

la in più, tenuto conto che esso, nonostante una serie di prese di posizione negative, è ormai diventato il decreto legislativo 11.5.1999 n. 141 e che la stessa strada il Governo sta percorrendo per la trasformazione dell'Ente Irrigazione Puglia, Lucania e Irpinia, mentre nulla sembra necessario aggiungere per quanto riguarda gli aspetti istituzionali dal momento che la Regione Puglia, ha presentato in proposito ricorso alla Corte Costituzionale.

Orbene, non può non sottolinearsi come la delega contenuta nell'art. 11 della legge 15.3.1997 n. 59 deve considerarsi superata (e quindi il Governo non poteva più avvalersene) in quanto la legge 18.11.98 n. 398, all'art. 3, prevede puntualmente un regolamento — in luogo del decreto legislativo — in vista della trasformazione del E.A.A.P. in società per azioni ai sensi dell'art. 1, co. 83, della legge 28.12.1995 n. 549, che altrettanto puntualmente attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti le amministrazioni e gli enti competenti, l'emanazione del decreto di trasformazione.

L'ostinazione del Governo nell'attuare un disegno, che si pone in contrasto con le norme di diritto positivo e con i principi stessi del nostro ordinamento giuridico, risulta ancora più grave poiché nel preambolo del citato d.lgs n. 141 le norme violate (e che invece avrebbero dovuto costituire la base del provvedimento governativo) sono regolarmente citate.

Analoga vicenda è in corso per l'E.I.P.L.I.: infatti, poiché il d.lgs. 4.6.97 n. 143 all'art. 3, co.1, dichiara soppressi gli enti sottoposti alla

vigilanza dell'allora Ministero delle risorse agricole, tra cui E.I.P.L.I., la previsione della delega recata dall'art. 11 della 15.3.97 n. 59, richiamata ai fini della decorrenza dell'operatività della norma dal co. 2 dello stesso art. 3, deve intendersi limitata alla sistemazione dei rapporti e delle obbligazioni facenti capo all'ente soppresso nonché all'attribuzione ad altri soggetti di eventuali residue funzioni (atteso che non tutti i problemi possono trovare soluzione attraverso l'applicazione della legge 4.12.56 n. 1404), non potendolo certo riportare in vita, e quindi oggi il potere del Governo deve esercitarsi solo in tale ambito.

È doloroso dirlo ma sembra proprio che il Governo, quando ritiene di dover perseguire finalità particolaristiche, si dimentichi del grande sforzo compiuto nella direzione di un sempre più pieno riconoscimento delle autonomie regionali e locali, del decentramento, del principio di sussidiarietà, della riforma in senso industriale dei servizi pubblici, per non parlare del principio della libera concorrenza, in base al quale sembra che si stiano avviando indagini sia a cura dell'Autorità per la concorrenza ed il mercato sia presso l'Unione europea su una vicenda che per più di un aspetto ha dell'incredibile.

2.2.2 In un momento in cui l'attenzione delle forze politiche, ma anche degli operatori pubblici e privati e della stessa opinione pubblica è rivolta ai problemi del contenimento della spesa, il Comitato ha ritenuto di dover investire i Dicasteri competenti di una questione

che, sebbene di importanza marginale ai fini dell'attuazione della riforma dei servizi idrici, non sembra possa essere trascurata.

Ed invero l'art. 12, co. 3, della legge n. 36 prevede che le Regioni provvedano a disciplinare forme e modalità per il trasferimento ai nuovi gestori del personale che in sede locale era addetto, alla data del 31.12.92, ai servizi di acquedotto, fognature e depurazione.

