

secondo luogo stabilisce che si tratta della disciplina recata da direttive comunitarie vigenti.

A questo proposito si chiarisce che l'art. 3 del citato decreto legislativo parla esplicitamente di gestione di reti fisse per la fornitura di un servizio al pubblico, mentre al momento dell'entrata in vigore della legge n. 36 non era vigente (come non lo è oggi) alcuna direttiva in materia di pubblici servizi.

Ne deriva che, ponendosi il pubblico servizio come una *species* rispetto al *genus* servizio (in particolare nei cosiddetti settori esclusi), fino all'approvazione di norme specifiche alla concessione di pubblici servizi si applicano le norme di cui al d. lgs. n. 158.

D'altro canto non può trascurarsi che, se si eccettua lo "sfruttamento di area geografica" (art. 4), il d. lgs. n. 158 riguarda proprio vari settori dei pubblici servizi e sarebbe veramente singolare che un apparato normativo di tal genere non concernesse l'oggetto principale del servizio, cioè la sua gestione.

Nè argomentazioni in senso contrario possono trarsi dal co. 2 dell'art. 20 citato, nel quale si fa esplicito riferimento alla direttiva 90/531 (recepita con il d. lgs. n. 158), poichè i concessionari e affidatari della gestione del servizio idrico non potranno che essere, anche nel futuro, disciplinati da tali norme e non certo da quelle che regoleranno proprio la concessione ad essi del pubblico servizio.

Qualche cenno merita il problema degli allegati al d.lgs. n. 158, che per quanto riguarda i soggetti hanno valore soltanto esemplificativo (come stabilisce l'art. 10) e ovviamente hanno lo scopo di precisare, in estensione, quanto indicato nell'art. 2.

Più complessa sembrerebbe l'analisi degli allegati XVI A e XVI B (che peraltro ripetono pedissequamente gli all. 1 e 2 al d.lgs. n. 157/1995 attinente all'appalto pubblico di servizi in generale), che indicano tutta una serie di servizi minori o accessori, non menzionando la gestione del servizio pubblico. Al riguardo va subito detto che, anche in questo caso, gli allegati non possono che avere valore specificativo del testo normativo e non porsi quindi in contrasto con esso (ed in esso si parla esplicitamente di gestione) e ciò è confermato dalla circostanza che gli allegati stessi si chiudono con una "formuletta salvatutto" (27. Altri servizi).

Resta da affrontare il problema del decreto interministeriale che dovrebbe definire le modalità di attuazione delle norme comunitarie.

Sembra evidente che si tratta di una cautela adottata dal legislatore per garantire in via principale un passaggio morbido tra le norme presenti e le norme future e poi per tener conto della specifica complessità del servizio idrico integrato, che - va sottolineato - ha dato luogo ad una serie di norme intermedie previste dalla stessa legge n. 36, come l'approvazione regionale di una convenzione-tipo e la redazione a cura degli Ambiti di piani e programmi propedeutici alla gestione.

Deve escludersi pertanto che, in assenza di tale provvedimento, non possa procedersi alla concessione della gestione di che trattasi sulla pura e semplice base delle norme vigenti e cioè del d. lgs. n. 158 più volte citato, con l'unica conseguenza che la discrezionalità dell'Ambito risulterà vincolata soltanto dalle leggi e dalle altre disposizioni cui sopra si è fatto cenno e salva le considerazioni di opportunità formulate nel successivo punto 3.

Non può peraltro sottacersi che - in contrasto con la logica ispiratrice della legge n.36 che punta decisamente sulla gestione industrializzata del servizio idrico integrato per la soluzione dei problemi ad esso relativi e non sulle singole opere che vanno considerate come uno degli elementi della gestione stessa e neanche il più importante - sembra farsi strada in Parlamento l'idea di privilegiare in ogni caso la logica dell'opera pubblica come è fatto palese dal testo del disegno di legge 4420 (c.d. Merloni ter) ora in discussione alla Camera, con il quale si tende ad estendere la disciplina generale sui lavori pubblici ad ambiti ad essi tradizionalmente e concettualmente estranei. C'è così il concreto rischio che la riforma del settore incontri un ulteriore ostacolo nella risorgente mentalità del "mattone".

