

Romagna, Marche) e nella definizione territoriale di ambiti con dimensione inadeguata (Lombardia, Veneto), resta invece consentito ai Comuni costituire o partecipare a società di gestione, ma con l'esplicito temperamento, del co. 8 dell'art. 22 citato cui sopra si è accennato.

Forti perplessità destano i meccanismi ipotizzati nei co. 13 e 14 (dai quali è fortunatamente escluso il servizio idrico integrato) che di fatto, con lo spezzettamento delle varie attività oggetto del servizio, potrebbero creare diseconomie tali da pregiudicare la gestione industriale del servizio, anche a voler tacere della bizzarra possibilità per le società di amministrazione dei beni destinati al pubblico servizio di indire le gare per la gestione di quest'ultimo, quasi a voler sottolineare la subordinazione del cittadino-utente agli strumenti di cui il servizio si avvale.

Il co. 15 sembra fissare la durata massima del servizio senza tener alcun conto della necessità che ha il gestore di fruire di un tempo sufficiente lungo non solo ai fini degli ammortamenti ma per poter gestire in maniera adeguata il proprio piano d'impresa; né può essere sufficiente a riparare i guasti di una norma incoerente la previsione del nuovo testo dell'art. 23, co. 4, della legge n. 142, che fa obbligo al nuovo gestore di subentrare nei contratti e nelle conseguenti obbligazioni e di corrispondere al gestore un indennizzo pari al valore medesimo, perché detto piano non può considerarsi adattabile

immediatamente e senza soluzione di continuità e aggiustamenti di vario genere ad imprese diverse da quella per il quale era stato concepito, con conseguenze per chi fruisce del servizio certamente negative, e la cui portata potrebbe essere tale da pregiudicarne almeno per qualche tempo il regolare svolgimento.

Per quanto riguarda il servizio idrico integrato la durata dell'affidamento dovrebbe essere ricondotta nella previsione della legge n. 36. Sempre per quel che riguarda il nuovo testo dell'art. 22 della legge n. 142, deve rilevarsi come la possibilità, introdotta con il co. 17, per gli enti locali di costituire degli organismi dotati di autonomia finanziaria, organizzativa e patrimoniale, per lo svolgimento di compiti concernenti la gestione delle procedure di affidamento dei servizi pubblici, appare come un maldestro tentativo di rivitalizzare l'istituto dell'azienda speciale, mentre si appalesa sicuramente più idonea la creazione di apposite unità operative all'interno della struttura comunale (o degli enti associati), tenuto conto che si tratta di attività a contenuto prevalentemente tecnico e organizzativo e consistenti in servizi da rendere agli enti locali; si auspica peraltro che le Regioni o le Province sappiano organizzare uffici di supporto all'attività degli enti locali in materia di pubblici servizi per rendere più sicura e spedita la relativa azione amministrativa, come del resto è stato fatto da qualche Regione per il servizio idrico integrato.

Il nuovo testo dell'art. 23 della legge n. 142, pur essendo complessivamente accettabile, presenta la singolarità di non richiamare in

alcun modo le norme che pure disciplinano i sistemi di affidamento di gran parte dei servizi pubblici locali e cioè quelle contenute nel d. lgs. 17.3.1995 n. 158, né la formula contenuta nel co. 8 («tenendo conto delle disposizioni nazionali e comunitarie in materia») vale ad evitare rischi di sovrapposizioni e perplessità nell'emanazione del regolamento ivi previsto, che potrebbe fare la fine del decreto di cui all'art. 20 della legge n. 36, che in 6 anni non si è riusciti a definire.

Si aggiunge che la mancanza di chiarezza di alcune disposizioni (ad es. l'espressione di cui al co. 1 «con la sola esclusione delle società che...» e ultimo periodo del co. 9 che sembra rimettere al regolamento l'individuazione dei servizi da svolgere in regime di concorrenza, previo rilascio di autorizzazione amministrativa) pare mettere in discussione buona parte dell'impalcatura complessiva delle nuove norme.

