

Occorre una forte spinta per affrontare quanto manca.

Un richiamo severo alle Regioni inadempienti; una univocità di intenti e di comportamenti non sempre presenti nell'azione dei vari ministeri; un impegno collaborativo che va fortemente sollecitato agli operatori già presenti i quali non possono non trarre vantaggio dal nuovo sistema, mentre sarebbe auspicabile una direttiva del Governo che rendesse meno problematica l'attuazione dell'art. 8, co.2, della legge 8.10.1997 n. 344.

Lo stato di attuazione della legge n. 36/94 e il raffronto fra le diverse previsioni delle leggi regionali emanate o in corso di riesame presso gli organi competenti nonché osservate dal Governo, risultano dai prospetti che seguono, evidenziando che allo stato sono nove le leggi regionali in vigore (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Piemonte, Toscana, Umbria e Sardegna). La Regione Liguria ha approvato una deliberazione di delimitazione degli Ambiti in data 8 luglio 1997.

1.2 In relazione ai prospetti che seguono, possono essere sinteticamente formulate le seguenti osservazioni.

A) Le dimensioni degli Ambiti territoriali ottimali, salvo poche eccezioni, sono adeguate all'instaurazione di una gestione economica ed efficiente. La popolazione media per Ambito è di circa 500.000 abitanti. Solo la Regione Abruzzo ha scelto la delimitazione territoriale in base all'attuale dislocazione dei consorzi acquedottistici, prescindendo dalle divisioni amministrative e idrografiche, con il modesto risultato di avere disegnato Ambiti di ridotte dimensioni demografiche, il che fa seriamente temere per l'economicità delle future gestioni. Negli altri casi, quali l'Ambito Calabria 3 - Crotone, Calabria 4 - Vibo Valentia, l'Ambito Lazio centrale - Rieti, gli Ambiti Spezzino e Imperiese della Liguria, l'Ambito Astigiano del Piemonte, la sottodimensione trova una giustificazione oggettiva in dipendenza della scarsa popolazione della Provincia di appartenenza.

B) L'ente capofila per l'avvio delle procedure di costituzione degli organi di governo dell'Ambito, è stato scelto preferendo la Provincia e solo raramente il Comune con il maggior numero di abitanti.

C) Nella scelta della forma di cooperazione degli enti di Ambito è stata attribuita una leggera preferenza al consorzio in luogo della convenzione.

D) La spesa per il finanziamento iniziale degli uffici e degli organi di Ambito è posta a carico degli enti locali partecipanti o a carico della Regione. Nel primo caso si presentano non pochi problemi per il reperimento dei fondi a causa dello stato non florido delle casse comunali, nel secondo caso invece, l'assunzione degli oneri da parte delle Regioni faciliterà l'organizzazione amministrativa e l'avvio degli Ambiti.

Almeno per le aree depresse, in considerazione del disagio economico e della necessità di privilegiare gli investimenti indirizzati all'occupazione in luogo dell'impianto di strutture burocratiche, sarebbe conveniente che agli Ambiti ricadenti nelle stesse aree venissero concessi adeguati contributi dallo Stato per i primi anni di attività.

E) Va rilevato che le Regioni non hanno prestato particolare attenzione all'esigenza di incentivare l'attività di studio delle autorità di Ambito finalizzata alla ricognizione delle opere e degli impianti, alla redazione dei programmi di intervento e alla compilazione dei piani finanziari, di cui al comma 3 dell'art. 11 della legge n. 36/94. Non sono previsti infatti nelle leggi regionali stanziamenti per lo svolgimento delle predette attività, fondamentali per l'avvio del servizio idrico integrato. E' vero che gli Ambiti potranno ricorrere al fondo di rotazione per le progettazioni istituito con la legge 28 dicembre 1995 n. 549, ma non appare di buon auspicio che enti di nuova istituzione inizino l'attività con un pesante indebitamento. Il problema è stato dal Comitato più volte sottoposto all'attenzione del Governo segnalando la necessità che lo Stato si faccia carico - anche al fine di dare una forte accelerazione al processo di riforma - delle spese relative al compimento dei predetti atti propedeutici.

