

RELAZIONE
SULLO STATO DEI SERVIZI IDRICI IN ITALIA
(Anno 1999)

INTRODUZIONE

Con la relazione al Parlamento per l'anno 1999 si conclude il mandato del primo Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche, istituito ai sensi dell'art. 21 della legge 5.1.1994 n. 36.

Dovendo dare un giudizio complessivo sull'esito della riforma, esso non può, sotto diversi profili, considerarsi soddisfacente atteso che molteplici sono i fattori che, come si dirà nel corso della presente relazione, hanno giocato un ruolo sfavorevole.

È certo che una delle principali cause che hanno ostacolato l'avanzare della legge di riforma nei tempi sperati, è la mancanza di una disciplina generale dei servizi pubblici locali ispirati a concetti di imprenditorialità, liberalizzazione e regolazione con caratteri di terzietà.

Probabilmente la debolezza maggiore della legge Galli deriva dall'aver voluto affrontare, secondo valutazioni di politica legislativa palesemente datate, la modernizzazione di un solo servizio, per giunta il più arretrato, fermo restando il quadro generale.

Ci sono voluti sei anni per completare il quadro legislativo regionale. Sei lunghi anni vissuti in un clima caratterizzato da momenti di entusiasmo alternati a pessimismo e da conflitti e riconciliazioni tra i diversi soggetti implicati nel processo.

Il mancato tempestivo coinvolgimento degli enti locali nella prima fase, quella più delicata, di elaborazione delle leggi da parte del-

le Regioni, ha ingenerato — come il Comitato aveva ampiamente previsto e anticipato — una lunga fase conflittuale che ha avuto maggior presa in certe aree del centro Nord, quelle maggiormente caratterizzate dalla presenza di aziende municipalizzate. Qui il conflitto è stato particolarmente aspro e i tempi per la definizione dei futuri ruoli gestionali e del raggiungimento degli equilibri fra Sindaci e amministratori delle aziende, sono stati davvero lunghi e francamente inaccettabili.

L'Emilia Romagna è stata l'ultima Regione ad approvare la legge di attuazione nel mese di settembre del 1999. Questo eloquente ritardo (dalla prima legge della Toscana, approvata dopo 18 mesi dalla 36 e quella dell'Emilia Romagna, intercorrono ben 4 anni) mette in chiara evidenza una incapacità di governare dal centro i processi di riforma.

Se i ritardi e gli inadempimenti da parte delle Regioni possono trovare una sia pure remota giustificazione in obiettive circostanze di fatto o negli ostacoli posti da chi si trova ad essere titolare, come potremmo ricordarlo, di consolidate posizioni di privilegio, gli inadempimenti a livello centrale sembrano tutti riconducibili da un lato ad una scarsa attenzione ai problemi del settore, che nonostante il periodico sfoggio di buone intenzioni, deriva da una scarsa volontà politica, dall'altro all'incapacità della burocrazia ministeriale ad affrontare i problemi con adeguato impegno.

Non si può dire che il Ministero dei lavori pubblici abbia giocato, in questo ultimo periodo, un ruolo decisivo: basti pensare che la proposta di revisione del tasso di remunerazione del capitale investito elaborata dal Comitato, è stata trasmessa al Ministro nel giugno del '98 e che dai Lavori Pubblici è stata inviata, per il dovuto concerto, al Ministero dell'ambiente, solo nel dicembre del '99. Ed anche il regolamento ex art. 20 della legge 36 relativo alle procedure di affidamento delle gestioni a terzi è fermo da lungo tempo nei meandri ministeriali.

Ma ciò che più colpisce è che nell'arco dei trascorsi cinque anni non un solo atto di indirizzo, né una circolare, né una direttiva, sono mai stati adottati dai numerosi Ministri che si sono avvicendati nella conduzione politica del Ministero dei lavori pubblici.

Eguale disattenzione è riscontrabile a carico del Governo nel suo complesso, che dall'emanazione della legge, e in questi ultimi anni in particolare, non ha ritenuto di dover assumere la benché minima posizione al fine di accelerare il corso della riforma e riaffermare in maniera chiara la volontà e l'interesse affinché la prima riorganizzazione di un servizio pubblico locale del Paese si esplicasse nel rispetto pieno delle leggi e dei principi che l'hanno ispirata.

Questa generale disattenzione crea certamente un clima di incertezza sull'esito complessivo della riforma specie per quanto riguarda alcuni delicati aspetti interpretativi ma soprattutto favorisce tendenze che rischiano in concreto di ritardare enormemente l'attuazione della riforma stessa. Infatti, nonostante le note positive riscontrate per il caso dell'Ambito di Arezzo che hanno dimostrato

come i meccanismi normativi ed in particolare il metodo tariffario possono trovare piena applicazione, in non pochi e recenti casi il Comitato ha riscontrato la pericolosa tendenza delle aziende pubbliche, pur sotto varie forme, a mantenere i noti privilegi ed anzi ad estendere i loro ambiti di attività, attraverso improprie interpretazioni e procedure poste in essere dagli enti locali.