Prima di passare all'esame delle disposizioni contenute nell'art. 2 del d.d.l. n. 4014, relative alla fase transitoria, appare opportuno fare qualche considerazione sulla possibilità di introdurre nella nuova normativa alcuni aggiustamenti alla legge n. 36 citata sul servizio idrico integrato, come già si è accennato.

Anzitutto occorre disciplinare con maggiore attenzione, posto che le Regioni sono venute meno a questo compito che avrebbero potuto assolvere con le leggi di attuazione, il problema dell'aggregazione degli enti locali negli ambiti territoriali ottimali, prevedendo e-

splicitamente la possibilità che, negli accordi di programma o negli altri strumenti previsti per la loro costituzione, l'intesa intercorsa tra l'80% degli enti vincoli anche i dissenzienti, per evitare che ripicche, anomalie funzionali, squilibri di vario genere, posizioni non meditate, inesatta cognizione della realtà ecc. impediscano ai cittadini di fruire dei benefici della riforma.

L'art. 2 del d.d.l. n. 4014 reca le norme transitorie e finali, le quali destano non poche perplessità non soltanto sotto il profilo della critica testuale, ma soprattutto perché sembrano rimettere in discussione gran parte di quello che stabilisce l'art. 1: non si tratta in effetti di una disciplina transitoria ma di disposizioni che paralizzano l'operatività dei meccanismi di liberalizzazione dei servizi pubblici locali.

Posto che una radicale trasformazione della disciplina che finora regolamentava la gestione dei servizi pubblici comporta la trasformazione delle aziende pubbliche in s.p.a. e l'assegnazione mediante gara delle gestioni svolte in economia, non si comprende come le concessioni, che hanno una durata prestabilita e non sono coinvolte dalle trasformazioni prescritte dalla nuova disciplina, possano essere prorogate oltre tale data.

La fase transitoria dovrebbe favorire i processi di aggregazione tra Comuni in modo da assicurare alla gestione una dimensione sufficientemente ampia in termini territoriali, tale da rendere organici e massimamente produttivi gli investimenti e la remunerazione da la gestione.

Le norme transitoria dovrebbero pertanto limitarsi alla proroga delle gestioni delle ex aziende pubbliche per periodi di tempo variabili in relazione agli obiettivi che, in termini di politica industriale, si ritiene di dover favorire.

Non si comprende pertanto quale sia la logica che ispira il co. 3 dell'art. 2.

Procedere con l'affidamento diretto all'assegnazione del servizio a società partecipate (anche con quote minoritarie?) di più Comuni «al fine... di raggiungere l'obiettivo di una gestione unica per ambiti territoriali ottimali e per ciclo» significa non solo derogare a un principio (la contendibilità della gestione), ma derogare alla logica. In nome della gestione unica si stabilisce un percorso per i Comuni di minori dimensioni ed un altro per gli altri Comuni con risultati opposti a quelli dichiarati in ordine all'unificazione delle gestioni.

I servizi idrici sono oggetto di trattazione specifica nei commi 8 e 9.

La prima parte del comma 8 può ritenersi pleonastica. Per quanto attiene all'incremento di durata delle concessioni si è già detto. La norma delle gestioni salvaguardate è in palese contraddizione con l'obiettivo ripetutamente dichiarato di favorire l'unità della gestione nell'ambito, obiettivo principale anche della legge n. 36/94.

Si richiama la ratio del comma 4 dell'articolo 9 della legge n. 36/94, dal quale si evince chiaramente che la «salvaguardia» è una fase transitoria poiché la condizione di efficienza, efficacia ed econo-

micità non è certo un dato permanente ed inoltre che tale salvaguardia deve essere valutata in relazione alle condizioni di funzionamento in cui si verrebbe a trovare la restante parte dell'ambito.