F) Il problema della salvaguardia delle gestioni è stato affrontato con insufficiente approfondimento, avendo le varie leggi regionali - fatta eccezione per le Regioni Lazio e Toscana che hanno provveduto con leggi successive - ricalcato la formulazione dell'art. 9, comma 4, della legge n. 36/94. Tale carenza richiederà interventi successivi, al fine di consentire alle autorità di Ambito di procedere alla

valutazione delle condizioni e dei requisiti oggettivi dei gestori in relazione alla sussistenza dell'interesse pubblico alla conservazione delle attuali gestioni. E ciò sarà inevitabile causa di ritardo nella corsa all'affidamento del servizio idrico. Altro problema sarà quello relativo alla durata della salvaguardia.

G) Dalle leggi regionali finora emanate e dai relativi atti attuativi, emerge che la gestione unica nell'Ambito territoriale ottimale è prevista da tutte le Regioni ad eccezione del Piemonte, che, all'articolo 7, comma 2, della l.r. 20/1/97 n.13 prevede la possibilità di affidamento della gestione ad una pluralità di soggetti. Ma, a ben vedere, anche in questa legge il ricorso alla pluralità è condizionato al rispetto di criteri di interesse generale dell'intero Ambito e di qualità del servizio prestato, oltre alla gestione unitaria di tutto il ciclo dei servizi idrici nell'area di competenza del gestore.

Si tratta perciò di una norma alquanto simile, nella sostanza a quelle norme stabilite dalle Regioni che non hanno ritenuto opportuno definire una durata limitata per la salvaguardia, ma che ne hanno condizionato genericamente la concessione con criteri di rispetto dell'interesse generale per l'intero Ambito.

Esaminando il comportamento delle Regioni in tema di salvaguardia delle gestioni esistenti, si nota che in vario modo, molte di esse hanno cercato di individuare criteri al fine di non creare nocumento o diseconomia al restante territorio dell'Ambito, mentre altre Regioni hanno fissato regole idonee a disciplinare la materia in maniera definitiva. E' il caso della Toscana che ha previsto l'ammissione alla salvaguardia, per un periodo non superiore a 3 anni (art. 3, comma 4, della

l.r.4.4.97 n°.26, con l'obiettivo di raggiungere la unicità della gestione attraverso la confluenza dei gestori salvaguardati.

Altra indicazione di temporaneità si rileva nella legge della Regione Piemonte, ove si prevede che la salvaguardia di gestioni incomplete del ciclo dei servizi andranno a cessare nel termine di cinque anni e che entro 10 anni il territorio dell'Ambito dovrà essere gestito con tariffa unica. Questo, nella pratica corrente, insieme al criterio dell'economicità dell'intero Ambito, provocherà serie difficoltà nel mantenimento delle gestioni separate.

Altre disposizioni regionali (Lazio, Toscana e Piemonte) riguardano i criteri fissati dalla legge sull'economicità, efficienza ed efficacia delle gestioni salvaguardabili, prevedendo adeguate verifiche sugli impianti e sui livelli di servizio.

La solidità finanziaria ed economica della gestione da salvaguardare è pretesa da alcune leggi regionali, unitamente alla dimostrata propensione agli investimenti nei passati esercizi: tali prescrizioni si riscontrano nella legge della Regione Lazio, la quale prevede che negli ultimi tre anni siano stati fatti adeguati investimenti, in quella della Regione Piemonte, che prevede la verifica della situazione economico-finanziaria in base a criteri che saranno fissati dalla Giunta regionale, e in quella della Regione Basilicata che chiede l'evidenza del pareggio di esercizio negli ultimi cinque anni. Anche la proposta di legge della Regione Veneto rimanda a una verifica di solidità economica negli ultimi tre anni.

Alcune leggi regionali prevedono l'esistenza di una struttura organizzativa e gestionale propria del gestore salvaguardato (Piemonte e Basilicata, quest'ultima per gli ultimi cinque anni).

