

«volume erogato» invece del volume prodotto o immesso in rete nella formula di costo dell'acqua potabile, come già detto al precedente punto a).

- c) Sono state avanzate inoltre osservazioni riguardo ad una eccessiva variabilità della formula per il costo dell'acqua potabile e riguardo ad una generale insufficienza della formula per il costo della depurazione dell'acqua reflua. Il Comitato è dell'opinione che queste osservazioni abbiano un certo fondamento, tenuto conto di molti fattori che hanno condizionato la ricerca statistica precedente allo studio del metodo.

Il Comitato, ha preso in esame l'opportunità di uno studio per la ridefinizione delle formule dei costi operativi di riferimento, sulla scorta di più recenti rilevazioni, specialmente possibili su gestioni allargate alle dimensioni di ambito. Tali formule furono a suo tempo dedotte da un'indagine statistica sui costi operativi rilevati su oltre 170 esercizi industriali, pubblici o privati, dopo accurata validazione dei dati, eseguita anche in collaborazione con le associazioni di categoria Federgasacqua, ANFIDA e ANIDA.

Poiché la suddetta indagine si riferiva a valori di costo relativi al 1994, si ritiene opportuno ripetere l'indagine per verificare le variazioni intervenute nel tempo, sia per quanto riguarda il miglioramento di efficienza probabilmente intervenuto nelle gestioni esistenti che per poter acquisire elementi di comparazione dalle recenti esperienze di pianificazione su quegli ambiti territoriali che stanno procedendo all'affidamento delle gestioni.

Si deve inoltre tener conto che il settore dei servizi idrici è caratterizzato da una notevole variabilità strutturale e gestionale, che dipende dalla necessità di approvvigionare la risorsa idrica da fonti diffuse in modo non uniforme sul territorio, con soluzioni tecnologiche e impiantistiche molto diversificate.

È quindi da considerare la difficoltà peculiare nella determinazione di una funzione di costo, sia per quanto riguarda il numero di variabili indipendenti che individuano la gestione, sia per le diverse modalità di contabilizzazione dei costi, modalità ancora non uniformate verso una moderna registrazione analitica per centri

di costo. Di conseguenza, le formulazioni dei costi operativi per la determinazione della tariffa di riferimento possono risultare alquanto approssimate rispetto alle situazioni reali, che, peraltro, differiscono in notevole misura dalla dimensione prevedibile per le future gestioni di ambito territoriale ottimale.

Già secondo il disposto del metodo (paragrafo 11, comma 2), il Comitato è autorizzato a proporre al Ministro dei lavori pubblici, entro due anni dalla data di entrata in vigore della normativa, eventuali variazioni del metodo stesso, «anche tenuto conto delle rilevazioni emergenti dalle verifiche sulle gestioni istituite ai sensi della legge n. 36/94, nonché sulla base dell'esperienza risultante dalla prima applicazione» del metodo stesso.

La fase di istituzione delle nuove gestioni sta registrando un notevole ritardo, per cui le risultanze dell'esperienza sopra richiamata non hanno potuto finora essere acquisite dal Comitato, tanto che solo oggi il Comitato stesso ritiene di potersi avvalere delle prime pianificazioni ora in atto e dei primi esiti di procedure di affidamento, che probabilmente interverranno nel corso del 1999.

Pertanto, ritiene opportuno dare inizio alla revisione delle formulazioni matematiche dei costi operativi, al fine di poter proporre ai Ministri dei lavori pubblici e dell'Ambiente, un aggiornamento, che tenga anche conto sia delle esperienze delle prime pianificazioni di ambito territoriale, che delle evoluzioni tecnologiche e manageriali che hanno procurato significativi miglioramenti di efficienza nelle gestioni con conseguente riduzione dei costi operativi. Lo studio intrapreso, con l'affidamento di una elaborazione statistica a eminenti studiosi, è rivolto ad indagare sui seguenti argomenti:

- la scelta delle variabili indipendenti significative sulle quali fondare la variabilità dei costi operativi e la formulazione delle funzioni di costo per i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, previa adeguata indagine statistica;
- l'analisi della struttura dei costi stessi;
- la variazione della struttura dei costi e le eventuali modificazioni dei livelli di efficienza rispetto alla precedente rilevazione, specialmente per tener conto dei miglioramenti di produttività intervenuti nel periodo;

— una stima, fondata sulle risultanze derivanti dalla pianificazione delle nuove gestioni, delle possibili economie di scala a lungo termine, sia per effetto della maggiore dimensione sia dell'integrazione con altri servizi.

