4). Ha agito da sfondo delle riflessioni effettuate negli incontri avuti il dibattito parlamentare, tuttora in corso, sulla istituzione delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità.

Anche il dibattito parlamentare sulla riforma della legge-quadro sugli appalti dei lavori pubblici e sugli schemi dei due decreti legislativi riguardanti gli appalti dei "settori esclusi" e dei servizi ha rafforzato e chiarito ulteriormente la cornice giuridica entro cui si situa la parte della disciplina attinente l'affidamento in concessione del servizio idrico. Altre riflessioni sono state ricavate dal dibattito a livello pubblico e parlamentare in ordine alla trasformazione delle aziende municipalizzate ed alla possibilità di gestione extra-territoriale delle stesse una volta trasformate in società di capitale.

È questo, dunque, il "terreno" di carattere politico, culturale, e parlamentare

entro cui il Comitato ha mosso i suoi primi, ma intensi e decisivi passi.

Il Comitato è istituzionalmente chiamato a collaborare con i Ministeri, le Regioni, i Comuni e le Province al fine di perseguire gli obiettivi della legge n. 36 ed in particolare a garantire la promozione della concorrenza e l'efficienza del servizio pubblico costituito dal servizio idrico integrato.

È evidente che il Comitato, per poter svolgere i propri compiti ha bisogno al pari delle altre autorità, che si verifichino condizioni di autonomia organizzativa e finanziaria, anche perché la struttura logistica e di supporto del Ministero dei Lavori Pubblici non è confacente ed adeguata al ruolo al quale è chiamato il Comitato.

Si coglie l'occasione per richiamare altresì l'attenzione del Parlamento sull'azione avviata dal Governo, con il decreto-legge n. 79/1995 sugli scarichi che recapitano in pubbliche fognature.

In tale provvedimento, dopo l'abolizione del Comitato interministeriale dei prezzi, si attribuisce al CIPE il potere di determinazione tariffaria, sia pure limitatamente al servizio di fognatura e depurazione.

Oltre a rompere l'unitarietà e l'equilibrio tariffario, l'intervento del CIPE introduce elementi che spostano la valutazione della metodologia di formazione della tariffa, che non è né può diventare una sorta di prezzo amministrato, ma è e deve rimanere un corrispettivo del servizio, la cui entità dipende dalla qualità e dall'efficienza del servizio stesso.

Analoga preoccupazione genera l'intervento del medesimo organo su richiesta del Ministero dell'Industria, in ordine agli aumenti delle tariffe del servizio idrico, sia pure in via provvisoria, poiché v'è il concreto pericolo che in tal modo si possa pregiudicare la messa a regime del nuovo sistema introdotto dalla legge n. 36.

Un altro argomento che si prospetta riguarda le gare in corso per l'affidamento di alcuni segmenti del servizio idrico. Pur sapendo della crisi attuale del settore impiantistico e di gestione, il Comitato fa presente che le gare attuali rompono l'unitarietà del servizio frammentandolo ulteriormente (All. 5).

A questo proposito il Comitato sta procedendo a definire una base uniforme per

l'espletamento delle gare, la quale dovrebbe anticipare le linee della riforma della legge n. 36.

Sono queste le principali considerazioni che il Comitato ha voluto anticipare al Parlamento nella convinzione che esse possano, da un lato, aiutare a comprendere l'attuale stato di attuazione e, dall'altro, ad innescare un dibattito parlamentare diretto a rafforzare e migliorare anche sul piano legislativo il ruolo del Comitato che è chiamato ad agire, tra l'altro, quale strumento di sensibilizzazione delle autorità locali e regionali.

Roma, li 30 aprile 1995

COMUNICAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 5.1.1994 n° 36

1 - Questo Comitato ritenne, con rapporto in data 14.4.1995, di dover formulare apposite comunicazioni sullo stato di attuazione della legge 5.1.1994 n. 36 a poco più di un anno dalla sua entrata in vigore (all. 1).