Altre prescrizioni attengono al confronto tra le diverse tariffe nei diversi territori dell'Ambito nel caso di salvaguardia. In particolare la legge regionale del Lazio impone al soggetto salvaguardato una tariffa inferiore a quella media dell'Ambito, mentre il Veneto propone una differenza "non significativa" con la tariffa di Ambito. La proposta dell'Emilia Romagna stabilisce che la diversità tariffaria tra le diverse gestioni dell'Ambito non permanga per più di tre anni. Un particolare riferimento al carattere globale del programma degli interventi da redigere a sensi dell'art. 11, comma 3, della legge n. 36/94, si rinviene nelle proposte del Veneto e della Emilia Romagna che prevedono espressamente una verifica tariffaria nell'apprestamento dei programmi suddetti.

Di particolare interesse risulta la previsione degli obblighi che la gestione salvaguardata deve assumere specialmente al fine di permettere una più facile attuazione della riorganizzazione gestionale nell'intero Ambito; si segnala la proposta della Regione Veneto che sancisce l'obbligo a sottostare alle misure organizzative che l'Ambito detterà per l'integrazione a norma del secondo periodo del comma 4 dell'art. 9 della legge n. 36/94, nonché il raggiungimento della dimensione minima futura di almeno 200.000 abitanti, anche con l'accorpamento di altre gestioni su indicazione dell'Ambito.

Dalla sintetica disamina che precede, emerge che il principio informatore delle leggi regionali e delle proposte conosciute sia quello della unicità di gestione nell'Ambito, con la corretta interpretazione dell'art. 9, comma 4, della legge n. 36/94 che lega strettamente il ricorso alla pluralità con misure organizzative atte a raggiungere l'integrazione gestionale.

Tuttavia, la mancanza nella lettera della legge n.36/94 di un percorso di integrazione e di unificazione delle gestioni, determinerà necessari approfondimenti legislativi da parte delle Regioni con il rischio di soluzioni differenziate, più o meno rigide e tassative, che verosimilmente provocheranno disomogeneità nel futuro assetto delle gestioni e ritardi nei tempi di attuazione.

H) Altro argomento di grande interesse è la tutela dell'utente, argomento che avrebbe dovuto trovare spazio nella legislazione regionale e che invece è stato quasi del tutto trascurato. La preoccupazione dominante è consistita nel prevedere forme di controllo regionale nel processo di riforma, escludendo però la presenza del beneficiario o utilizzatore finale, la cui voce è invece essenziale per il giudizio dei risultati conseguiti, anche al fine di correggere eventuali programmi o iniziative.

D'altro canto non appare adeguatamente menzionata la fissazione di percorsi di garanzia per la trattazione dei ricorsi degli utenti che rappresenta uno dei punti focali del problema, anche se la materia potrà trovare soluzione nello schema di Carta del servizio idrico integrato in corso di emanazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

1.3 Non si è ritenuto, salvo gli accenni che precedono, di dover evidenziare il raffronto con le proposte di leggi ancora in corso di discussione presso le Giunte Regionali o le Commissioni consiliari, poichè si è rilevato che i relativi testi sono soggetti a continue modifiche e revisioni.

REGIONI	ABRUZZO	BASILICATA
1 Stato degli adempimenti regionali	Legge approvata e pubblicata. Estremi: L. 13/1/1997 n.2	Legge approvata e pubblicata. Estremi: L. 23/12/ 1996 n.63
2 Ente capofila o di coordinamento	Comune dell'ambito con maggior numero di abitanti	Provincia di Potenza
3 Dimensione A.T.O. (popolazione)	Aquilano 98.852 ab. Marsicano 126.015 ab. Peligno A.S. 80.086 ab. Pescarese 423.203 ab. Teramano 246.166 ab. Chietino 269.268 ab.	A.T.O. unico 610.000 ab.
4 Forma di cooperazione Enti Locali	Consorzio di funzioni	Convenzione
5 Modalità finanziamento funzionamento A.T.O.	Costi a carico dei consorzi acquedottistici pubblici nel primo avvio di funzionamento	Costi a carico della Regione, che ha istituito apposito capitolo di bilancio
6 Come si finanziano le attività di cui all'art. 11 comma 3 legge 36	Non previsto	Non previsto
7 Se sono forniti i criteri di salvaguardia	Non sono forniti criteri specifici per la salvaguardia, tranne il richiamo alla norma statale	Non sono forniti criteri specifici per la salvaguardia, tranne il richiamo alla norma statale
8 Unicità o meno di gestore del S.I.I.	Sì	Sì
9 Se sono previste norme sul coordinamento in caso di pluralità di gestione d'ambito	No	No
10 Se sono previsti e disciplinati organi di garanzia degli utenti	E' prevista l'attività ispettiva con una commissione della Regione	E' prevista la possibilità di adottare atti amministrativi per il controllo della gestione