7.3 Qualche considerazione va anche aggiunta sulle procedure per la determinazione delle tariffe provvisorie in pendenza dell'attuazione del metodo normalizzato. In forza del d.l. 17.3.95 n.79, convertito dalla legge 17.5.95 n. 172, è stato affidato al CIPE il compito di fissare criteri, parametri e limiti per le tariffe del servizio idrico, ivi compresi i canoni per il servizio di fognatura e depurazione ( v. ora art.31, comma 29, della legge 23.12.1998, n.448).

In conseguenza di questo disposto per regolare le tariffe delle gestioni esistenti in attesa dell'istituzione del servizio idrico integrato, il CIPE ha emanato deliberazioni annuali, l'ultima delle quali (del. n. 248/97) ha regolato le norme per le tariffe e canoni da applicare nel 1998 ed ha invitato il NARS, organo tecnico di supporto del CIPE, ad approfondire, con il Comitato di vigilanza, le linee di ridefinizione del metodo normalizzato al fine di assicurare una piena coerenza del metodo stesso con la regolamentazione dettata dal CIPE con delibera 24.4.96, e cioè con la metodologia cosiddetta del «price-cap».

Questa ultima disposizione del CIPE deve coordinarsi con la previsione contenuta nel primo comma dell'articolo 21 della legge n. 36/94, che istituisce il Comitato di vigilanza con il compito principale di «garantire l'osservanza dei principi di cui all'articolo 9, con particolare riferimento alla regolare determinazione ed al regolare adeguamento delle tariffe, sulla base dei criteri fissati dal Comitato interministeriale prezzi (CIP)», al quale è succeduto il CIPE.

7.4. Nell'attuazione di questi compiti, il NARS ha formalmente esposto alcuni rilievi al metodo normalizzato, che sono stati, nel prosieguo oggetto di discussione.

Si nota, innanzitutto, nelle elaborazioni del NARS, una marcata sintonia con le intenzioni del «Metodo», specialmente per l'indicazione di applicazione del price-cap, anche se il NARS preferirebbe che il miglioramento di efficienza sia da pretendere su tutti

i costi, sia operativi sia dipendenti dal capitale investito, invece che da realizzare solo sui costi operativi, così come formulato nel metodo. Il Comitato di vigilanza ha scelto tale ultima formulazione sia perché i miglioramenti nei costi operativi sono gli unici che sono realizzabili con migliori capacità gestionali e adeguate applicazioni della moderna tecnologia, sia perché i capitali investiti per gli interventi strutturali sono previsti puntualmente dal piano o programma degli interventi, di cui all'articolo 11, comma 3, della legge n. 36/94.

È evidente che gli investimenti si riferiscono a strutture nuove o rinnovate, mentre non è pensabile che si riesca a diminuire il capitale investito nelle strutture preesistenti, così come invece è possibile ipotizzare un minor costo operativo anche e soprattutto per le operazioni già in atto.

Non si ritiene, quindi, plausibile la pretesa che il miglioramento di efficienza, applicato sulla sola componente dei costi operativi, porti il gestore ad amplificare le somme degli investimenti, in quanto questi sono prefissati dal programma degli interventi suddetto, senza il quale non si ha un corretto affidamento.

Infatti il Comitato ritiene che la programmazione predetta sia alla base di un affidamento corretto della gestione, la quale non avrebbe, senza tale programma o con un programma non abbastanza ben definito, una buona determinazione dell'impegno economico-finanziario per gli investimenti che, nel succedersi degli anni, tende a diventare preponderante rispetto alle altre componenti di costo.

D'altra parte, la previsione di legge sull'obbligatorietà di un programma da introdurre nei documenti di affidamento è in linea con la possibilità di trovare l'offerta tariffaria migliore, dovendo il candidato gestore valutare insieme il complesso dei costi operativi e dei costi derivanti dai capitali da investire, per raggiungere gli obiettivi prefissati dal programma stesso, mediante un percorso di riorganizzazione strutturale e gestionale, indicato come orientamento nel programma, sul quale il gestore stesso apporterà il suo contributo di esperienza e di capacità imprenditoriale. Si deve inoltre porre in evidenza la funzione del programma degli interventi, e del piano di Ambito che lo comprende, quali strumenti che stabiliscono