2.3 Quanto al punto C, è stato anzitutto rilevato che lo schema di regolamento appare in contrasto con il co. 2 dello stesso art. 20 della legge n. 59 che stabilisce che il Governo, con specifico disegno di legge da presentarsi al Parlamento entro il 31 gennaio di ogni anno, deve individuare "i procedimenti relativi a funzioni e servizi che, per le loro caratteristiche e per la loro pertinenza alle comunità territoriali, sono attribuiti alla potestà normativa delle Regioni e degli enti locali", indicando per converso i principi che rientrano nella competenza legislativa statale. In mancanza di tale individuazione, la facoltà attribuita al Governo di anticipare la disciplina regolamentare per i procedimenti definiti nell'all. 1 non può che riguardare quelli di competenza statale.

D'altro canto, il successivo co. 7 demanda alle Regioni a statuto ordinario l'applicazione delle norme di principio contenute nei commi da 1 a 6 della stessa

disposizione, che peraltro sono direttamente operative fino a quando le Regioni non avranno legiferato in merito.

Vero è che lo schema all'art. 1, co. 2, recita che "restano ferme le competenze delle Regioni.....come definite dalla legge 5.1.1994 n. 36" e che l'art. 2, co. 1, attribuisce alle stesse la disciplina delle forme e dei modi della cooperazione tra enti locali ai fini della costituzione degli ambiti territoriali ottimali, ma sono soltanto affermazioni di principio perchè invece è lo schema stesso a disciplinare minutamente tutte le fasi del procedimento (*).

2.4 In ordine al punto D, il Comitato ha ritenuto di dover far rilevare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la contraddittorietà di alcuni rilievi formulati sulla legge dell'Umbria, specificando quanto segue.

Va anzitutto sottolineato che quando la legge 5.1.1994 n. 36 si riferisce agli enti locali li considera, proprio in forza delle finalità, degli obiettivi e dei principi obiettivati nella legge stessa, non uti singuli ma come associati in un'entità consortile o convenzionale corrispondente territorialmente agli ambiti individuati ai sensi degli art. 8 e 9.

L'autorità d'ambito non è quindi altro che l'espressione degli enti predetti, come del resto è fatto palese da tutte le disposizioni contenute non solo nella legge dell'Umbria ma anche delle altre Regioni che hanno finora legiferato in materia, anche se non tutte hanno denominato "autorità" tale organismo (v. per tutte l'art. 7 della legge della Toscana 21.7.1995 n. 81, ma anche il d.m. 1.8.1996 con il quale è stato approvato il metodo normalizzato per definire le componenti di costo e

determinare la tariffa di riferimento, in attuazione dell'art. 13, co. 3, della legge n. 36 citata).

Le stesse obiezioni vanno rivolte al secondo rilievo, con l'aggiunta, per quanto attiene al problema della salvaguardia delle gestioni esistenti in funzione del loro livello di efficacia, efficienza ed economicità, ai sensi dell'art. 9, co. 4, della legge n. 36, delle seguenti considerazioni.

Quest'ultima disposizione, a differenza di quella contenuta nell'art. 10, co. 3, che riguarda la salvaguardia delle concessioni correlata agli obblighi convenzionali, mira essenzialmente a consentire all'Ambito una valutazione dei requisiti dei gestori che si trovano sul territorio all'atto del suo insediamento: tale valutazione è di natura largamente discrezionale poichè è fondata sull'apprezzamento dell'interesse pubblico in quel particolare momento, nel quadro dei principi suindicati, ma anche dei concreti indirizzi amministrativi stabiliti nei documenti precontrattuali ed in particolare di quelli previsti dall'art.11.

Nulla vieta che la Regione ritenga opportuno, per una corretta applicazione delle norme, un limite temporale alla salvaguardia al fine di favorire in ciascun ambito l'instaurarsi di un'unica gestione.

(¹) In conseguenza di queste osservazioni e di quelle formulate da altre Amministrazioni, lo schema è stato largamente modificato e in data 5.1.1998 è stato diramato un nuovo testo.