Nelle intenzioni del Comitato detto rapporto avrebbe dovuto costituire un'anticipazione della più ampia ed esauritiva relazione che esso è chiamato a redigere ai sensi dell'art. 22, comma 3, lettera g, della stessa legge n. 36, relazione che purtroppo si sta affrontando con difficoltà per i motivi che saranno chiariti al successivo punto 9.

La situazione allora descritta è in rapida evoluzione sia per una maggiore sollecitudine delle Regioni ad affrontare i problemi attuativi (anche se ancora la sola Toscana ha formalmente approvato la legge per la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e per gli adempimenti connessi, quasi tutte hanno messo a punto adeguate proposte) sia per un fervore di iniziative da parte degli operatori pubblici e privati, ma anche degli stessi partiti politici (si moltiplicano infatti convegni, incontri seminari in tutta Italia volti a chiarire posizioni, aspetti tecnici e giuridici, problemi applicativi ecc., ma anche a riaffermare la volontà di dare attuazione alla grande riforma del settore dell'acqua, attraverso l'industrializzazione, come è fatto palese dell'ordine del giorno (all. 2) votato all'unanimità nel Convegno di Genova il 17 novembre 1995).

Per contro, nonostante gli impegni anche formalmente assunti come si vedrà ai successivi punti 7 e 8, è totalmente assente un'azione del Governo centrale, che anzi, attraverso iniziative inopportune, sembra proclive a turbare il positivo processo in atto piuttosto che ad assecondarlo.

2 - Ed invero l'unico adempimento a livello nazionale è stata la proposta di metodo normalizzato per la determinazione della tariffa di riferimento (all. 3) inviata da questo Comitato al Ministro dei lavori pubblici ai sensi dell'art. 13, comma 3, della legge n. 36.

Si deve al riguardo sottolineare che, nonostante le difficoltà in cui si trova ad operare il Comitato, per le carenze di personale e di dotazioni tecniche, già poste in luce nel rapporto suindicato e al momento rimaste immutate, la proposta è stata formulata nel termine legislativamente previsto del 31 luglio 1995 e contiene tutti gli elementi atti ad una corretta applicazione del principio del price-cap, conformemente ai più moderni indirizzi di politica economica, e a favorire l'industrializzazione del settore, attraverso una riconversione dei processi di gestione in funzione dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità previsti dalla legge.

La proposta è peraltro stato oggetto di approfondimento in fase di preparazione con continue consultazioni con soggetti pubblici e privati interessati. Lo sarà anche in funzione di eventuali aggiustamenti e revisioni (sempre possibili a causa del campione utilizzato per la messa a punto del sistema econometrico-statistico su cui si fonda) e sarà oggetto di accurato monitoraggio al momento delle sue prime applicazioni, che peraltro subiscono pesanti ritardi, anche a causa dell'atteggiamento dilatorio del Ministro dei lavori pubblici cui compete l'adozione del provvedimento finale, ma per questo si rinvia al punto 9.

3 - Ritenendo che fosse prioritario attivare un confronto costruttivo con le Regioni ai fini di una sollecita e corretta attuazione della riforma, il Comitato ha promosso incontri con esse sia a livello politico sia a livello tecnico, incontri nei quali si sono affrontati i più rilevanti problemi sul tappeto.

Si è inoltre considerata l'opportunità di un contatto più diretto da realizzarsi con la presenza fisica di componenti del Comitato nei singoli capoluoghi di regione, al fine di dare un apporto collaborativo, anche in funzione delle esperienze nel frattempo maturate, ai fini delle elaborazioni legislative e regolamentari (ad es. convenzione-tipo), ma soprattutto per meglio seguire l'evolversi delle singole situazioni, al di là dei mezzi burocratici spesso fonte di equivoci e di incomprensioni.