REGIONI	CALABRIA	CAMPANIA
1 Stato degli adempimenti regionali	Legge approvata e pubblicata. Estremi: L. 3-10-1997 n.10	Legge approvata e pubblicata. Estremi: L. 21-5-1997 n.14
2 Ente capofila o di coordinamento	Provincia	Provincia con il maggior numero di abitanti
3 Dimensione A.T.O. (popolazione)	Calabria1:Cosenza 750.896 ab. Calabria2:Catanzaro 382.565 " Calabria3:Crotone 189.742 " Calabria4:Vibo Valentia 183.000 " Calabria5:Reggio Calabria 564.000 "	Calore Irpino 613.385 ab. Napoli-Volturno 2. 937.268 ab. Sarnese Vesuv. 1.610.911 ab. Salerno 804.829 ab.
4 Forma di cooperazione Enti Locali	Convenzione o consorzio di funzioni	Consorzio di funzioni
5 Modalità finanziamento funzionamento A.T.O.	Costi a carico dei comuni di ambito, con possibilità di usufruire di contributi regionali	Costi a carico dei comuni di ambito
6 Come si finanziano le attività di cui all'art. 11 comma 3 legge 36	Non previsto	Non previsto
7 Se sono forniti i criteri di salvaguardia	Non sono forniti criteri specifici per la salvaguardia, tranne il richiamo alla norma statale	Non sono forniti criteri specifici per la salvaguardia, tranne il richiamo alla norma statale
8 Unicità o meno di gestore del S.I.I.	Sì	Sì
9 Se sono previste norme sul coordinamento in caso di pluralità di gestione d'ambito	No	No
10 Se sono previsti e disciplinati organi di garanzia degli utenti	E' demandata ad ulteriore legge da emanarsi entro 6 mesi la disciplina di organi di garanzia	Previsti, ma non disciplinati

REGIONI	LAZIO	LIGURIA
1 Stato degli adempimenti regionali	Legge approvata e pubblicata. Estremi: L. 22-1-1996 n.6	Deliberata la delimitazione degli ambiti in data 8/7/1997
2 Ente capofila o di coordinamento	Provincia	
3 Dimensione A.T.O. (popolazione)	Lazio Nord-VT 284.397ab. Lazio Centrale-RM. 578.846ab. Lazio Centrale-RI 165.856ab. Lazio Meridionale-LT 554.413ab. Lazio Meridionale-FR 556.759ab.	Spezzino 227.198 ab. Genovese 950.849 ab. Savonese 284.647 ab. Imperese 213.587 ab.
4 Forma di cooperazione Enti Locali	Convenzione o consorzio di funzioni	
5 Modalità finanziamento funzionamento A.T.O.	Costi a carico dei comuni di ambito, con contributo della Regione	
6 Come si finanziano le attività di cui all'art. 11 comma 3 legge 36	Non previsto	
7 Se sono forniti i criteri di salvaguardia	Sono forniti alcuni criteri per la salvaguardia, integrati poi da una direttiva regionale	
8 Unicità o meno di gestore del S.I.I.	Sì	
9 Se sono previste norme sul coordinamento in caso di pluralità di gestione d'ambito	No	
10 Se sono previsti e disciplinati organi di garanzia degli utenti	Non previsti	