obiettivi tassativi di politica territoriale, specialmente diretti verso la tutela igienico-sanitaria della popolazione e verso il rispetto dell'ambiente, e che formulano contemporaneamente indirizzi orientativi sulle possibili soluzioni che saranno poi definite, anche con modifiche di mezzi, di tempi e di costi, in sede di affidamento. Tale predisposizione programmatica voluta dalla legge, che pone a carico dell'Ambito il compito di redigere una prima stesura del programma degli interventi, fu influenzata dall'esperienza della discutibile procedura seguita nel 1988-89 dalla regolazione inglese, che si era limitata a chiedere, controllare e modificare i piani, dettagliati con l'elenco delle opere e con le relative valutazioni, redatti dai futuri gestori. La constatazione di eccessivi ritorni di capitale, pressochè doppi di quelli previsti dal regolatore, era già nota nel 1992-93, tanto da indurre il legislatore italiano a prendere le relative contromisure.

È bene sottolineare che la procedura di affidamento, tipica, nelle sue diverse forme, del diritto amministrativo italiano, fa perno sulla giustapposizione tra ente titolare della funzione e candidato gestore. Essa, sia che avvenga con gara ad evidenza pubblica per la ricerca della migliore offerta, sia che si attui con una trattativa per l'affidamento diretto, deve essere condotta sulla base di documenti plausibili, che rappresentino la sintesi della problematica complessa fino alla determinazione di una tariffa praticabile. D'altra parte, per la sua qualità di concedente e di controllore, l'Ambito deve acquisire e sviluppare un certo livello di conoscenza, nella convinzione che l'esposizione alla «cattura» del regolatore e alle conseguenze dell'asimmetria informativa possano essere controbbattute unicamente con la migliore conoscenza possibile delle situazioni, dei diritti e dei doveri. Questo è necessario a maggior ragione quando l'affidamento non avviene mediante procedura a evidenza pubblica, ma mediante l'incontro con un gestore pubblico o misto predefinito dall'Ambito.

Una volta che l'accordo tra Ambito e gestore sia compiuto, ne uscirà un piano integrato, migliorato e comunque modificato per effetto delle proposte migliorative del gestore, il quale, già nella fase d'incontro formalizzato in sede di gara o di trattativa,

cercherà di portare il suo contributo di imprenditorialità e, talvolta, anche di maggiore conoscenza dei problemi e delle soluzioni.

Passando ad analizzare la natura e l'attendibilità nel tempo del programma degli interventi, si riconosce che non si tratta di una semplice lista dei lavori, essendo a questi connessa una sequenza di impegni finanziari e temporali, ma è un insieme di correlazioni tra opere e obiettivi, che permettono di esplicitare, con i meccanismi di controllo, verifica e revisione contenuti nella convenzione, le dovute operazioni di rettifica e di variante che saranno necessarie, sia per l'adeguamento alle future diverse situazioni che per l'applicazione delle penalizzazioni economiche relative ai mancati traguardi di qualità.

Il piano d'Ambito, che comprende il programma degli interventi, il piano finanziario, l'ipotesi di modello gestionale e organizzativo, la tariffa con la sua evoluzione nel tempo, è strumento necessario per una razionale valutazione della sopportabilità della tariffa, valutazione che deve poggiare su solide basi previsionali oltre che rispettare i requisiti generali fissati dal metodo normalizzato.

In questo quadro, nel quale si legano e si articolano i contenuti della previsione di legge con i limiti alle tariffe, imposti dal metodo normalizzato, appare chiara la distinzione tra il ruolo di «governo» e quello di «gestione». Ovviamente, si è ben coscienti della necessità di affinamenti, di modifiche e quindi di varianti contrattuali per un programma destinato a regolare i rapporti tra Ambito e gestore per due o tre decenni: per questo, nel metodo è stata ipotizzata la verifica triennale, oltre le possibilità di intervento sulla tariffa per «significativi scostamenti» dalle previsioni dovuti a «variazioni strutturali» o ad altra ben specificata ragione. Per questo, è necessario che i meccanismi che regolano la procedura di variante, come pure tutti gli altri interventi di variazione tariffaria corrispondenti ad accertate negligenze del gestore, siano disciplinati da apposite clausole da introdurre nella convenzione e nel disciplinare, clausole che riguardano le modalità di accertamento del mantenimento o del raggiungimento dei livelli di servizio, i calcoli delle compensazioni relative agli

scostamenti negativi, le eventuali penalizzazioni e, infine, le procedure da seguire per le varianti al programma e alle tariffe.

