

1. Introduzione

Sono ormai trascorsi quasi cinque anni dalla approvazione della legge 5.1.1994 n. 36 e lo stato della sua concreta attuazione fa registrare ritardi molto forti. Solo in questi ultimi mesi del 1998 si assiste ad una ripresa di attività da parte dei soggetti chiamati a dare concreta attuazione alla legge.

Molte Regioni hanno approvato le leggi istitutive degli Ambiti territoriali ottimali e cominciano a formarsi le prime autorità d'ambito.

Tuttavia lo stato di attuazione, come puntualmente descritto nel successivo paragrafo 2, si presenta decisamente insufficiente anche sotto il profilo qualitativo.

In questi cinque anni si è da più parti teso a trovare giustificazione all'immobilismo del sistema di gestione del ciclo idrico attraverso una costante puntualizzazione critica della legge n. 36.

Si è sviluppata una nutrita letteratura sui limiti della legge stessa, letteratura che spesso ha messo in luce alcune reali carenze, ma che ha avuto come principale risultato quello di creare alibi tecnico-economici a quanti hanno operato per il mantenimento dello status quo.

E' indubbio che la legge n. 36 sia perfettibile e che contenga, ad esempio, alcune sopravvalutazioni della possibilità di ritrovare "a tavolino" condizioni di ottimalità territoriale, economie di scala, forme di gestione in grado di garantire una maggiore efficienza, sufficiente a calmierare gli effetti sulle tariffe dei nuovi investimenti e della remunerazione del capitale.

E' probabilmente vero che il metodo tariffario può essere aggiornato e migliorato come peraltro previsto dalla stessa legge, ma non certo in misura tale da distorcerne la filosofia e da negare l'evidente sottovalutazione delle attuali tariffe rispetto ai costi reali dei servizi.

Se accettiamo la tesi che le critiche alla legge sono state solo un falso scopo e che il vero problema non era e non è la struttura di questo o quel punto

della legge, allora dobbiamo chiederci perchè la riforma dei servizi idrici integrati non procede con la dovuta celerità.

La risposta principale a questo quesito sembra essere la seguente: la legge n. 36/94 non è in grado, in assenza di altre norme, di determinare la formazione di un reale mercato del servizio idrico.

A nostro avviso infatti ciò che appare velleitario o quanto meno eccessivamente ottimistico è l'idea di poter riformare un modo di interpretare il concetto stesso di servizio pubblico a partire da un'intervento settoriale.

La storia dei servizi di pubblica utilità nel nostro Paese ha visto affermarsi l'idea che un servizio è pubblico in quanto è prodotto da un'ente pubblico o da una struttura di proprietà pubblica.

La conseguenza immediata di questa impostazione è stata l'impossibilità di far sviluppare in Italia soggetti imprenditoriali interessati alla gestione dei servizi.

Nel settore delle acque le sole strutture che disponevano, all'atto dell'approvazione della legge n. 36/94, del know-how e della capacità industriale per dare attuazione alla legge stessa erano le aziende municipalizzate.

Sarebbe stato legittimo attendersi un'atteggiamento aggressivo da parte di queste aziende per assicurarsi la gestione degli ambiti costituiti attorno alle aree da loro attualmente gestite.

Basti pensare che questo processo di allargamento dalla gestione delle principali città alla gestione degli ambiti ad esse collegati avrebbe portato a coprire oltre il 64% della popolazione italiana.

Invece dobbiamo constatare come la presenza della municipalizzazione non solo non ha costituito la base per questo processo, ma che proprio le aree a maggior presenza di strutture municipalizzate presentano i più forti ritardi e manifestano le maggiori resistenze all'applicazione della legge.

Questa situazione trova spiegazione in primo luogo nella scarsa pressione esercitata da un'utenza che già oggi gode di un buon livello di servizio; in secondo luogo vi è una resistenza da parte degli enti locali che trovano nella municipalizzata un'importante valvola di sicurezza per il loro bilancio.

L'intreccio di queste due condizioni: garanzia dell'utilità pubblica attraverso la gestione pubblica e assenza di un'imprenditorialità in grado di spingere per rompere questa riserva ha determinato una situazione di bassa propensione al cambiamento.