REGIONI	MARCHE	MOLISE
1 Stato degli adempimenti regionali	La legge di attuazione degli artt.8 e 9 della L. 36/94 è stata osservata dal Governo e non più ripresentata	La legge di attuazione degli artt.8 e 9 della L. 36/94 è stata osservata dal Governo e non più ripresentata
2 Ente capofila o di coordinamento	Provincia con più abitanti	Provincia di Campobasso
3 Dimensione A.T.O. (popolazione)	A.T.O. N.1 (abit.) 338.752 A.T.O. N.2 (abit.) 378.380 A.T.O. N.3 (abit.) 434.553 A.T.O. N.4 (abit.) 288.065	A.T.O. unico (abit.) 330.000
4 Forma di cooperazione Enti Locali	Consorzio	Convenzione o Consorzio
5 Modalità finanziamento funzionamento A.T.O.	Non previsto	Costi a carico dei Comuni con contributo della Regione
6 Come si finanziano le attività di cui all'art. 11 comma 3 legge 36	Non previsto	Non previsto
7 Se sono forniti i criteri di salvaguardia	Non sono forniti criteri per la salvaguardia salvo il richiamo alla norma statale	Non sono forniti criteri per la salvaguardia salvo il richiamo alla norma statale
8 Unicità o meno di gestore del S.I.I.	Sì	Sì
9 Se sono previste norme sul coordinamento in caso di pluralità di gestione d'ambito	No	No
10 Se sono previsti e disciplinati organi di garanzia degli utenti	Non previsti	Non previsti

REGIONI	PIEMONTE	PUGLIA
1 Stato degli adempimenti regionali	Legge approvata e pubblicata Estremi: Legge 20/1/1997 n.13	La legge di attuazione degli artt.8 e 9 della L. 36/94 è stata osservata dal Governo e non più ripresentata
2 Ente capofila o di coordinamento	Provincia con il maggior numero di comuni	Provincia di Bari
3 Dimensione A.T.O. (popolazione)	Novarese (abit.) 498.673 Biellese Casalese " 449.253 Torinese " 2.227.823 Cuneese " 539.688 Astigiano " 254.818 Alessandrino " 333.474	A.T.O. unico (abit.) 4.000.000
4 Forma di cooperazione Enti Locali	Convenzione	Convenzione
5 Modalità finanziamento funzionamento A.T.O.	Costi a carico della Regione	Costi a carico dei Comuni con contributo della Regione
6 Come si finanziano le attività di cui all'art. 11 comma 3 legge 36	Non previsto	Non previsto
7 Se sono forniti i criteri di salvaguardia	Sono forniti criteri generici per pervenire al gestore unico entro cinque anni	Non sono forniti criteri per la salvaguardia salvo il richiamo alla norma statale
8 Unicità o meno di gestore del S.I.I.	E' prevista la possibilità di pluralità di Gestori	Si
9 Se sono previste norme sul coordinamento in caso di pluralità di gestione d'ambito	No	No
10 Se sono previsti e disciplinati organi di garanzia degli utenti	Non previsti	Rinviata la costituzione della struttura a futura Delibera di Consiglio

REGIONI	TOSCANA	UMBRIA
1 Stato degli adempimenti regionali	Legge approvata e pubblicata Estremi: Legge 21/3/1995 n.81	Legge approvata e pubblicata Estremi: Legge 5/12/1997 n.43
2 Ente capofila o di coordinamento	Comune con più abitanti	Non previsto
3 Dimensione A.T.O. (popolazione)	Toscana nord (abit.) 543.624 Basso Valdarno " 773.077 Medio Valdarno " 1.230.738 Alto Valdarno " 309.880 Toscana costa " 366.842 Ombrone " 358.246	A.T.O. N. 1 (abit.) 440.000 A.T.O. N. 2 " 227.000 A.T.O. N. 3 " 143.000
4 Forma di cooperazione Enti Locali	Consorzio	Consorzio
5 Modalità finanziamento funzionamento A.T.O.	Costi a carico dei Comuni di Ambito	Costa a carico dei Comuni di Ambito
6 Come si finanziano le attività di cui all'art. 11 comma 3 legge 36	Non previsto	Non previsto
7 Se sono forniti i criteri di salvaguardia	Sono stati forniti criteri di dettaglio con la Legge 4/4/1997 n.26	Non sono forniti criteri per la salvaguardia salvo il richiamo alla norma statale
8 Unicità o meno di gestore del S.I.I.	Sì	Sì
9 Se sono previste norme sul coordinamento in caso di pluralità di gestione d'ambito	No	No
10 Se sono previsti e disciplinati organi di garanzia degli utenti	E' prevista una specifica funzione regionale	Non previsti