D'altra parte, contrariamente all'esperienza inglese, la attendibilità e completezza delle regole contrattuali devono essere conosciute già prima della procedura di evidenza pubblica o di trattativa per l'affidamento diretto, per evidenti ragioni di trasparenza, trattandosi, nel caso italiano, di dover decidere sulla scelta del gestore. Questo non deve far giungere a ritenere il programma come fisso e invariabile, ma deve far considerare necessaria una chiara definizione delle regole per operare varianti e aggiustamenti tariffari durante il lungo percorso della gestione secondo quanto previsto nella convenzione di affidamento.

Il Comitato è inoltre convinto della necessità di applicare la metodologia del price-cap, in relazione alla quale ha voluto approfondire i dettagli e le risultanze dell'esperienza inglese, già in sede di studio del metodo normalizzato. Proprio da queste esperienze, opportunamente studiate e vagliate, sono derivate le impostazioni del metodo, tenendo presente in particolare che la legislazione inglese è l'unica che abbia applicato il «price-cap» al caso di servizi idrici privatizzati.

Questa esperienza va analizzata con le seguenti precisazioni:

- che si è applicata su un sistema di privatizzazione fondata sulla cessione in proprietà delle strutture preesistenti;
- che il regolatore è stato nominato dal governo nazionale, in quanto unico titolare della funzione, e al governo deve rispondere;
- che il regolatore ha, per legge, poteri di fissazione delle tariffe difficilmente contrastabili dal gestore e quindi ha una funzione quasi di giudice-arbitro, per giunta nominato da una sola parte;
- che il risultato dei primi otto anni di esperienza inglese è oggi messo in discussione dallo stesso governo britannico e che si stanno mettendo in atto correttivi alla regolazione per avvicinare di più il servizio agli interessi dei consumatori.

Ciò premesso, è evidente che la situazione italiana è ben diversa perché:

- la proprietà delle strutture è, quasi sempre, dell'autorità locale, e quindi ben difficilmente il ruolo dell'autorità locale può ridursi al solo compito di «concedere», senza che possa «controllare» e «regolare»;
- la funzione di «controllo» da parte dell'ente titolare della funzione di governo non può limitarsi a semplici constatazioni da riferire a un «terzo» superiore, ma deve essere corredata da una facoltà di pianificazione e poi di valutazione complessiva dei risultati raggiunti, che può solo fondarsi su solide basi di conoscenza.

Partendo da queste valutazioni, il Comitato ha considerato l'opportunità di tracciare, con il metodo normalizzato una strada praticabile per la regolazione della gestione con imposizioni di carattere generale, come il limite di prezzo (K) per il contenimento nel tempo degli incrementi tariffari in un sistema a forte futura immobilizzazione, il miglioramento di efficienza con una congrua riduzione dei costi operativi e le prescrizioni di base per la valutazione di livelli di riferimento per i costi operativi.

7.5. Per quanto riguarda la disciplina delle tariffe delle attuali gestioni, in attesa che si istituisca il servizio idrico integrato con la titolarità della funzione esercitata dall'Ambito territoriale ottimale, il Comitato è dell'opinione che i miglioramenti tariffari, concessi dai provvedimenti CIPE su proposta del NARS per gli interventi di investimento, dovrebbero essere strettamente vincolati a quelle opere che si inquadrano nella prospettiva della programmazione voluta dalla legge per l'affidamento della gestione. Con questa precisazione, dovrebbe essere evitata la costruzione di opere destinate alla soddisfazione di esigenze soltanto di una ristretta parte dell'Ambito, con probabile dispersione delle risorse. Nello stesso tempo, la concessione di aumenti tariffari per opere di miglioramento non contenute in una programmazione a lungo periodo introdurrebbe chiari elementi di «cost-plus» che farebbero risentire i loro effetti negativi per molti anni.

È quindi doveroso sottolineare la necessità che le deliberazioni del CIPE, per gli adeguamenti tariffari nel periodo transitorio, siano in sintonia con l'attuazione del servizio idrico integrato su tutto il territorio nazionale mediante il raggiungimento di

accorpamenti negli Ambiti territoriali ottimali. Le opere che possono essere considerate, ai fini di riconoscimenti tariffari nel periodo transitorio, dovrebbero essere soltanto quelle che possono integrarsi nei piani di Ambito, anticipando quindi interventi di adeguamento che sarebbero compresi nella programmazione futura. Occorre quindi evitare che provvedimenti rivolti all'incentivazione, più o meno marcata, degli investimenti dei singoli attuali gestori possano favorire la resistenza alla cooperazione tra i Comuni e, quindi, siano ragione di ulteriori ritardi nell'attuazione della legge.