Al riguardo non va sottaciuto che di fatto la salvaguardia delle gestioni esistenti è una palese deroga ai principi di concorrenza e di libero mercato previsti dalla normativa europea e pertanto una compressione di tale deroga non può che essere auspicabile. Si richiama peraltro l'art. 3, co. 4, della legge 4.4.1997 n. 26 della Toscana che, pur risultando di contenuto pressochè identico all'art. 13, co. 1, della legge dell'Umbria oggetto dell'osservazione de qua, è entrato in vigore pacificamente.

In conclusione, il Comitato auspica che nell'esame di disposizioni concernenti un settore di così vitale interesse per il Paese e per i singoli cittadini venga assicurata ampia uniformità di giudizio.

Anche questa azione è andata a buon fine con la definitiva entrata in vigore della legge de qua (v. tabelle nel paragrafo 1.1).

2.5 La spinosa e ormai intollerabile questione della costituzione degli uffici di supporto è stata più volte sollevata dal Comitato sotto il profilo dei mancati adempimenti (a 4 anni dall'entrata in vigore della legge n. 36 essi non sono ancora funzionanti), ma ora il Comitato è dovuto intervenire per evitare distorsioni giuridiche e difficoltà operative che rischiano di paralizzare l'attività nel momento in cui sembrava assai vicina la possibilità di effettiva costituzione (punto E).

Non appena conosciuto (sia pure in via ufficiosa) il testo del d.m. 4.8.1997, si è interessato personalmente il Ministro dei lavori pubblici per le indispensabili correzioni, perchè anzitutto da esso si ricava (art. 3) l'impossibile esistenza di una entità battezzata "Direzione generale della difesa del suolo - Comitato per la

vigilanza sull'uso delle risorse idriche" nel cui ambito detti uffici sarebbero stati costituiti.

E' di tutta evidenza che - oltre a collidere con specifiche norme legislative in barba al principio di legalità dell'azione amministrativa - tale escogitazione non consente alcuna attività in materia nè alla Direzione generale predetta nè a questo Comitato, perdendosi qualsiasi significato di ruoli, contorni e competenze in una mescolanza priva di senso.

Si omettono pertanto le più volte espresse considerazioni in ordine all'autonomia del Comitato in funzione della sua pacifica natura di organo di tutela e garanzia degli utenti, secondo principi che traggono origine dallo stesso art. 5 della Costituzione, quale prefigurazione di un nuovo modello di organizzazione amministrativa, e ci si limita ad enunciare le norme che regolano gli uffici di supporto. Esse sono assolutamente chiare poichè:

- a) l'art. 21, co. 4, della legge 5.1.1994 n. 36 prevede che il Comitato "si avvale di una segreteria tecnica, costituita nell'ambito della Direzione generale della difesa del suolo";
- b) il successivo art. 22, co. 1, stabilisce che "il Comitato si avvale di un Osservatorio dei servizi idrici";
- c) il co. 5 della stessa norma prevede che ai due uffici sub a e sub b siano "preposti due dirigenti, rispettivamente, del ruolo amministrativo e tecnico del Ministero dei lavori pubblici";

d) il successivo co. 6 disciplina la dotazione finanziaria del Comitato e dell'Osservatorio, cui corrisponde puntualmente la denominazione del cap. 1160 dello stato di previsione della spesa dello stesso Ministero.

Da tali disposizioni si evince con tutta evidenza che, mentre la segreteria tecnica è costituita nell'ambito della Direzione generale della difesa del suolo, l'Osservatorio è considerato come organo non dipendente da altra struttura ministeriale con proprie competenze e con propria dotazione finanziaria, per cui - fermo restando il collegamento funzionale dei due uffici con questo Comitato secondo la ripartizione di competenze stabilite dal d.lgs. 3.2.1993 n. 29 e successive modifiche ed integrazioni - l'Osservatorio si gestirà autonomamente, anche sotto il profilo dell'amministrazione del personale, mentre la segreteria tecnica dipenderà per questo aspetto dal Direttore generale della difesa del suolo.

3. - INDAGINE SUI SERVIZI IDRICI

3.1 I servizi idrici italiani utilizzano circa 8 miliardi di mc. all'anno di risorsa naturale. L'ultima rilevazione generale (ISTAT 1987) ha calcolato 7,9 miliardi di mc., che rappresentano il 16% delle risorse idriche utilizzate.