La mancanza nella norma di qualsiasi parametro di valutazione ne rende incerta e controversa l'applicazione, sicchè si appalesa necessario un atto di indirizzo da parte del Governo; in tal senso, con nota 9.3.1999 n. 57, il Comitato segnalava la questione e tutti e tre i soggetti interessati (e cioè il Ministero dell'Interno, con nota 19.6.1999 n. 16100/ag 202 bis, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento affari regionali, con nota 7.9.99 n. 200/6313/18.50.14, il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, con nota 9.11.99 n. 167429) hanno concordato con la linea proposta che porterà in definitiva alla soppressione, presso gli enti locali e loro emanazioni, di un buon numero di posti in organico corrispondenti al personale trasferito in forza della norma citata.

2.2.3 Nelle precedenti relazioni era stata segnalata la tendenza diffusa tra le Amministrazioni comunali ad affidare e prorogare le gestioni degli acquedotti senza tener conto dell'attuazione della legge n. 36 e cioè senza inserire nelle convenzioni di gestione clauso-

le che limitano esplicitamente tali affidamenti e proroghe al momento della «scelta da parte dell'Ambito del nuovo gestore del servizio idrico integrato», anche per prevenire sempre possibili forme di contenzioso. In ordine a tale problema il Comitato aveva deciso di intervenire anche con una circolare in data 18.6.1998 n. 636.

Ora sembra svilupparsi un'altra tendenza, ben più pericolosa, e cioè il fiorire di gestori «naturali» del servizio idrico integrato, di soggetti cioè che — a prescindere da qualsiasi norma procedurale o sostanziale — si ritengano o siano ritenuti investiti della relativa gestione.

In proposito basta citare due casi particolarmente significativi.

Pur essendo costituito e funzionante in Campania, l'Ambito Sele, alcuni Comuni ricadenti in questo territorio hanno provveduto, nel dicembre 1997, a costituire un'Azienda consortile (ASIS) per la gestione del servizio; ovviamente trattandosi di soggetto costituito dopo l'entrata in vigore della legge n. 36 non avrebbe neanche la possibilità di essere salvaguardato, ma in realtà — in forza della legge regionale 21.5.1997 n. 14 — detti Comuni, avendo conferito le proprie funzioni in materia all'Ambito, non avrebbero potuto procedere nemmeno alla costituzione.

È avvenuto invece che l'Azienda ha adottato la deliberazione 14.9.1999 n. 75, con la quale — adducendo ritardi e inadempienze dell'Ambito — si propone come gestore del servizio idrico integrato e diffida i Comuni ad affidarglielo.

Essendo palese l'anomalia di tale modo di procedere, che, senza alcun supporto normativo ed anzi in aperta violazione di precise disposizioni, porta a capovolgere i ruoli tra enti titolari della funzione e soggetti gestori, il Comitato è intervenuto con nota 24.11.1999 n. 489/490 intimando all'ASIS di provvedere all'immediato annullamento della predetta deliberazione.

Il secondo caso mette in luce la disinvoltura di alcuni enti locali, ma anche la loro insofferenza verso le norme e i principi dell'ordinamento, quando intendono perseguire obiettivi non certo collimanti con gli interessi dei cittadini.

Orbene, nella convenzione di cooperazione sottoscritta dagli enti locali ricadenti nell'A.T.O. Lazio 2-Roma, all'art. 12 viene previsto non solo che la gestione del servizio idrico integrato verrà affidata ad una società mista a prevalente capitale pubblico, ma che il gestore sarà proprio l'A.C.E.A. (in quel momento gestore come azienda speciale, per conto del Comune di Roma, del servizio di acquedotto, oltre che di parte della distribuzione di energia elettrica).

Con nota 15.11.1996 n. 2929, il Comitato ritenne opportuno richiamare l'attenzione della Provincia di Roma sull'anomalia ed illegittimità di una disposizione di tal genere, con esito in definitiva nullo.

Successivamente il Comune di Roma, in sede di trasformazione dell'azienda speciale predetta in società per azioni, ha posto sul mercato, con un'offerta pubblica di acquisto, una rilevante quota di capitale; nel prospetto informativo che accompagnava tale operazione

veniva dato per scontato che la costituenda società era o sarebbe stata il naturale gestore Lazio 2. Quanto questa, prematura, informazione abbia pesato sulle quotazioni delle azioni non è facile calcolare, ma è certo che non può essere stata indolore per gli acquirenti.