In tal senso si è provveduto con la designazione di uno o più membri per ciascuna Regione (all. 4) e in quasi tutte sono già stati stabiliti i conseguenti contatti personali.

4 - Nel contempo, ed in attesa della costituzione dell'Osservatorio previsto dall'art. 22 della legge che come si vedrà al punto 9 è di là da venire, si è provveduto ad un rilevamento, tramite apposita scheda riepilogativa dei dati più significativi relativi ai singoli servizi idrici (all. 5), presso tutti i Comuni.

A conferma del grande interesse che anche presso le realtà locali suscitano le prospettive della riforma del settore, l'iniziativa è pienamente riuscita, con un ragguardevole numero di risposte pervenute; (circa 2000 ad oggi), e consentirà al Comitato di avere a disposizione, una volta elaborate informaticamente le schede, una serie di elementi di valutazione, quantomeno quantitativi, fondamentali per le successive determinazioni.

5 - Non può inoltre sottacersi che, anche dopo la formulazione della proposta per il metodo normalizzato, sono continuati i contatti con gli operatori e gli altri soggetti interessati su iniziativa dei medesimi ma anche del Comitato, contatti che hanno consentito di meglio approfondire e chiarire le singole posizioni, spesso mosse da valutazioni critiche ma tutte formulate con spirito costruttivo.

Nell'ambito di questi contatti sono peraltro emerse alcune preoccupazioni che, recepite dal Comitato, lo hanno indotto ad indirizzare al Presidente del Consiglio dei Ministri due lettere volte la prima (all. 6) a sollecitarlo a porre in essere idonei provvedimenti per evitare che la diffusa tendenza degli enti locali ad appaltare il servizio idrico con le vecchie formule, in pendenza dell'attuazione delle procedure previste dalla legge n. 36, potesse pregiudicarla sia pure di fatto e l'altra (all. 7) a scongiurare che il settore dell'acqua potesse essere oggetto di esercitazioni fiscali che avrebbero potuto alterare i sistemi e gli equilibri tariffari, ma soprattutto minare alla base il processo di industrializzazione verso il quale tutti gli sforzi debbono convergere.

6 - Il Comitato ha poi avviato, in seguito ad appositi inviti, una serie di incontri con le autorità di diversi Paesi europei nonché con le organizzazioni internazionali preposte al settore di competenza. Essi hanno consentito di avere diretti elementi di valutazione sia in relazione al dispiegarsi dell'attività normativa in sede comunitaria e nazionale, sia all'evoluzione dei sistemi di gestione e delle connesse tecnologie, sia infine alle prospettive che, a livello internazionale, si aprono in relazione ai grossi processi di trasformazione fisica dell'ambiente in più parti del pianeta in atto.

7 - Il Comitato è stato invitato dalla Commissione VIII della Camera dei deputati a riferire sullo stato di attuazione della legge n. 36, il che è puntualmente avvenuto il 29.6.1995.

Al termine dell'audizione, la Commissione con circostanziata risoluzione votata all'unanimità ed accettata dal Governo (all. 8) ha ritenuto di dover impegnare il Governo stesso a dare immediato corso agli adempimenti di propria competenza ed attivarsi per consentire al Comitato di svolgere i propri fondamentali compiti con il supporto delle strutture e delle dotazioni previste dalla legge.

8 - A tale risoluzione ha fatto eco il Senato che, in sede di discussione della finanziaria 1995 presso la Commissione VIII, ha approvato il 12.10.1995 un ordine del giorno (all. 9), accolto dal Governo, per aumentare la dotazione finanziaria del cap. 1160 dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici, concernente il funzionamento del Comitato.

9 - A questa serie di iniziative, proposte, impegni non ha fatto riscontro, a livello governativo, il benchè minimo segno di una volontà politica intesa ad assecondare una riforma di vitale importanza per il Paese e, ben si può dire, per tutti i cittadini.