Già oggi si registrano tendenze disinvolute quanto ai criteri con i quali gli Ambiti valutano l'efficienza, l'efficacia e l'economicità delle gestioni da salvaguardare e ciò anche a causa della mancanza di precise indicazioni che lo Stato avrebbe dovuto determinare con il decreto di cui alla lettera f dell'art. 4, della legge n. 36/94 (o le Regioni con la normativa attuativa).

Il disposto del comma 3 dell'art. 2 secondo il quale nei Comuni di minori dimensioni è possibile l'affidamento diretto combinato con la disposizione che proroga le gestioni salvaguardate che — è logico presumere — si riferiscano ai Comuni di grande dimensione, renderebbe completamente inutile la disposizione di cui al comma 9 del già citato articolo 2.

Tale norma risponde a giusti e logici criteri di industrializzazione del servizio mediante l'aggregazione delle gestioni esistenti che in questa fase transitoria è giustamente da privilegiare (sotto il profilo temporale) al pur necessario principio della privatizzazione.

Stabilire che, se entro due anni le gestioni esistenti si aggregano servendo almeno l'80% della popolazione, si consente un adeguato periodo di esercizio alla nuova gestione che si è venuta formando è giusto e industrialmente conveniente. In caso contrario si procede ad assegnare la gestione mediante gara.

Sostanzialmente: o in breve tempo si costituisce una gestione aggregata comprendente quasi completamente l'ambito e, nel caso, è giusto dare tempo perché tale gestione provveda all'attuazione degli investimenti particolarmente necessari nel settore, oppure si procede alla gara limitando al massimo il periodo di incertezza che sicuramente non darà luogo ad investimenti.

Le osservazioni che precedono riguardano il testo originario del d.d.l. n. 4014, sul quale attualmente sta lavorando il Parlamento.

4.2 Nella relazione per l'anno 1998 era stata posta in luce l'esigenza, da più parti avvertita, di istituire anche nel settore dei servizi idrici un organo di regolazione, tenuto conto della circostanza che il Comitato è stato pensato con un ruolo di promozione e di vigilanza nella fase di riorganizzazione istituzionale piuttosto che come reale organo chiamato a regolare il mercato, come è fatto palese dai limitati poteri ad esso attribuiti.

D'altro canto lo stesso Governo, nell'ultimo documento di programmazione economica e finanziaria, ha fatto puntuale riferimento alla predetta esigenza, in vista della liberalizzazione auspicata.

Come si è ricordato, in sede di discussione parlamentare delle proposte che hanno portato all'approvazione della legge n. 481/1995, che disciplina le autorità di regolazione, venne stralciata la previsione di quella per l'acqua, nella considerazione che, non esistendo a quel momento un vero e proprio mercato di tale risorsa in Italia, siffatta previsione fosse prematura.

Ora che, sia pure faticosamente, la riforma prevista dalla legge n. 36/94 ha in larga misura superato la fase degli adempimenti di carattere propedeutico e formale, con il conseguente affidamento delle prime gestioni del servizio idrico integrato, l'esigenza di cui sopra è divenuta più pressante, sicchè c'è da stupirsi che il Governo non abbia dato alcun seguito a quanto scritto nel documento di programmazione economica e finanziaria né nel citato d.d.l. n. 4014, né nei disegni di legge collegati alla «finanziaria».

Sotto il profilo sostanziale va sottolineato come la necessità di un'autorità di regolazione nel settore nasca dalla stessa dinamica contrattuale, poiché è difficile, se non addirittura impensabile, che un rapporto di durata anche trentennale possa essere disciplinato fin dall'inizio in maniera automatica nei minimi particolari.

Alla luce di queste considerazioni, il Comitato ha ritenuto di dover investire del problema la Presidenza del Consiglio dei Ministri con la nota 26.11.99 n. 506, senza peraltro entrare nel merito della questione se sia più opportuno attribuire all'attuale Comitato di vigilanza le funzioni previste dalla citata legge n. 481 ovvero creare ex novo un'apposita Autorità, qualora si dovessero considerare esauriti i compiti già attribuiti al Comitato stesso in materia di promozione e sollecitazione dei vari soggetti coinvolti nella riforma.