Il bacino idrico nazionale comprende le seguenti cifre:

- afflusso meteorico	circa 300 miliardi di mc.
- risorsa naturale disponibile	circa 150 miliardi di mc.
- risorsa utilizzata	circa 50 miliardi di mc.
- usi agricoli	circa 30 miliardi di mc.
- usi industriali	circa 12 miliardi di mc.
- usi civili	circa 8 miliardi di mc.

La risorsa idrica utilizzata dai pubblici acquedotti è rivolta a soddisfare gli usi civili propriamente detti, nonché gli usi industriali, commerciali e simili che si alimentano direttamente dalle condutture pubbliche. Secondo la statistica ISTAT predetta, la suddivisione dei comuni risulta la seguente, valutata come consumo del giorno medio per abitante:

uso domestico	213 litri/ab. giorno
uso pubblico	24 litri/ab. giorno
uso industriale	40 litri/ab. giorno
per totale	278 litri/ab. giorno.

A questo consumo si aggiunge la quantità di perdita apparente, come differenza tra acqua immessa in rete e acqua erogata al consumo, valutata al 27% nel 1987. Risultano così erogati all'utenza 5,8 miliardi di mc. all'anno.

Non si ha motivo di ritenere che la soddisfazione della domanda dell'utenza sia cambiata dai livelli rilevati nel 1987: non si dispone, purtroppo, di statistiche fondate su rilevamenti altrettanto generalizzati. Il risultato di tale statistica in merito alla soddisfazione dell'utenza mostra che la popolazione che accusa deficienze di rifornimento potabile in uno o più trimestri ammonta al 35% dell'intera popolazione italiana e più specificatamente al 9% della popolazione dell'Italia settentrionale, al 28% di quella dell'Italia centrale e al 70% di quella meridionale e insulare.

Si ritiene che, ad oggi, queste deficienze siano ancora persistenti e che, pertanto, l'intervento della riorganizzazione a seguito la legge n. 36/94 sia da accelerare.

I servizi idrici, che comprendono le fasi di acquedotto (captazione, adduzione, distribuzione di acqua potabile), fognatura e depurazione delle acque reflue urbane, sono gestite nelle seguenti forme:

- gestioni dirette in economia per il 43,9% del fatturato
- gestioni industriali municipalizzate per il 25,3% del fatturato
- gestioni industriali consortili per il 18,1% del fatturato
- gestioni di enti di diritto pubblico per il 7,7% del fatturato
- gestioni private per il 4,9% del fatturato

Il fatturato totale 1996 è stimato in circa 5800 miliardi, con un deficit complessivo di 650 miliardi, per cui si stima una spesa complessiva di £. 6.450 miliardi. A questo

cifra va aggiunto il valore economico delle opere che non transita nei bilanci dei gestori, col quale si può ritenere una spesa complessiva di 7700 miliardi.

La suddivisione per quanto riguarda le tre fasi del servizio idrico, vede l'acquedotto con la maggior quota dei proventi (75,7%), seguito dalla depurazione (16,4) e dalla fognatura (7,9).

Per quanto attiene all'occupazione, si sommano 36300 addetti degli enti gestori, con una stima degli addetti nei settori indotti di circa 34000. In totale l'industria dei servizi idrici mobilita circa 70000 addetti al 1996. Nelle diverse fasi, la suddivisione degli addetti degli enti gestori si suddivide per l'acquedotto al 62%, per la depurazione al 19% e per la fognatura al 18,5%.

Per le diverse tipologie di gestori, l'occupazione presenta il 46% nelle gestioni dirette in economia, il 33% nelle gestioni industriali municipalizzate e consortili, il 12% negli enti di diritto pubblico e il 6% nei gestori privati.

Le diverse tipologie di gestione hanno pesi diversi per le diverse fasi di servizio: il settore acquedotto è quello che vede la maggior presenza di aziende industriali con il 29% del fatturato, mentre nelle fognature il 75% è realizzato dalle gestioni in economia.