D'altra parte, le opinioni di molte parti interessate, tra le quali più attive primeggiano le organizzazioni dei probabili futuri gestori, convergono in una discussione critica che non coglie il complesso meccanismo del metodo quale strumento regolatore della pianificazione degli interventi e, quindi, della tariffa, ma tende a confondere la tariffa di riferimento, che è disciplinata dal metodo, con la tariffa reale, che è invece determinata dall'azione di pianificazione sulla scorta dei criteri e dei limiti imposti dal metodo stesso. Qualsiasi discussione sul metodo, in vista delle sue eventuali rideterminazioni parziali, deve essere svolta nelle giuste sedi istituzionali, e cioè i Ministeri interessati e la Conferenza Stato-Regioni, che sono gli organismi deputati alle decisioni e interessati alla più rapida e razionale attuazione della riforma.

PAGINA BIANCA

## 8. Considerazioni conclusive.

8.1. La legge n. 36/94 riflette la complessità di un settore caratterizzato da una elevata frammentazione delle gestioni, degli interessi e dei comportamenti e cerca di configurare una superiore ricomposizione a livello istituzionale, ambientale ed economico-gestionale.

In questo contesto, la pluralità delle risposte sembra essere una soluzione obbligata.

Del resto, la legge di riforma sui servizi idrici è una tipica legge «cornice»: stabilisce, in altri termini, il perimetro e gli indirizzi (anche di natura vincolante) in modo tale che Regioni ed enti locali possano «dipingere il quadro» della nuova realtà secondo le esigenze, i problemi, la cultura, le risorse di ogni Regione o Ambito territoriale ottimale.

Bisogna, invece, constatare, come si è vista, che la legislazione regionale, complessivamente presa, non offre motivi di grande soddisfazione. Non certo per i profili di novità e di organicità che pure in molti casi si riscontrano, ma per la distanza che separa troppo sovente la legislazione regionale dai reali processi di trasformazione.

A questo riguardo è forse il caso di mettere da parte alcuni luoghi comuni.

Affermare che la trasformazione è possibile solo in presenza di una forte volontà politica è fin troppo ovvio ma rischia di essere fuorviante, perchè oltre alla volontà politica occorre avere idee chiare.

Se la riforma dei servizi idrici ha previsto «un'operazione di smontaggio» dell'attuale organizzazione ed una contemporanea costruzione di un nuovo sistema è chiaro che le Regioni devono guidare, sia pure a larghe maglie, il processo.

Ed allora o la legislazione regionale prende le mosse dalla realtà e aiuta a costituire una vera convergenza di interessi attorno all'attuazione della riforma o tutta l'operazione finisce per diventare velleitaria, come sottolineato nelle precedenti relazioni.

Certo occorre, come si usa dire, un cambio di cultura, ma questo, caso mai, è condizione necessaria, ma non sufficiente senza la mobilitazione degli interessi in gioco.

In realtà, tranne pochissime e lodevoli eccezioni (Toscana, Lazio, Piemonte), il processo di riforma delineato dalle leggi regionali, finisce per essere astratto o largamente incompleto per due sostanziali motivi:

- 1) focalizza l'attenzione sui processi e sulle procedure istituzionali (la famosa questione dell'autorità di ambito), dimenticando o sottovalutando gli aspetti e le questioni economico-gestionali, ossia le condizioni per la nascita di una vera e propria industria dell'acqua;
- 2) non chiarisce se l'innescò del processo di trasformazione deve assumere la forma del «superamento in un sol colpo» e «una-volta-per-tutte» della situazione esistente oppure debba essere gestita in modo graduale. La valutazione in ordine all'opportunità di seguire l'una o l'altra strada non deriva da un giudizio astratto o aprioristico, ma dalla natura e dalle difficoltà insite nel processo di trasformazione, che peraltro potrebbero suggerire una pluralità di soluzioni in rapporto ai diversi aspetti o questioni.

Si affaccia allora una domanda: la riforma può essere una sorta di «big bang» istituzionale, ambientale e gestionale?