5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE AL PARLAMENTO

Nelle relazioni per gli anni decorsi, ed anche nelle pagine che precedono, il Comitato ha ritenuto, sotto il profilo informativo, di dovere analizzare i nodi problematici che tale processo hanno caratterizzato, senza lesinare spunti critici e propositivi.

Sembra però arrivato il momento per una valutazione complessiva dei risultati conseguiti sotto il profilo qualitativo cioè dell'effettivo impatto sulla realtà e dell'effettiva rispondenza di essi alle esigenze del cittadino-utente.

Si era detto nella relazione per l'anno 1998 che lo stato di attuazione della legge consentiva di affermare che si era raggiunto il punto di non ritorno, cioè che gli adempimenti posti in essere dalle Regioni non avrebbero più permesso di ignorare o disapplicare le disposizioni della legge n. 36. E questo è certamente vero se si considera il mero dato statistico (del quale anche in questa relazione si dà ampio conto), ma se si valutano i risultati in termini qualitativi deve dirsi che il quadro è poco confortante, ed in questo anche la semplice aritmetica ci aiuta, quando si consideri il minimo numero di Ambiti costituiti e funzionanti e di gestori in attività.

Per quanto concerne gli adempimenti a livello nazionale, invece, anche il dato numerico prova la disattenzione e il disinteresse manifestati dai Governi che si sono succeduti dopo il 1994 per quella che è (o avrebbe potuto essere) la prima grande riforma di un servizio

pubblico locale in Italia: a prescindere dai provvedimenti riconducibili all'attività del Comitato (primo fra tutti l'approvazione del metodo normalizzato per la determinazione della tariffa di riferimento, affrontato con d.m. 1.8.1996 e poi l'atto d'indirizzo sulla redazione dei piani d'Ambito formulato e diramato dal Comitato con circolare 21.12.1998 n. 929), deve segnalarsi che il solo provvedimento di un qualche rilievo è il D.P.C.M. 29.4.99, che approva lo schema generale per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato. Di tutta la restante serie di adempimenti, che la legge n. 36 affidava ad organi centrali, e di cui il Comitato nella prima relazione aveva redatto un lungo elenco, adempimenti peraltro essenziali per garantire all'azione amministrativa sicuri punti di riferimento, non c'è traccia o deve parlarsi di tentativi mal riusciti, come il Comitato ha puntualmente documentato; ed anzi in alcuni casi (al riguardo, ad esempio, particolarmente significativa è la vicenda dell'E.A.A.P.) il Governo ha favorito tendenze sovente distorsive rispetto agli obiettivi della riforma.

Ma quali erano (e sono) questi obiettivi anche alla luce dei principi enunciati negli artt. 1 e 2 della legge n. 36?

Se la risorsa «acqua» non può più considerarsi un bene di quantità illimitata e quindi il suo uso deve essere assoggettato a particolari cautele frutto di accorte valutazioni e secondo precise priorità, le disposizioni legislative — al di là del tenore letterale peraltro in larga misura non certo controverso — disegnano un percorso complesso ma univoco perchè mirante, in buona sostanza, all'industrializzazio-