Negli ultimi anni in questo quadro si è inserita con prepotenza l'Unione Europea con la sua politica di rimozione delle condizioni che frenano la libera concorrenza.

Una serie di direttive comunitarie ha infatti aperto la questione della liberalizzazione del mercato dei servizi.

Sotto la spinta dell'Europa si sono avviati nel nostro Paese importanti processi di liberalizzazione e di privatizzazione di numerosi settori: telecomunicazioni, energia, commercio ecc.

Si è inoltre pienamente affermata la procedura di gara pubblica per l'assegnazione di appalti di opere e di servizi.

È stata inserita nell'ordinamento italiano una moderna legislazione antitrust e sono state avviate una serie di autorità di controllo e vigilanza.

Ne è derivato un mutamento sostanziale del quadro di riferimento politico, economico e culturale che aveva sino ad ora consentito di tenere i servizi pubblici locali fuori dalla logica del mercato.

Si è rafforzata una spinta proveniente dal mondo imprenditoriale per consentire ai privati di operare nel campo della gestione dei servizi; sono cresciute le istanze dei cittadini ad essere considerati clienti dei servizi e quindi a veder riconosciuti i diritti propri dei consumatori anche in questo campo.

Parimenti è maturata la convinzione che la riserva pubblica non sia il solo modo e neppure il modo migliore per garantire l'interesse della collettività ad avere servizi di qualità a costi adeguati.

In altri termini comincia a maturare la convinzione che il modo corretto per perseguire l'obiettivo di un aumento di efficacia ed efficienza dei servizi pubblici non sta tanto nel regolare diversamente le funzioni dell'ente locale come produttore di servizi quanto nel consentire all'ente locale di valorizzare le proprie fondamentali funzioni di indirizzo e vigilanza fornendo nel contempo un significativo impulso ad una gestione imprenditoriale dei servizi in grado di generare reddito e occupazione, preservando l'universalità del servizio e assicurando prezzi e livelli qualitativi adeguati.

Occorre dunque superare un sovrapporsi di funzioni che l'intreccio di leggi di settore con la legge n. 142/90 non è in grado di districare.

L'intreccio tra normative generali, la legge n. 142, e settoriali, la legge n. 36, può portare ad esempio ad una commistione di funzioni in capo allo stesso soggetto che di fatto impedisce che vi sia la necessaria chiarezza per garantire una reale concorrenza e quindi per consentire lo sviluppo di un mercato. I Comuni si possono trovare infatti a ricoprire contemporaneamente il ruolo di proprietari delle reti, di titolari del servizio, di rappresentanti dei consumatori e di gestori.

Occorre dunque operare attraverso lo strumento legislativo per ampliare l'area ove l'agire del mercato e della concorrenza può portare benefici alla collettività sotto il profilo dei costi e della qualità del servizio perseguendo l'interesse pubblico mediante attività di indirizzo, vigilanza e regolazione più efficienti.

L'obiettivo non può che rimanere quello della tutela dell'interesse collettivo a disporre di una offerta di servizi adeguata sia in termini quantitativi che qualitativi.

Si tratta di prendere atto che l'aumento della complessità tecnologica e l'allargamento dei mercati richiedono un livello crescente di investimenti infrastrutturali e in know how e rendono sempre meno soddisfacente la gestione di servizi da parte esclusiva degli enti locali.

Per conseguire adeguate economie di scala e di varietà è invece necessario favorire lo sviluppo di operatori in grado di operare su consistenti bacini di utenza.

D'altro canto la nascita di imprese di medio grandi dimensioni nel comparto dei servizi è un obiettivo importante in se per lo sviluppo e la occupazione.

Per questo in primo luogo occorre promuovere la trasformazione in senso imprenditoriale dei servizi attualmente gestiti dagli enti locali sia in gestione diretta che attraverso proprie aziende.

La trasformazione obbligatoria delle aziende municipalizzate e speciali in società per azioni e il superamento delle gestioni in economia è un primo ineludibile passaggio per consentire l'avvio di un'imprenditorializzazione del settore.

Il secondo passaggio fondamentale è quello dell'effettiva concorrenza nel mercato dell'acqua (come negli altri servizi pubblici).