È difficile sostenerlo, soprattutto alla luce dei risultati. La complessità della realtà italiana ci dice che l'innescò del processo di trasformazione non può che essere graduale, progressivo, guidato, controllato, e aggiustato nella sua evoluzione, almeno nella maggior parte dei casi.

In definitiva, a cinque anni dalla promulgazione della legge di riforma, possiamo senz'altro affermare che il nuovo servizio idrico integrato non è nato e non può nascere come Minerva armata dalla testa di Giove.

Appare, infatti, più che mai chiaro che la riforma è un processo da definire, guidare e presidiare.

Bisogna conclusivamente constatare che la legislazione regionale non definisce ed organizza la fase di passaggio dalla gestione frammentata a quella unitaria e di vasta area, ma si limita a «scaricare a valle» (ossia sugli enti locali) i problemi, limitandosi per lo più a ripetere le formule contenute nella legge n. 36.

Come è noto, tre sono le grandi questioni che definiscono la strutturale complessità della legge di riforma : i problemi di governo (l'esercizio associato delle funzioni di governo di competenza degli enti locali), la tematica ambientale (l'uso razionale della risorsa e l'azione di tutela) e, da ultimo, ma non per ultimo, la questione delle questioni, ossia l'imprenditorializzazione del settore. E' tuttavia da tenere presente quanto esposto nell'introduzione in ordine alla necessità di una riconsiderazione globale, sotto il profilo legislativo del problema dei pubblici servizi, quale premessa per ogni definitiva soluzione.

**8.2.** La *reductio ad unum* delle volontà politiche è sicuramente un grande e difficile problema

Lo è stato anche nel corso del dibattito che ha accompagnato il varo della legge n. 36.

È noto come, per un lungo periodo, il «consorzio obbligatorio» sia stato visto e considerato come lo strumento più idoneo per l'esercizio associato delle azioni di governo di competenza dei Comuni; il dibattito e l'approvazione della legge n. 142/90 hanno però cambiato prospettiva.

Infatti la legge di riforma delle autonomie locali delinea con chiarezza la separazione tra le funzioni di governo e di gestione ed opera anche una sorta di «liberazione» dei Comuni dalle vecchie forme di cooperazione ( i Consorzi appunto) che finivano per espropriare i Comuni delle loro competenze e funzioni per ridurli a semplici ufficiali pagatori di decisioni prese in altre sedi e senza alcuna partecipazione.

Ecco allora la convenzione (anche obbligatoria) come strumento che viene dato ai Comuni (e alle Regioni) per costruire quei governi a geometria variabile in grado di affrontare e risolvere, con appropriate decisioni, le varie questioni.

Solo in questo contesto e in questa temperie culturale e politica si può capire appieno l'incipit dell'articolo 9 della legge n. 36 «I Comuni e le Province organizzano.....».

Salgono in primo piano, come soggetti della riforma, gli enti locali che devono costruire la loro azione di governo (organizzare il servizio idrico integrato) senza alcun modello precostituito e secondo le loro diverse competenze.

Ora la legge n. 142 citata pone una seconda importante questione: la diversità di ruolo tra Provincia e Comuni ed il loro essenziale raccordo.

Le Province hanno compiti di programmazione di vasta area; esprimono cioè un punto di vista diverso da quello dei Comuni, perchè più alto e territorialmente più vasto.

L'organizzazione del servizio idrico integrato dovrebbe poggiare sulle scelte frutto delle competenze e funzioni di programmazione proprie delle Province e su quelle, territorialmente più limitate, ma più forti, dei Comuni (che sono in genere anche proprietari delle reti e delle infrastrutture), ma è necessario non confondere il piano delle scelte che gli enti locali debbono effettuare a monte in base alle singole competenze e quelle previste dalla legge n. 36, che le presuppongono.

Il rapporto dialettico tra gli enti locali, (Comuni e Province) che «governano» esercitando e confrontando le proprie diverse esigenze, non può spingersi fino a mettere in discussione le competenze e le scelte primarie.

Qualche forzatura appare tuttavia presente nella legislazione regionale perchè si tende, in funzione di pur legittime esigenze di speditezza ed organicità dei processi decisionali degli Ambiti, a comprimere ruoli e competenze dei singoli partecipanti.