Nella depurazione appare importante la presenza di operatori privati con quota di fatturato pari a circa il 30%, alquanto vicina a quelle delle municipalizzate e dei consorzi. A questo proposito è da notare che non si può parlare di vera e propria gestione di privati nella depurazione, in quanto si tratta quasi sempre di un rapporto di conduzione tecnica degli impianti, restando quindi il comune o il consorzio il

gestore che risponde verso gli utenti, con i quali intrattiene rapporto contrattuale di utenza.

I servizi idrici presentano un risultato di esercizio negativo tra proventi e spese: complessivamente il deficit assomma a £. 656 miliardi, dovuto in parte preponderante al settore fognario (449 miliardi pari al 68,5), mentre concorrono in misura minore gli acquedotti (149 miliardi pari al 22,6%) e la depurazione (58 miliardi pari al 9%)

E' da notare che per il settore fognatura la perdita è pressoché uguale al fatturato, con i costi pari al doppio dei ricavi, mentre il settore depurazione perde il 6% del fatturato e il settore acquedotto il 3,4%.

Si mette in evidenza che il settore depurazione presenta ancora aree ove non è applicato il canone per l'insussistenza del servizio; ove l'applicazione del canone fosse generalizzata, così come previsto dalla legge, si potrebbe aggiungere un ricavo di £. 8000 miliardi circa.

Lo studio IRS ha messo in evidenza che il volume annuo degli investimenti si è praticamente dimezzato in termini reali: di fronte ai £. 4500 miliardi spesi nel 1985 per investimenti, se ne riscontrano 2300 nel 1994 e 1650 nel 1995, con una contrazione più consistente di quella verificata nel complesso delle opere pubbliche.

Si nota anche che i maggiori investimenti negli acquedotti sono quelli delle regioni meridionali, con eccezione della Puglia, mentre nel nord si è privilegiato il settore delle fognature.

E' da evidenziare che la contrazione degli investimenti negli esercizi 1994 e 1995 è dovuta sia alla contingenza relativa all' introduzione di nuove norme legislative in materia di lavori pubblici, sia alle incertezze provocate dalle prospettive della riorganizzazione dei servizi idrici sulla base di ambiti territoriali ottimali.

Appare evidente dalle note raccolte che l'industria dei servizi idrici presenta una fase di stasi, con un livello di investimenti annui molto basso se visto in proporzione a quanto si può attendere dalle previsioni di investimento complessivo da attuare nei prossimi 15-20 anni per raggiungere un buo livello di servizio su tutto il territorio nazionale.

Ove si ritenga necessario un investimento complessivo di £.80-100 mila miliardi da suddividere in 15-20 anni, gli investimenti dovrebbero posizionarsi su livelli di 4-6 mila miliardi annui, ben lontani dalla quota di 1600 del 1996.

Si deve pertanto ritenere necessaria un' accelerazione dell' applicazione della legge n. 36/94 su tutto il territorio nazionale, anche con adeguati provvedimenti di incentivazione che potrebbero contribuire a superare difficoltà particolari che possono manifestarsi in sede locale.

D'altra parte, se si considerano le possibilità delineate già da oggi da recenti disposizioni riguardanti piani o programmi per nuove realizzazioni di potenziamento dei servizi idrici esistenti, anche senza un diretto legame con la programmazione degli interventi in sede di ambito territoriale ottimale, si riconosce che sono in atto indirizzi concreti che potrebbero portare, se opportunamente collegati alla visione di ambito, a realizzazioni molto importanti.

Infatti si citano i seguenti provvedimenti:

- il programma operativo multiregionale “Miglioramento e adeguamento della disponibilità e dei sistemi di adduzione e distribuzione delle risorse idriche” del Ministero dei lavori pubblici per la realizzazione di schemi idrici per 4300 miliardi di lire;
- il piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di acque reflue del Ministero dell' ambiente 29.7.97 con la previsione di 10.000 miliardi di lire;
- il provvedimento del CIPE 18.10.97, in corso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, che ammette un aumento del 5% sulle tariffe di acquedotto e fognatura del 1997 per il 1998, vincolando al finanziamento di nuove opere, che si può ritenere applicabile su circa 5.000 miliardi di proventi tariffari, dando così la possibilità di accendere mutui per almeno:

$5\% \times 5.000 \times 12 = 3.000$ miliardi di lire all'anno.