Per questo è necessario eliminare il carattere di fatto perpetuo che ha attualmente la scelta di affidamento diretto che parte dall'ente locale attraverso:

- la trasformazione dell'affidamento in concessione;
- la previsione di un limite temporale per le concessioni tale da rendere possibile una vera concorrenza per il servizio.

L'ulteriore passo è quello della generalizzazione dell'uso di gare ad evidenza pubblica per l'affidamento delle gestioni, gestioni svolte da società di capitali, spinte a concentrarsi per migliorare la propria efficienza.

Per poter dare concreta e celere attuazione agli obiettivi di razionalizzazione dell'uso delle acque e di qualificazione dei servizi idrici integrati, il Comitato ritiene indispensabile che il Parlamento porti rapidamente a termine un'azione di profonda riforma di tutta la materia inerente le forme e le modalità di gestione dei servizi pubblici locali.

Poichè tuttavia alcuni problemi possono essere risolti con appropriate modifiche legislative a livello nazionale, si rinvia al paragrafo 3 nel quale si è ritenuto di evidenziare alcune proposte al riguardo.

2. Attività di vigilanza

2.1. Nella relazione al Parlamento per l'anno 1997, al paragrafo 2, il Comitato aveva delineato la strategia complessiva dell'attività di vigilanza da esso svolta nell'ambito dei poteri affidatigli dalla legge n. 36/94, senza peraltro trascurare azioni di mera sollecitazione agli organismi competenti per i mancati adempimenti di singole funzioni ad essi legislativamente demandate (al riguardo particolarmente significativa appare la vicenda dell'approvazione della Carta del servizio idrico integrato - alla redazione della quale il Comitato ha attivamente collaborato ormai arenata per intoppi burocratici da quasi due anni). Si evidenziano di seguito gli specifici interventi posti in essere nell'anno in corso, in relazione a particolari rilevanti situazioni.

A) Tra questi si segnalavano quelli rivolti ad alcune Amministrazioni comunali che avevano ritenuto, pur in pendenza dell'applicazione delle norme contenute nella citata legge n. 36, di procedere all'affidamento in concessione di segmenti del servizio idrico integrato senza alcun collegamento con dette norme. Data la frequenza di questi anomali comportamenti, il Comitato ha ritenuto di dover inviare a tutte le Regioni la circolare 18.6.1998 n. 636 (all. 1) per precisare i termini della questione, con l'invito a rendere edotti gli enti locali ricadenti in ciascun ambito territoriale ottimale dello stato di attuazione della riforma e delle opportune cautele da adottare. Si aggiunge che la Regione Campania ha ritenuto di inserire nello statuto - tipo degli ambiti da essa individuati una clausola secondo la quale i Comuni, che si trovino nella necessità di affidare la gestione prima dell'effettiva messa a regime dei meccanismi previsti dalla legge n. 36, sono tenuti a darne comunicazione all'ente d'ambito per le necessarie valutazioni, con il potere da parte di quest'ultimo di evitare che l'affidamento abbia corso.

B) Il Comitato ha poi affrontato il problema dei diffusi inadempimenti regionali e nella risposta (All. 2) ad un quesito dell'Amministrazione provinciale di Gorizia ha

puntualizzato la propria posizione in ordine ai poteri degli enti locali per quanto attiene all'organizzazione del servizio idrico integrato.

In particolare, trattandosi di Regione a statuto speciale, non si sono potute invocare le disposizioni recate dalla cosiddetta riforma Bassanini, in base alle quali è da ritenersi che, in caso di inadempimenti regionali (nella fattispecie si tratta della mancata emanazione della disciplina dell'organizzazione degli ambiti territoriali ottimali prevista dall'art. 9, co. 3 della legge n. 36), gli enti locali possono attuare direttamente le disposizioni esistenti, senza la mediazione, eventualmente stabilita dalle Regioni, anzi, se si da al principio di sussidiarietà la massima valenza potrebbe sostenersi che addirittura essi siano titolari delle relative funzioni e possono agire direttamente in ogni caso (anche cioè senza prendere le mosse dagli inadempimenti regionali). Si è quindi argomentato dalla legge 8.6.1990 n. 142, che sancisce la diretta applicabilità delle norme in essa contenute alle Regioni a statuto speciale, purché non incompatibili con gli statuti stessi e le relative norme di attuazione (mentre l'art. 10 del d. lgs. 31.3.1998 n. 112 prevede che il trasferimento delle funzioni e dei compiti individuati dalla stessa riforma Bassanini alle Regioni in parola avvenga con autonomi provvedimenti secondo quanto previsto dai rispettivi statuti), per concludere che la Provincia di Gorizia può avviare le procedure per la costituzione e per il funzionamento dell'ambito (peraltro già delimitato dalla Regione) sulla base degli artt. 24 e 25 della stessa legge n. 142.