In fondo, chi guarda con occhio sgombro da pregiudizi l'architettura della legge n. 36 nota come alle Regione e agli enti locali sia affidato uno ed un solo compito di governo:

- 1) le Regioni devono definire gli ambiti territoriali ottimali e le forme di collaborazione e cooperazione tra enti locali (non le forme di gestione che sono quelle stabilite dalla 142: azienda, concessione a terzi ecc);

- 2) Provincia e Comuni devono elaborare ed approvare il programma ex articolo 11, comma 3 della legge 36 ossia il complesso, ma unitario quadro conoscitivo e decisionale che fonda la nascita del servizio idrico integrato partendo dall'esistente (la ricognizione ) sino ad arrivare al nuovo modello gestionale e all'ipotesi tariffaria.

In conclusione la Regione deve dunque fondare, in maniera adeguata, le scelte economico-ambientali e mettere in relazione Province e Comuni sulla base della situazione, delle tradizioni, delle necessità; gli enti locali devono sviluppare conoscenze e competenze per assumere un atto di governo complesso, ma frutto di una sintetica decisione politico-istituzionale.

C'è ora da chiedersi perchè gli «enti d'ambito» o le «autorità d'ambito non sono, in linea di massima, nella legislazione regionale figlie di una «relazione tra distinti e diversi», bensì frutto di una forzata ed obbligata unificazione, mentre le competenze delle Province sono generalmente sottovalutate e quelle dei Comuni sono in larga misura compresse e trasferite nell'autorità che finisce per essere spesso altra cosa rispetto all'esercizio associato delle funzioni di governo.

La risposta non può che essere articolata: è sicuro che le Regioni avrebbero potuto adoperarsi con maggiore fantasia e senso della realtà a disegnare gli organi di governo degli Ambiti e le procedure atte a consentire scelte rapide, efficaci e rispondenti all'interesse pubblico, ma è oltretutto vero che il piglio un pò sbrigativo adottato dalle medesime (forse con la sola eccezione della Lombardia, che però naufraga poi nell'ipotesi di un ritorno ad una superframmentazione delle gestioni) sembra almeno parzialmente giustificato dalla circostanza che non sempre le Province ed i Comuni confluiscono negli Ambiti, avendo già adempiuto alle scelte fondamentali di pianificazione territoriale e di conseguente programmazione generale, su cui fondare gli atti della programmazione di settore, ai sensi del più volte citato art. 11, comma 3, della legge n. 36. Il modello nasce quindi dal seguente ragionamento: o quelle scelte sono state definite e bisogna tenerne conto o non sono state definite e allora l'Ambito deve comunque essere posto in grado di operare con

speditezza, senza rischiare la paralisi per gli inadempimenti di singoli enti associati. Non può peraltro trascurarsi la circostanza che la costituzione degli organi di governo degli Ambiti può rappresentare una fonte di preoccupante moltiplicazione della spesa senz'altro incompatibile con la direzione della riforma che punta su forme di economia ed efficienza sia a livello amministrativo, sia a livello gestionale.

8.3. Dalle leggi regionali vigenti vanno presi in considerazione alcuni spunti di interesse in campo ambientale.

Degne di menzione sono le norme contenute nella legge regionale della Calabria che delinea un quadro unitario e organico relativo alla tutela delle risorse e alla disciplina degli scarichi.

Singolare, ma non per questo meno interessante è la soluzione della Valle d'Aosta (il BIM come struttura politico-programmatica dei Comuni), mentre di rilievo è la scelta di una grande Regione come la Lombardia di definire un «piano degli usi» della risorsa idrica come nuovo e fondamentale strumento di regolazione e tutela delle risorse in una regione fortemente industrializzata e con grandi disponibilità di acque.

La definizione degli interessi unitari regionali avviene per lo più in forma scontata o semplicemente basata su consuetudini o condizioni storiche: è il caso della Valle d'Aosta, Puglia, Sardegna e Basilicata che definiscono il territorio regionale come unico ambito territoriale ottimale.

La politica di salvaguardia dei grandi laghi (Piemonte, Lombardia, Veneto) non assurge a particolare livello di tutela, ma genera solo forme di coordinamento.

Resta così, sullo sfondo, la tutela a fini idropotabili dei grandi laghi, che, anche in raccordo e coerenza con i principi di cui all'articolo 1 della legge n. 36, meriterebbe un'azione di tutela più forte e adeguata alle necessità.

8.4. Ma la vera questione su cui l'attuazione della legge di riforma segna il passo è quella relativa all'industrializzazione del settore.