Si aggiunge che, in ordine a questa prima parte della vicenda, sembra affiorare la tesi che l'offerta pubblica di acquisto possa tener luogo, nella procedura di costituzione delle società miste per la gestione dei servizi pubblici locali, della gara per la scelta del partner privato. In proposito va subito detto che questa è una tesi non condivisibile atteso che la gara stessa non è prevista per garantire un certo apporto di capitali, ma è volta a consentire alla pubblica Amministrazione di avere un partner affidabile e con caratteristiche idonee a far fronte ai gravosi compiti della gestione, sotto il profilo anche della capacità finanziaria, ma soprattutto delle capacità ed esperienze professionali ed imprenditoriali.

L'ultima evidente violazione delle norme si è consumata, nella recente assemblea degli enti locali, la quale — in attuazione della previsione del citato art. 12 della convenzione di cooperazione — ha affidato in via provvisoria la gestione del servizio idrico integrato nell'A.T.O. Lazio 2 all'A.C.E.A. s.p.a. in attesa che avvenga lo scorporo da tale società dal ramo idrico e quindi della costituzione della s.p.a. A.C.E.A.-A.T.O. 2. Si osserva che, non essendo l'A.C.E.A. s.p.a. soggetto salvaguardato (né poteva esserlo dato che la sua costituzione è successiva all'entrata in vigore della legge n. 36) una

gestione provvisoria (o transitoria) non appare in alcun modo giustificata, come appare fuori da qualsiasi considerazione di logica giuridica o di previsione normativa l'affidamento della gestione ad un soggetto futuro e quindi al momento inesistente, anche a voler prescindere dagli aspetti procedurali e formali cui sopra si è fatto cenno.

Di fronte a tale abnorme situazione il Comitato, richiamando il suo precedente intervento, ha ritenuto, con nota 9.11.1999, n. 473, di acquisire ulteriore documentazione e chiarimenti in vista dell'adozione dei provvedimenti previsti dall'art. 22, co. 2, della legge n. 36.

2.2.4 Il decreto del Ministro dei lavori pubblici 1 agosto 1996, nell'approvare il metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato, dispone al paragrafo 11, che il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche proponga, entro un biennio dall'entrata in vigore del decreto stesso, eventuali variazioni al metodo normalizzato «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 presente metodo».

In adempimento a tale disposizione si è ritenuto di conferire ai proff. Giovanni Fraquelli (Università di Torino), Francesco Giunta (Università di Firenze) e Luigi Prosperetti (Università di Milano Bicocca) un incarico finalizzato a fornire al Comitato un'insieme coordinato di

informazioni e risultati analitici per la revisione del metodo prescelto che gli possano consentire di valutare l'eventuale necessità di variazioni al metodo.

L'incarico, che sarà completato entro la metà del 2000, consta delle seguenti fasi:

- A) Preparazione di un nuovo questionario per la rivelazione dei dati personali e di costo degli attuali gestori di servizi idrici, opportunamente specificato per consentire la rilevazione degli ammortamenti e l'attribuzione dei costi congiunti.

Tale questionario è stato somministrato ad un campione rappresentativo di enti che attualmente gestiscono il servizio idrico. Vi è motivo di ritenere che la relazione tra caratteristiche fisiche delle reti idriche e la struttura ed il livello dei costi possa essersi modificata rispetto al metodo utilizzato nel citato decreto basato su dati riferiti agli anni 1992-94 : una nuova stima del metodo dei costi su dati aggiornati consente di verificare se, ed in quale misura, tali modificazioni siano in pratica rilevanti. Questa fase è stata terminata nel mese di dicembre 1999 con l'invio del questionario alle aziende indicate dal Comitato.