REGIONI	SARDEGNA
1 Stato degli adempimenti regionali	Legge approvata e pubblicata Estremi: L. 17/10/1997 n.29
2 Ente capofila o di coordinamento	Giunta Regionale
3 Dimensione A.T.O. (popolazione)	A.T.O. unico (abit.) 1.638.000
4 Forma di cooperazione Enti Locali	Consorzio
5 Modalità finanziamento funzionamento A.T.O.	Costi a carico della Regione
6 Come si finanziano le attività di cui all'art. 11 comma 3 legge 36	Non previsto
7 Se sono forniti i criteri di salvaguardia	Sono forniti criteri per la salvaguardia
8 Unicità o meno di gestore del S.I.I.	Sì
9 Se sono previste norme sul coordinamento in caso di pluralità di gestione d'ambito	No
10 Se sono previsti e disciplinati organi di garanzia degli utenti	Non previsti

2. - ATTIVITA' DI VIGILANZA

2.1 Nell'ambito dei poteri affidatigli dalla legge 5.1.1994 n. 36, il Comitato ha ritenuto di dover svolgere anche un'attività volta a richiamare l'attenzione delle pubbliche Amministrazioni sull'interpretazione ed applicazione della legge stessa, quando i loro comportamenti sono apparsi non conformi ai principi ispiratori della riforma o addirittura in contrasto con specifiche norme.

Non si è invece ritenuto di dover intervenire in ordine a rapporti e situazioni sorti in attuazione della precedente disciplina (sui quali peraltro non si è mancato di acquisire le opportune informazioni), salvo i casi in cui i comportamenti riferiti a tali rapporti e situazioni potessero essere di pregiudizio per il nuovo assetto delle gestioni del servizio idrico integrato, come nel caso degli interventi intesi a mettere in guardia le Amministrazioni comunali dalle conseguenze di affidamenti di nuove gestioni, in pendenza dell'entrata in funzione degli ambiti territoriali ottimali e della nuova disciplina dalla legge n. 36, con il suggerimento di seguire il principio della trasparenza e di inserire quindi nella convenzione una clausola in cui se ne prevede la cessazione automatica al momento di tale entrata in funzione.

Tra gli interventi più significativi nell'esercizio dei poteri di vigilanza vanno segnalate le osservazioni formulate in ordine:

A) allo schema di regolamento adottato ai sensi dell'art. 32 della stessa legge n. 36 relativamente al problema della pubblicità delle acque;

- B) allo schema di decreto attuativo dell'art. 20 della legge n. 36 concernente le modalità di concessione a terzi della gestione del servizio idrico integrato;
- C) allo schema di regolamento predisposto ai sensi dell'art. 20, co. 8, della legge 15.3.1997 n. 59 per la disciplina del procedimento relativo all'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato;
- D) al rinvio della legge approvata dalla Regione Umbria per l'attuazione della riforma, effettuata dal Consiglio dei Ministri;
- E) al d. m. 4.8.1997 con il quale si individuano le funzioni dirigenziali per gli uffici di supporto all'attività del Comitato.

2.2 Sul punto A si richiamano le considerazioni esposte nella precedente relazione al punto 6.8 e si precisa che lo schema di regolamento concernente la pubblicità delle acque si trova all'esame del Consiglio dei Ministri.

Anche per quanto riguarda il fondamentale adempimento relativo all'attuazione dell'art. 20 della legge n. 36 (punto B), dopo la diramazione dello schema di decreto, che ha dato luogo a numerose osservazioni, il provvedimento non è stato ancora firmato, risultando peraltro essere in corso di redazione un nuovo testo. Al riguardo, ferme restando le altre osservazioni già formulate, questo Comitato ritiene necessario affrontare puntualmente il problema della portata del d. lgs 17.3.1995 n. 158.

Il tenore letterale dall'art. 20, co. 1, della legge n. 36/1994 non dovrebbe lasciare alcun dubbio sull'applicabilità del d. lgs. n. 158/1995 alla concessione della gestione del servizio idrico integrato per due motivi: anzitutto la norma fa puntuale riferimento proprio all'appalto pubblico di servizi degli enti erogatori di acqua , in