Prova ne sia che a oltre quattro mesi dalla consegna del metodo normalizzato per la tariffa di riferimento e a quasi sei dalla risoluzione di cui al punto 7, il Ministro dei lavori pubblici non ha adottato alcun provvedimento, trasmettendo la proposta prima ad una sola Autorità di bacino, successivamente alle altre e inspiegabilmente con grande ritardo alla Conferenza permanente Stato-Regioni, presso la quale ancora ovviamente non c'è stato alcun esame.

Rimangono così inadempiti tutti gli obblighi che la legge n. 36 commetteva al Governo, tra i quali oltre alla già menzionata tariffa di riferimento, spiccano quelli previsti dagli artt. 4, 5, 6, 10, e 17, tutti posti in rilievo nel rapporto richiamato al punto 1.

La situazione è peraltro aggravata dalla circostanza che la Presidenza del Consiglio-Dipartimento della funzione pubblica ha di fatto bocciato con il provvedimento 20.10.95 n° 18218-P5-7.519- (all. 10) la costituzione, legislativamente prevista, della Segreteria Tecnica e dell'Osservatorio dei servizi idrici, rinviandola al momento della riorganizzazione dell'Amministrazione dei lavori pubblici.

Questo atto di particolare gravità (significativo peraltro della volontà del Governo di non attribuire il giusto rilievo all'attuazione della legge n. 36, ma anche di disattendere gli impegni presi in sede parlamentare) crea difficoltà, tra l'altro, al Comitato per la predisposizione della relazione al Parlamento sullo stato dei servizi idrici, la quale, per espressa statuizione dell'art. 22, comma 3, lettera g, è basata proprio sui quadri conoscitivi di sintesi approntati dall'Osservatorio.

10 - D'altro canto, alcune iniziative assunte di recente dal Ministro dei lavori pubblici fanno sorgere il dubbio che il Governo abbia l'intenzione di aprire fronti paralleli ma in buona sostanza contrastanti con i fini della riforma.

In primo luogo l'annuncio di una "tassa sull'acqua" (rectius: quota di tariffa relativa al servizio di fognatura e depurazione da applicare agli utenti non allacciati), configura un meccanismo alternativo a quello definito dall'art. 13 della legge 36/94.

In secondo luogo, la costituzione presso lo stesso Ministero dei lavori pubblici di una Commissione che ha il compito, tra l'altro di studiare modifiche alla legge n. 36; anche se a tale iniziativa fosse sottesa l'intenzione di eliminare alcuni nodi procedurali, l'effetto di eventuali proposte modificative sarebbe quantomeno quello di creare sconcerto e perplessità nell'attività degli operatori pubblici e privati, a partire dalle Regioni che, come si diceva all'inizio, si stanno finalmente attivando.

Del resto, non può non definirsi temerario un tal genere di iniziative, non soltanto perchè, come è dimostrato dall'esperienza politico-legislativa vissuta drammaticamente in altri settori, anche le migliori modifiche alle procedure in corso d'attuazione arrecano sempre e comunque confusione e ritardi, ma soprattutto perchè se le procedure che si intendono modificare non sono state ancora in concreto verificate si rischia di realizzare un rimedio non sufficientemente meditato e peggiore del presunto male.

Resta il fatto che la mancanza di volontà politica a livello centrale unita ad una buona dose di improvvisazione sono il principale ostacolo ad una rapida e positiva attuazione della legge n. 36.

11 - Si confida che il quadro sopra delineato possa costituire per il Parlamento la base per una compiuta valutazione della situazione e si fa riserva di presentare, non appena sarà possibile, una relazione più dettagliata con riferimento sia agli approfondimenti tecnici e giuridici della complessa problematica di settore sia ai rilevamenti in atto effettuati direttamente da parte del Comitato, in assenza dell'Osservatorio, di dati ed elementi sulla situazione generale e sui provvedimenti in corso d'adozione a livello regionale e locale.

Dicembre 1995

n° 10 Allegati