- B) Analisi metodologica delle problematiche inerenti la stima degli ammortamenti, nel quadro dell'applicazione del metodo; appare infatti particolarmente significativo procedere ad una puntuale analisi degli oneri di ammortamento, la cui rilevanza nel settore è del tutto evidente, ma la cui rilevazione nel questionario utilizzato

in sede di prima analisi dei modelli di costo può aver dato luogo — per l'elevata aggregazione delle voci di costo richieste alle aziende — ad alcune imprecisioni. Questa fase è stata pure terminata nel dicembre 1999 con l'approvazione e l'invio del questionario alle aziende indicate dal Comitato.

- C) Nuova stima dei costi, sulla base dei dati risultanti dal questionario di cui al punto A), nonché delle metodologie elaborate di cui ai punti B) e C).
- D) Coordinamento metodologico delle simulazioni sugli effetti derivanti dall'applicazione del metodo di cui al decreto in un campione di ambiti determinato dal Comitato, nonché di eventuali notificazioni del metodo.
- E) Eventuale proposta al Comitato, sulla base dei risultati dei punti precedenti, di possibili variazioni o integrazioni al metodo normalizzato.

Confidando che le aziende destinatarie del questionario collaborino fattivamente alla sua compilazione, si prevede di poter disporre di un adeguato campione di risposte entro la fine del mese di febbraio 2000, mentre, allo stato attuale, si prevede di poter ottenere i risultati dello studio entro il mese di giugno 2000.

3. RIFLESSIONI SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE

Un'analisi della legislazione regionale di recepimento della legge n. 36/94 consente di effettuare, oltre che un primo bilancio dello stato di attuazione della normativa di riorganizzazione dei servizi idrici, anche una riflessione sugli snodi cruciali che si sono trovati ad affrontare gli attori principali del processo di riforma, Regioni ed Enti Locali in primo luogo.

È indubbio che la legge 36/94 si è presentata come una legge fortemente innovativa, sia per il tentativo evidente di provocare e dare avvio ad un processo di modernizzazione di un settore che necessitava di forti spinte sul piano organizzativo, sia per quanto riguarda le soluzioni istituzionali prospettate, finalizzate alla definizione di livelli dimensionali ottimali attraverso l'integrazione gestionale del ciclo delle acque.

Il presente paragrafo è inteso a verificare come le Regioni hanno proceduto al recepimento della normativa nazionale, a prescindere dalle questioni irrisolte dalla legge 36/94: la mancata previsione di un coordinamento rispetto alle competenze in materie di risorse idriche tra Autorità di Ambito e le altre istituzioni che operano sul territorio (consorzi di bonifica, Enti parco, ecc.) oppure l'assenza di una riflessione sulla questione del rapporto con le *autorità* nazionali di gestione dei servizi di pubblica utilità, alle quali comunque si accenna in altra parte della relazione.

È stata quindi un'analisi che ha assunto la legge 36/94 quale variabile indipendente del processo di organizzazione del servizio sul territorio, così come il confronto e la comparazione delle legislazioni regionali non hanno tenuto conto dell'effetto diacronico derivante dai tempi di approvazione dei vari provvedimenti rispetto alle innovazioni legislative nazionali che inevitabilmente influenzano ed incidono sulla materia.

È ovvio il riferimento principale oltre che alla legge n. 127/97 al decreto legislativo 112/98, che, in attuazione della delega contenuta nella legge 59/97, procede alla ridefinizione delle competenze regionali in materia di risorse idriche, nonché — da ultimo — al decreto legislativo n. 152/99, il quale modifica ed integra in alcune parti la legge n. 36/94.²

Probabilmente occorrerà effettuare un'analisi ex post di riaggiustamento della legislazione regionale rispetto al nuovo quadro istituzionale che si è venuto determinando. Così come le Regioni che hanno legiferato superando abbondantemente i termini previsti dalla legge n. 36/94 hanno colto l'occasione per adottare leggi conformi al nuovo quadro istituzionale.³ Un dato da sottolineare infatti è l'estrema discrasia nell'applicazione della legge di riordino della disciplina delle risorse idriche: rispetto a Regioni che hanno approvato con estremo ritardo le leggi di recepimento, si hanno Regioni in fase avanzata di riorganizzazione dei servizi all'interno dei rispettivi Ambiti Territoriali Ottimali, come Regioni in cui l'avvio del processo di costituzio-

ne degli organi di governo degli Ambiti è ancora lungi dall'essere attivato, come si è visto in precedenza.