Nel senso suesposto si è poi provveduto a interessare, le Province regionali della Sicilia.

Per quel che concerne le Regioni a statuto ordinario si sono invece sollecitate le Province ricadenti nelle Regioni Emilia Romagna, Molise e Puglia ad adottare i provvedimenti conseguenti al mutato quadro normativo e a costituire gli organi di Governo degli ambiti territoriali ottimali, senza attendere ulteriormente le rispettive leggi regionali di attuazione della riforma (All. 3).

C) Con l'entrata in vigore della legge 18.11.1998 n. 398, che ha assicurato un cospicuo finanziamento pubblico all'Ente autonomo acquedotto pugliese, sembrava

positivamente e finalmente avviato al processo di trasformazione di esso in società per azioni secondo quanto previsto dall'art. 1, co. 83, della legge 28.12.1995, n.549;

infatti con l'art. 3, si demandava alla podestà regolamentare del Governo la disciplina dei necessari passaggi procedurali.

Tuttavia, in dispregio del dettato legislativo il Governo ha ritenuto di dover seguire una strada diversa con la diramazione di uno schema di decreto che - pur con qualche perplessità testuale sembra identificabile con un decreto legislativo.

Al riguardo il Comitato ha ritenuto di dover intervenire, con la nota 17.12.1998 (All. 4) diretta al Presidente del Consiglio dei Ministri, formulando rilievi non soltanto di ordine formale.

Ed invece sembra che il Governo stia perseguendo lo scopo di escludere due importanti Regioni meridionali, Puglia e Basilicata, dal processo di riforma in atto dei servizi idrici secondo le statuizioni della legge 5.1.1994 n. 36 attraverso un *vulnus* all'autonomia delle Regioni e degli enti locali interessati, ma anche ai principi della concorrenza e del mercato sanciti dal trattato di Roma e obiettivati nelle direttive europee nelle norme di recepimento, con l'assurda e penalizzante conseguenza per i cittadini ivi residenti che per poter usufruire di un servizio industrializzato e quindi di miglior qualità e a costo inferiore dovranno attendere il 2018, anno in cui, salvo proroghe, la nuova società - secondo lo schema governativo dovrebbe abbandonare la gestione.

D) Il medoto normalizzato approvato con d.m. 1.8.1996 ai paragrafi 9 e 10, prevede, per gli ambiti e per i gestori l'obbligo di inviare tra gli altri soggetti, al Comitato una serie di dati ed informazioni affinché sia possibile l'esercizio dei poteri di vigilanza ma soprattutto la comparabilità delle scelte adottate e dei risultati conseguiti dalle varie gestioni; è stata pertanto inviata a tutte le Regioni e a tutti gli Ambiti già costituiti la circolare 21.12.1998 n. 929, una circolare contenente gli schemi di schede da compilare in modo uniforme ai fini di cui sopra (All. 5).

Per garantire l'omogenea redazione di tali schede non soltanto sotto il profilo meramente formale, cioè senza alcun collegamento con le scelte di fondo effettuate dagli ambiti in sede di redazione del piano previsto dall'art. 11 della legge n. 36, si è

ritenuto opportuno affrontare, nella medesima circolare, il problema della delineazione dei punti essenziali ed imprescindibili che il piano d'ambito dovrà trattare, atteso il notevole margine d'incertezza che si è potuto riscontrare al riguardo nei contatti avuti con le Regioni e con gli ambiti già costituiti.