ne del servizio idrico integrato, attraverso una serie di adempimenti e con il coinvolgimento di varie competenze. Alla base del processo la legge pone, e non potrebbe essere altrimenti, la distinzione dei ruoli fra concedente e concessionario e il raggiungimento di significative economie di scala, sia sotto il profilo dell'aggregazione degli enti locali in ambiti territoriali sufficientemente ampi, sia sotto quello della gestione unitaria del servizio, nelle sue tre componenti (acquedotto, fognatura e depurazione). Ferme restando le considerazioni espresse soprattutto nella relazione per il 1998 in ordine al mancato inquadramento della legge n. 36 in un complessivo disegno legislativo di riforma dei servizi pubblici locali (ma si vedano anche le argomentazioni critiche sviluppate nelle pagine precedenti sul disegno di legge governativo, A.S. n. 4014), che avrebbe dato maggiore consistenza e sicurezza alla riforma di settore, deve dirsi che le carenze qualitative che affliggono quasi tutti i provvedimenti regionali di attuazione, ma anche il D.P.C.M. 4.3.96 attuativo dell'art. 4 della legge n. 36, riguardano proprio le mancate specificazioni e integrazioni del dettato legislativo nazionale, che ne avrebbero consentito una più spedita applicazione e che invece rendono ancora più incerto il cammino della riforma. E ciò in relazione principalmente al raggiungimento delle economie di scala (ambiti di dimensioni inaccettabili, dilazione dell'entrata a regime delle nuove tariffe, subambiti, ma anche tentativi di disaggregazione dei servizi, tentativi che stanno culminando nelle più recenti manipolazioni del citato d.d.l. n. 4014 in sede parlamentare,

con la prevedibile conseguenza di un colpo mortale ai principi di efficacia, efficienza ed economicità delle gestioni, in vista di un graduale riassorbimento nella logica della realizzazione delle opere pubbliche, già preannunciata, dall'approvazione della legge n. 415/1998 recante pericolose disposizioni in tal senso), ma anche alla predetta distinzione dei ruoli, che attraverso il ricorso indiscriminato alla costituzione di società miste, spesso senza il rispetto delle norme procedurali poste a salvaguardia dei principi della concorrenza e del mercato, viene di fatto disattesa cosicchè si ritorna alle tanto deprecate confusioni tra controllori e controllati.

Il quadro qualitativamente negativo è completato dalla superficialità con la quale il Governo ha perduto l'occasione — attraverso le macroscopiche omissioni cui sopra si è fatto cenno, ma forse soprattutto con il certamente poco incisivo (e tardivo) approccio all'attuazione dell'art. 4 della legge n. 36, con un provvedimento privo di soluzione per i problemi reali — di dare una svolta forte e positiva alla riforma. Si è peraltro più volte detto che, salvo lodevoli eccezioni (v. Lazio e Toscana) le Regioni hanno interpretato l'attuazione della legge nazionale come un compito burocratico e di routine, appiattendosi anche letteralmente sulle sue disposizioni, senza nessun effettivo sforzo per facilitare l'assolvimento delle funzioni di chi doveva intervenire dopo (enti locali, ambiti, gestori), ma non può neanche dimenticarsi che l'opera della Presidenza del Consiglio, e per essa dei vari Commissari di Governo, è stata frammentaria e disarticolata priva di

quel disegno, almeno formalmente unitario, che avrebbe quantomeno evitato paradossali violazioni di norme primarie.

Se il Comitato si è diffuso e si diffonde su queste anomale circostanze, come ha più volte denunciato l'esistenza di lobbies e clientele di vario genere che hanno resistito e resistono all'applicazione della riforma, non è certo per amor di polemica, ma per dare conto di una situazione critica e assolvere ad un dovere di informazione.

Del resto, non può non sottolinearsi che qui non siamo di fronte soltanto allo scontro di due concezioni, per cosè dire, filosofiche della gestione dei pubblici servizi, ma la partita si gioca sulla pelle del cittadino utente che dalla riforma si aspettava un servizio migliore e tariffe meno approssimative e ingiustificate.

Vero è che forse non sapeva (e non sa ancora), per quella mancanza di doverosa informazione che gli si sarebbe dovuta dare (e su questo il Comitato è tornato più volte), i termini esatti dei benefici attesi, ma era ed è certamente consapevole che il nostro Paese vive quotidianamente crisi idriche sotto il profilo quantitativo e qualitativo, e anche a questo la riforma avrebbe contribuito a porre rimedio.

Abbiamo parlato di punto di non ritorno, dobbiamo ora parlare di un sogno svanito?