La legge n. 36/94 si posiziona all'interno di un processo di riorganizzazione dei servizi pubblici così come nel più ampio sviluppo di riforma del sistema delle autonomie locali e delle Regioni. Quello che sta avvenendo con il recepimento dei decreti legislativi derivanti dalla legge n. 59/97, cioè l'attivazione da parte del Governo dell'intervento sostitutivo, purtroppo non è avvenuto con la stessa incisività e forza con la legge n. 36/94.⁴ Questa già evidenziata debolezza del centro è una delle cause principali del ritardo e dei limiti nell'applicazione della riforma: un processo di riorganizzazione dei servizi idrici di portata profondamente innovativa non può non presupporre una regia forte che coordini i processi e svolga funzioni di stimolo e di sanzione prevalentemente sul piano dell'intervento sostitutivo verso le inadempienze. Il decentramento e la devoluzione di competenze dal centro alla periferia, quale che sia la forma istituzionale che assume («regionalismo forte» piuttosto che federalismo), ancor più, a Costituzione invariata, necessita di un centro forte, nel senso sopra richiamato.

Si è costretti a registrare un eloquente ritardo oltre che per una debolezza delle Regioni e del sistema degli Enti Locali, questi ultimi ancora troppo arroccati su di una visione parcellizzata della gestione dei servizi, anche per un'incapacità di governare dal centro i processi di riforma, che nel caso delle risorse idriche si possono a buona ragione considerare di natura strutturale.

Non si tratta naturalmente di idealizzare un percorso scevro da ostacoli e difficoltà in un settore che sconta, oltre che decenni di inefficienze anche condizioni di grande complessità legate alla estrema diversificazione delle situazioni gestionali, nel senso che sono rintracciabili accanto a realtà territoriali con particolari specificità (prevalenza di Comuni di piccole dimensioni con gestioni in economia, Enti di gestione di dimensione regionale) anche esperienze gestionali efficienti e fortemente radicate sul territorio.⁵ Come ogni riforma della portata della legge n. 36/94, si tratta di avviare un processo: se a tutt'oggi — a sei anni dall'entrata in vigore della legge n. 36/94 — non tutte le Regioni hanno provveduto ad una totale e compiuta riorganizzazione del sistema delle risorse idriche, significa che siamo di fronte ad una geografia istituzionale del Paese con elementi di variabilità estremamente elevate: questo non può che incidere fortemente sulla qualità e sui costi dei servizi.

Nella legislazione regionale è possibile rintracciare uno schema comune delineato dalla traccia normativa fissata dalla legge 36/94, vale a dire:

- a) individuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (A.T.O.) e procedure di modificazione;
- b) fissazione delle forme di cooperazione tra Enti;
- c) Ente coordinatore del processo di costituzione delle Autorità di Ambito;

- d) interventi sostitutivi;
- e) struttura dell'Autorità di Ambito;
- f) procedure per l'affidamento del servizio al gestore unico;
- g) salvaguardie;
- h) tutela degli utenti.

Questo schema generale viene svolto con tecniche normative differenziate, vale a dire con un grado diverso di dettaglio.