Questi atteggiamenti collidono di fatto con l'esigenza di aprire il settore alle imprese private che potrebbero trovare — se le procedure fossero integralmente rispettate — opportuni ed ampi spazi anche nelle società miste.

Se non si adotteranno in tempi adeguati rimedi a tale situazione c'è il rischio effettivo che i previsti e necessari investimenti che potranno essere garantiti solo con l'apporto di capitale privato, non si realizzeranno.

Su questo versante si sconta la mancanza di una vera Autorità di regolazione, pur sollecitata dal Comitato di Vigilanza, conscio che la mancata attribuzione di adeguate funzioni in tal senso gli ha impedito di svolgere quell'attività indispensabile, non soltanto a promuovere e a favorire la nascita di un vero mercato dell'acqua in Italia, ma anche di consentire il suo affermarsi, progredire e consolidarsi.

Deve inoltre porsi in evidenza che è del tutto mancata la più volte invocata azione governativa di informazione sui contenuti e sugli effetti della riforma del sistema idrico nazionale. Bisogna am-

mettere che i cittadini non sono stati posti nella condizione di conoscere, anche per grandi linee, la trasformazione in atto. E questa situazione, proprio nella fase più delicata della riforma, non può che pregiudicare i giusti equilibri che il nuovo sistema dovrà certamente creare tra gestore e utente. Quest'ultimo continua a vivere in uno stato pressoché confusionale un futuro affatto rassicurante e denso di interrogativi. Se non si porrà in tempo rimedio a questo problema, che, si ripete, non può ulteriormente essere sottovalutato, non sarà agevole — per fare un esempio — far comprendere agli utenti, il perché il prezzo dell'acqua dovrà essere aumentato in gran parte del Paese, mentre le tariffe telefoniche e dell'elettricità tenderanno a diminuire.

Lo sforzo e l'impegno, dunque, che tutti dobbiamo esplicitare per il raggiungimento degli obiettivi della riforma, non potranno essere disgiunti da un adeguato coinvolgimento nel processo del fruitore finale e cioè il cittadino utente.

1. STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 36/94

1.1 Con il 1999 si può dire completata l'attività legislativa regionale di recepimento della legge n. 36, in quanto tutte le Regioni, ad eccezione di quelle a Statuto speciale, Friuli-Venezia Giulia e delle Province autonome di Trento e Bolzano, che in forza della sentenza della Corte costituzionale 7.12.1994 n. 412 non vi sono tenute, hanno approvato la normativa di disciplina della cooperazione tra gli enti locali per la costituzione e il funzionamento degli organi di Governo degli Ambiti: la Regione Friuli-Venezia Giulia ha però proceduto alla delimitazione degli ambiti in attesa di emanare il provvedimento disciplinante la collaborazione tra gli enti locali.

La Regione Sicilia ha conferito al proprio Presidente il potere di determinare con proprio decreto, su proposta dell'Assessore per il territorio e l'ambiente e di quello per i lavori pubblici e previo parere della competente commissione legislativa permanente dell'Assemblea, gli ambiti territoriali ottimali e le modalità di costituzione.

V'è da osservare che se la fase legislativa regionale può dirsi esaurita, non altrettanto può affermarsi per gli adempimenti di carattere amministrativo, come la formulazione della convenzione o degli statuti di cooperazione, essendo spesso stata rinviata a momenti successivi l'adozione di tali atti.

I tempi fissati nelle leggi regionali per le emanazioni dei suddetti documenti vengono abbondantemente disattesi. Ma il vero grande

ritardo nell'attuazione della legge n. 36/94 riguarda — come è stato già anticipato nella introduzione — la costituzione degli organi di governo degli Ambiti per l'insorgere di contrasti tra i Comuni, chiamati a redigere ed approvare le convenzioni o gli statuti dei consorzi e poi a nominare detti organi. Talora i ritardi superano ogni ragionevole attesa.

È sufficiente considerare che in Piemonte, a distanza di quasi 3 anni non sono stati costituiti tutti gli organi di governo degli ambiti.

Il quadro sinottico che segue mostra chiaramente come il più serio ostacolo all'applicazione della legge n. 36 sia costituito proprio dalla difficoltà ad istituire gli organi di governo degli ambiti.