Va subito detto che il problema è di volontà politica, perchè, se il Governo nazionale e quelli regionali e degli enti locali riuscissero a liberarsi dalle pastoie di un clientelismo soffocante che, in nome di interessi particolaristici mira a sviare le scelte attuative (ma sovente

anche quelle di fondo dal primario obiettivo della tutela del pubblico generale interesse, la riforma con pochi e ben assestati provvedimenti ai vari livelli, potrebbe raggiungere in breve tempo i suoi scopi. Deve peraltro sottolinearsi che, in uno Stato, come il nostro, piuttosto vicino ad un modello federale, cioè con un decentramento che sembra una sorta di disarticolazione, la buona volontà di alcune Regioni e di alcuni Ambiti territoriali ottimali potrebbe anche da sola, raggiungere risultati positivi e soddisfacenti per i cittadini di quelle Regioni e di quegli Ambiti.

In questo quadro acquisterebbe, però, una valenza pressoché risolutiva l'istituzione dell'Autorità di regolazione dell'acqua, ispirata ai principi già contenuti nella legge n. 481/1995, come sostenuto dal Comitato in varie occasioni; ed invero essa porrebbe anche fine a quella serie di comportamenti surrettizi, sui quali ci siamo diffusamente soffermati, che sono alla base dei più gravi pregiudizi all'attuazione della riforma.

Deve infatti considerarsi che gli interventi, dell'Autorità per la concorrenza ed il mercato nonché quelli che possono essere adottati in sede comunitaria non sono paragonabili, per efficacia e tempestività, a quelli di un'Autorità di regolazione del mercato, la quale, fra l'altro, può e deve esplicare le sue funzioni anche in via preventiva. Nè può trascurarsi il valore che avrebbe tale istituzione come segnale di un rinnovato impegno del Governo e del Parlamento. E su questo è opportuno aggiungere qualche ulteriore considerazione: è vero

che lo stato di cose sopra delineate getta discredito sulle istituzioni centrali, regionali e locali e induce sfiducia e scontento nel cittadino-utente, ma l'elemento più preoccupante è l'allontanamento delle imprese dal settore dell'acqua, perchè basterebbe — come abbiamo detto — qualche provvedimento ben assestato per ridare un pò di credito al Governo e un pò di fiducia agli utenti; sarà invece molto difficile richiamare, se passa altro tempo per l'attuazione della riforma, le imprese che hanno abbandonato il settore o sono in procinto di farlo per dedicarsi (e attrezzarsi) ad altre attività, con la conseguenza che i previsti benefici, in termini anche di investimenti e impiego di mano d'opera derivanti dall'apertura del mercato dell'acqua di cui alla legge n. 36, non potranno più realizzarsi.

La gestione con carattere industriale dei servizi pubblici, e in particolare quella del servizio idrico integrato, presenta elementi di tale complessità che non può costituire il campo per improvvisazioni e sperimentazioni, e quindi la maturazione di una cultura d'impresa in tal senso richiede del tempo e soprattutto la certezza che l'operazione complessiva vada a buon fine.

Non può peraltro sottacersi come le imprese italiane salvo lodevoli e apprezzabili eccezioni, abbiano sottovalutato il problema (lasciando ampio spazio ai colossi industriali dell'U.E.), ritenendo forse che tutto alla fine si sarebbe risolto nella vendita di tubi e nella realizzazione di opere pubbliche; circostanza che per converso non può non aver pesato sulla negativa situazione generale.

In conclusione, comunque, deve confermarsi che (forse) siamo ancora in tempo per ovviare a tutta la serie di inconvenienti, contrarietà, disattenzioni e distorsioni) che si è dovuta registrare ma occorre far presto e soprattutto che ciascuno a qualsiasi livello e su qualsiasi sponda si trovi, faccia, senza ricorrere all'alibi dell'inerzia degli altri, la sua parte (come può orgogliosamente affermare di averla fin qui fatta, pur tra mille difficoltà, il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche) per il successo di una riforma, che tanta importanza riveste per il nostro Paese.