Vero è che esistono pregievoli pubblicazioni, anche a livello di manuale per la redazione del piano come è vero che un compito assai rilevante spetta alle Regioni ai sensi del già citato art. 11, mentre per converso la capacità progettuale, sotto diversi profili, di chi dovrà essere incaricato di tale redazione non potrà non essere passata al vaglio di severe e ponderate valutazioni per garantire i migliori risultati, ma è sembrato al Comitato che – al di là delle scelte di merito – fosse necessaria l'indicazione tipizzata del percorso metodologico da seguire per rendere possibile l'omogenizzazione dei dati e il conseguente concreto esercizio dell'attività di vigilanza e di indirizzo, in funzione di fasi prestabilite.

2.2. Il Comitato non ha d'altro canto trascurato l'azione di stimolo e di sollecitazione nei confronti delle Regioni inadempienti sotto il profilo attuativo delle prescrizioni della legge n. 36, coinvolgendo anche le associazioni di utenti e consumatori affinché svolgessero (e svolgano) nelle singole realtà territoriali azioni mirate non solo a sensibilizzare le Regioni stesse a porre in essere gli organismi di coordinamento e di garanzia previsti dall'art.21, comma 5, ma anche a tener in maggior conto – in via più generale – le esigenze dei destinatari finali del servizio. Deve infatti sottolinearsi che l'eccessivo appiattimento della legislazione regionale sulle norme nazionali ha il più delle volte impedito il proficuo esplicarsi delle ampie virtualità in queste insite, poiché ci si è preoccupati anche dei dettagli dell'assetto burocratico organizzativo degli Ambiti piuttosto che delineare i presupposti per l'economicità, l'efficienza e l'efficacia delle gestioni, ma per questo si rinvia alle considerazioni critiche esplicate in altra parte della relazione.

Qui basterà dire che nel corso del 1998 altre quattro Regioni hanno portato a termine l'iter normativo per l'attuazione della riforma, come è evidenziato nel prospetto che segue.

Nello stesso prospetto si è ritenuto opportuno dare precise notizie – a dimostrazione della circostanza che il processo, pur tra notevoli difficoltà, sta andando avanti anche a livello operativo – sulla costituzione degli Ambiti territoriali ottimali, indispensabile premessa perché nel 1999 si pervenga ad un cospicuo numero di affidamento delle gestioni.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

STATO DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE E COSTITUZIONE DEGLI AMBITI						
Regione	Popolazione in migliaia	numero Comuni	numero Province	Stato provvedimento	Denominazione Ambito	Stato costituzione Ambito
Abruzzo	1.271	305	4	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 13/11/1997 n.2)	Aquilano Marsicano Peligno A.S. Pesarese Teramano Chietino	costituito costituito costituito
Basilicata	609	131	2	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 23/12/1996 n.63)	Unico	costituito
Calabria	2.076	409	5	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 3/10/1997 n.10)	Calabria1-Cosenza Calabria2-Catanzaro Calabria3-Crotone Calabria4-Vibo V. Calabria5-Reggio C.	costituito
Campania	5.763	551	5	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 21/5/1997 n.14)	Calore Irpino Napoli-Volturno Sarnese Vesuviano Sele	costituito costituito costituito
Emilia Romagna	3.924	341	9	Disegno di legge in Consiglio		
Friuli Venezia Giulia	1.189	219	4	Deliberazione Giunta regionale n.1045 del 9/4/1998 Delimitazione Ambiti	Occidentale Centrale Orientale goriziano Orientale triestino	
Lazio	5.202	377	5	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 22/1/1996 n.6)	Lazio nord.-VT Lazio centrale-RM Lazio centrale-RI Lazio merid.-LT Lazio merid.-FR	costituito costituito costituito costituito costituito
Liguria	1.659	235	4	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 16/8/1995 n.43)	Spezzino Genovese Savonese Imperiese	
Lombardia	8.925	1546	11	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 20/10/1998 n.21)	Sondrio Como Lecco Varese Pavia Milano-provincia Milano-città Lodi Bergamo Brescia Cremona Mantova	
Marche	1.443	246	4	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 25/6/1998 n.19)	Marche nord Pesaro " centro Ancona " centro Macerata " centrosud-Alto	