In alcuni casi vi è un grado sensibile di pervasività normativa rispetto all'azione che deve essere svolta dagli Enti Locali; in altri si registra una minore attenzione agli aspetti operativi producendosi pertanto un corpo legislativo *leggero* contenente norme di indirizzi di carattere più generale, rinviando ad ulteriori leggi regionali il compito di definire gli istituti necessari alla completa attuazione del processo di organizzazione delle risorse idriche. In alcuni casi tale compito è demandato agli stessi Enti Locali, i quali devono provvedere in sede di predisposizione delle convenzioni di cooperazione o di costituzione di consorzi di funzioni.

L'analisi ha preso in considerazione le leggi regionali riportate nella prima tabella e si è soffermata in particolare su questi aspetti:

- le forme della cooperazione;
- la funzione d'impulso ed il ruolo delle Province;
- la salvaguardia e l'individuazione del gestore unico;
- il coordinamento regionale;
- la tutela degli utenti.

Oltre ad esaminare comparativamente le scelte compiute dalle Regioni, si è proceduto anche ad una valutazione complessiva delle soluzioni adottate rispetto alle previsioni della legge 36/94, che pur adattandosi a realtà territoriali differenziate, è possibile ricondurre a specifiche tipologie sulle quale sarà possibile svolgere alcune riflessioni. Ci si è soffermati su specifiche particolarità e su aspetti diversificanti rintracciabili nelle leggi regionali, su cui evidenziare il grado di integrazione o scostamento rispetto alla legge 36/94.

2. LE FORME DELLA COOPERAZIONE

Nella legislazione regionale emergono due modelli, uno dei quali prevede la forma del consorzio obbligatorio ex art. 23 della legge 142/90, l'altro invece una opzione tra la convenzione di cooperazione ex art. 24 della legge 142/90 e il consorzio (volontario). Nel caso dell'opzione tra le due forme, quando si è in presenza della convenzione di cooperazione, questa si articola attraverso una organizzazione che potremmo definire quasi-consortile, nel senso che si prevede la necessità di una struttura permanente di natura tecnica con il compito di svolgere le funzioni attribuite alle Autorità di Ambito.

Rispetto a questa tematica, inoltre, gli altri aspetti da esaminare nelle legislazioni regionali sono:

- il ruolo delle Province: in alcuni casi è stato loro attribuito il ruolo di Ente-capofila, a cui fanno capo i compiti di attivazione del processo di costituzione del consorzio o di sottoscrizione della convenzione di

- cooperazione, in altri di coordinatore dell'Autorità (o Ente) d'Ambito. Si ritiene che tutto nasca dalla dubbia se non infelice previsione della legge 36/94, come sopra richiamata, in quanto non rispondente alla differenziazione di competenze tra la Provincia e i Comuni. E questo alla luce della legge 142/90, la quale non pone la Provincia in posizione di supremazia rispetto ai Comuni, attribuendole piuttosto compiti di programmazione (art. 15); ma anche per effetto di una lettura complessiva della stessa legge 36/94, la quale conferma questo tipo di interpretazione: per tutti, i commi 4 e 5 dell'art. 8. Se dovessimo ulteriormente argomentare tali considerazioni, potremmo richiamare le disposizioni del T.U. di cui al R.D. 15.10.1925 n. 2578, le quali, all'art. 1, attribuiscono ai Comuni la potestà di assunzione dell'impianto e dell'esercizio diretto dei servizi pubblici di «costruzione di acquedotti e fontane e distribuzione di acqua potabile» nonché per quanto riguarda la «costruzione di fognature»;
- le modalità attraverso le quali vengono svolte le attività di coordinamento precedenti la costituzione dell'Autorità di Ambito (art. 9 comma III della legge 36/94). In alcune leggi non vi è alcuna previsione in merito, limitandosi ad indicare l'Ente Territoriale capo-fila oppure a proceduralizzare l'acquisizione di un parere. Più conformi al principio autonomistico risultano invece quelle leggi che prevedono espressamente momenti formalizzati di consultazione precedenti all'avvio delle procedure di costituzione degli istituti della cooperazione tra Enti;
 - la rappresentanza degli Enti nelle Autorità di Ambito.