STATO DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE E COSTITUZIONALE DEGLI AMBITI

Regione	Popol. in migl.	Num. Com.	Num. Prov.	Stato provvedimento	Denominazione Ambito	Stato costituz. Ambito
Abruzzo	1.271	305	4	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 13/11/1997 n. 2)	Aquilano Marsicano Peligno A.S. Pescaresc Teramano Chietino	Costituito 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 Costituito
Campania	5.763	551	5	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 21/05/1997 n. 14)	Calore Irpino Napoli-Volturno Sarnese Vesuviano Sele	Costituito Costituito Costituito
Emilia Romagna	3.924	341	9	Legge approvata (L.R. 6.9.99. n. 25)	Piacenza Parma Reggio Emilia Modena Ferrara Bologna Ravenna Forlì-Cesena Rimini	
Friuli Venezia Giulia	1.189	219	4	Deliberazione Giunta regionale n. 1045 del 09/04/1998 Delimitazione Ambiti	Occidentale Centrale Orientale goriziano Orientale triestino	Costituito
Lazio	5.202	377	5	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 22/01/1996 n. 6)	Lazio nord-VT Lazio centrale-RM Lazio centrale-RI Lazio merid.-LT Lazio merid.-FR	Costituito Costituito Costituito Costituito
Liguria	1.659	235	4	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 16/08/1995 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	

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

					Pavia Milano-provincia Milano-città Lodi Bergamo Brescia Cremona Mantova		
Marche	1.443	246	4	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 25/06/1998 n. 19)	Marche nord Pesaro Marche centro Ancona Marche centro Macerata Marche centrosud-Alto Piceno Maceratese Marche sud Ascoli P.		
Molise	331	136	2	Legge approvata (L.R. 3.2.1999. n. 2)	Unico		
Piemonte	4.289	1.209	8	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 20/01/1997 n. 13)	Novarese Biellese-Casalese Torinese Cuneese Astigiano Alessandrino	Costituito Costituito	
Puglia	4.083	258	5	Legge approvata e pubblicata (L.R. 6.9.99 n. 28)	Unico		
Sardegna	1.661	377	4	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 17/10/1997 n. 29)	Unico		
Sicilia	5.108	390	9	8			
Toscana	3.523	287	10	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 21/03/1995 n. 81)	Toscana nord Basso Valdarno Medio Valdarno Alto Valdarno Toscana costa Ombrone	Costituito Costituito Costituito Costituito Costituito	
Umbria	826	92	2	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 5/12/1997 n. 43)	ATO N.1 ATO N.2 ATO N.3		
Valle d'Aosta	119	74	1	Legge approvata e pubblicata (L.R. 8.9.99 n. 27)	Unico		
Veneto	4.433	580	7	Legge approvata e pubblicata (Legge regionale 17/10/1997 n. 29)	Altoveneto Veneto orientale Laguna di Venezia Brenta Bacchiglione Polesine Veronese Valle del Chiampo	Costituito Costituito Costituito	
Trentino A.A.	923	339	2				

1.2 Nel 1999, pur non giungendo all'affidamento del servizio idrico, altri Ambiti hanno proceduto alla redazione del piano di cui all'art. 11, 3 comma della legge n. 36/94, su cui stanno acquisendo i pareri degli enti locali e di organizzazioni pubbliche.

Tali ambiti sono:

ATO n. 1 Toscana Nord

ATO n. 2 Basso Valdarno

ATO n. 3 Medio Valdarno

ATO n. 5 Toscana Costa

ATO n. 6 Ombrone

ATO n. 4 Lazio-Meridionale-Latina.

Anche se non approvati in via definitiva, i piani di cui sopra contengono elementi e dati di notevole interesse, che vengono riassunti nelle tabelle seguenti, in cui sono riportati gli investimenti complessivi previsti, le tariffe per alcuni orizzonti temporali e l'incidenza per abitante degli investimenti.

Ambito	Investimenti in mld	Popolaz. attuale	Investim. utenti	TARIFFA				
				Anno 1°	Anno 5°	Anno 10°	Anno 15°	Anno 20°
Toscana Nord	629,754	513.412	1.225.000	1.736	2.112	2.448	2.838	3.290
Basso Valdarno	1.172,763	766.268	1.530.000	2.176	2.465	3.007	3.492	3.351
Medio Valdarno	1.563,968	1.205.188	1.297.000	1.768	2.068	2.476	3.034	2.608
Toscana Costa	626,392	355.617	1.761.000	2.023	2.416	2.696	2.721	2.408
Ombrone	777,475	352.199	2.207.000	1.980	2.405	2.616	2.374	2.134
Lazio Merid. Latina	597,531	610.241	978.000	1.850	2.050	2.313	2.269	2.078