Si può quindi pensare che un coordinamento su base di Ambito o su base provinciale potrebbe permettere il finanziamento di nuove opere per almeno £.4.000 miliardi all'anno, così da rappresentare un'aliquota consistente degli interventi necessari per l'attuazione della legge n. 36/94.

3.2 Nella relazione al Parlamento per il 1996 si era accennato all' iniziativa assunta dal Comitato di un'indagine sullo stato dei servizi idrici estesa a tutto il territorio nazionale.

L'operazione è diretta ad acquisire per ciascun Comune i dati relativi a: 1) tipo di gestione; 2) tariffa dei servizi di acqua potabile, fognatura e depurazione; 3) qualità di acqua erogata; 4) popolazione servita da acquedotto, fogna e impianti depurativi;

5) fabbisogni finanziari nei tre segmenti del servizio idrico integrato. A tal proposito una scheda di rilevamento è stata inviata a tutti i Comuni d'Italia.

Allo stato attuale sono state registrate ed elaborate n. 6.175 schede.

Nonostante le indicazioni della struttura di supporto del Comitato, purtroppo il numero delle schede compilate con dati errati o incompleti è elevata, tant'è che ne sono state restituite, per la revisione, ben 3000, invitando le Prefetture territorialmente competenti a sollecitare i Comuni ancora inadempienti.

Si è dovuto, tuttavia, prendere atto che, per la debolezza di gran parte degli uffici comunali, non sempre è possibile contare sulla collaborazione degli enti locali in settori ed attività di ricerca che richiedano conoscenze tecniche ed elaborazioni anche elementari, quali medie ponderate e altre operazioni matematiche. A tali carenze si spera di poter sopperire con l'istituzione dell' Osservatorio sui servizi idrici, previsto dall'art. 22 della legge n. 36/94, che consentirà di assistere i Comuni in indagini e rilevazioni e quindi acquisire per il futuro notizie certe e diffuse sullo stato dei servizi di acqua, fognatura e depurazione, nonché sui reali fabbisogni finanziari per assicurare i livelli minimi dei servizi di cui al D.P.C.M. 4.3.1996 e per realizzare il programma di attuazione della direttiva 91/271/ CEE, peraltro non ancora recepita dal nostro Paese.

3.3 Nonostante limiti e carenze nel rilevamento finora attuato, alcune conclusioni possono essere tratte, relativamente alle tariffe praticate per acqua, fognatura e depurazione, alla quantità di acqua erogata ed alla popolazione servita.

Con riferimento, in particolare, alla tariffa dei servizi idrici, ovvero alla tariffa di acquedotto, rappresentata come valore medio ponderato delle singole tariffe (tariffa

agevolata, tariffa base, 1° supero, 2° supero, 3° supero) e del canone di depurazione e fognatura, emerge, da una prima analisi, un quadro caratterizzato da una forte frammentazione di valori.

Occorre tener presente, in proposito, che la normativa transitoria, in vigore prima dell'applicazione della legge n.36/94, prevede la necessità di coprire con la tariffa di acquedotto l'80% dei costi di gestione e d'investimento, nell'ottica di perseguire la realizzazione dell'equilibrio economico, nella contabilità dei servizi idrici, mentre i valori massimi dei canoni di fognatura e depurazione sono rispettivamente di L. 170 e L. 500 al metro cubo.

Al fine di selezionare una base informativa sulle tariffe dei servizi idrici significativa attendibile, su cui poter successivamente effettuare ulteriori elaborazioni, è parso opportuno individuare dei massimi significativi per i valori delle tariffe ed eliminare i valori eccedenti considerandoli anomali.

I massimi significativi sono stati così fissati:

2500 £/mc per la tariffa di acquedotto;

500 £/mc per il canone di depurazione.

170 £/mc per il canone di fognatura.

A seconda delle elaborazioni da effettuare sono state eliminate le schede che presentavano valori nulli in corrispondenza dei dati utili all'elaborazione stessa.

La base informativa di elaborazione è stata, quindi, in termini percentuali, ridotta così come risulta dalla seguente tabella: