

RELAZIONE
SULLO STATO DEI SERVIZI IDRICI
(Anno 1997)

P R E M E S S A

Il governo dell'acqua è il governo di una realtà complessa in cui si intrecciano rilevanti questioni istituzionali, economiche e ambientali.

Forse anche per questo motivo la legge n. 36/94 risulta promulgata da ormai quattro anni, ma non sembra ancora entrata in vigore.

Tre regioni (Toscana, Lazio e Campania) hanno invece dimostrato che non è così, che la legge di riforma è attuabile, che gli obiettivi di integrazione dei servizi idrici sono oggettivamente a portata di mano. In queste Regioni il 1998 sarà l'anno del decollo della riforma preparata e condotta negli anni precedenti.

L'esperienza dimostra che il processo di trasformazione deve essere guidato con mano ferma ed autorevole e che le difficoltà che si incontrano sono numerose, ma risultano, in ultima analisi, abbordabili e superabili, solo che esista veramente la volontà politica.

In realtà, la trasformazione possibile è sempre un compromesso tra ciò che si voleva e la situazione presente.

Il criterio per valutare il successo del processo riformatore sta più nella direzione della trasformazione che non nel suo aderire ad un percorso e ad un modello precostituito.

Del resto, non bisogna mai dimenticare che le riforme non sono mai fini a se stesse, ma sono sempre uno strumento per migliorare il soddisfacimento dei bisogni collettivi.

E', quindi, su questo terreno, quello dell'utilità concreta per i cittadini in termini di efficienza, efficacia, economicità ed equità che si misura ogni trasformazione e, pertanto, anche la riforma dei servizi idrici, che nel caso specifico richiede, come è noto, gestioni industriali su basi territoriali sufficientemente ampi.

A quattro anni dalla promulgazione della legge è inoltre possibile sgombrare il campo da alcuni equivoci e luoghi comuni.

I soggetti interessati alla trasformazione sono più che noti. La gestione dei servizi idrici fa capo generalmente ai comuni (gestione diretta, in economia) e alle aziende municipalizzate, consorzi pubblici, etc.

I privati rappresentano una realtà poco significativa sia in termini percentuali sia in termini aziendali.

I "grandi privati" (italiani e stranieri) che si sono affacciati con molto interesse alla finestra del "business dell'acqua" mostrano una crescente disattenzione: troppo lento il processo, troppo complicato tentare di entrarvi; troppo incerti, quando non Resta aperto il problema del "cittadino interessato" o del "cliente". Il suo coinvolgimento appare ancora estremamente complesso e difficile.

Del resto, le critiche e le polemiche intorno al metodo normalizzato per la determinazione della tariffa dimostrano come sia difficile riuscire a fare decollare una vera politica della regolazione del settore dei servizi idrici. Anche perché bisogna sfatare il mito o l'illusione che si possano riformare offrendo contemporaneamente un servizio migliore e una più adeguata tutela dell'ambiente idrico a costo zero.

E' dunque difficile spiegare che oggi paghiamo il duro prezzo dell'acqua facile che non vale niente e non costa niente, dell'acqua sprecata e sporcata, dell'acqua che non arriva nei rubinetti o che viene restituita all'ambiente come fattore di ulteriore e diffuso inquinamento.

Qualunque processo di riforma (tanto più se di grande portata come quello in discussione) ha bisogno di innovatori, di soggetti che abbiano interesse a guidare e a sostenere il processo stesso attraverso le inevitabili difficoltà.

E' in questa prospettiva che il sistema degli enti locali e delle aziende municipalizzate (del resto in via di grande e significativa evoluzione) può e deve giocare un ruolo fondamentale e decisivo.

Ma se è vero che le grandi questioni ambientali (acqua, aria, rifiuti) sono lì a testimoniare quotidianamente che l'ambito comunale, in sé preso, non può organizzare nessuna risposta adeguata, è altrettanto vero che le riforme possono fallire anche per carenza di realismo nel considerare i modi concreti nei quali è possibile superare gli ostacoli e andare nella direzione voluta dalla riforma (integrazione dei servizi di acquedotto-fognatura-depurazione; gestione industriale di vasta area; tutela della risorsa attraverso un razionale uso, risparmio e riuso).

Ma va anche detto che i livelli alti della politica (Governo, Parlamento) non possono — pena il fallimento — disinteressarsi della riforma o pensare che la stessa proceda per automatismi interni.

Ma sono le Regioni, gli enti locali e — soprattutto — il sistema delle aziende degli enti locali che devono capire che la riforma è — in ultima analisi — la ricerca di una

organica risposta ad una diffusa esigenza di avere servizi migliori e una migliore qualità della vita.

Come vedremo in seguito, molte Regioni hanno legiferato, ma quasi tutte hanno ripetuto le formule contenute nella legge nazionale, dimenticando che la legge n.36/94 è di fatto una legge di principi e che solo per alcuni procedimenti contiene una disciplina puntuale e che pertanto il ruolo di definire gli ulteriori dettagli è affidato proprio alle Regioni.

Oppure è accaduto (come in Lombardia, Veneto, Emilia Romagna) che i problemi della trasformazione invadessero la scena in maniera così complessa al punto da paralizzare ogni decisione di proposta legislativa.

I principi della riforma sono generalmente e teoricamente condivisi. Ma la loro applicazione genera controversie e conflitti che riguardano, innanzi tutto, la definizione degli ambiti e l'accorpamento delle gestioni alla scala ottimale.

Il superamento della frammentazione si scontra così non solo con l'aspirazione a "gestire" l'acqua in ambito comunale ma, incontra anche la resistenza delle aziende municipali esistenti che necessitano di maggiore vigore imprenditoriale tale da consentire loro di svolgere un ruolo importante nell'evoluzione del settore.

La legislazione regionale, in molti casi, tende a riproporre gli obiettivi della riforma (ambiti territoriali, unicità del soggetto gestore, unicità della tariffa) senza accompagnare gli enti locali nella fase di transizione, senza delineare tappe intermedie, senza specificare "chi-fa-che-cosa-in-quali-tempi" per conseguire gli obiettivi della riforma che non sono - evidentemente - tutti attingibili in un solo momento e in solo contesto.

Resta così aperta una rilevante questione: bisogna ritenere che sino al compimento del lungo procedimento organizzativo tutto debba rimanere fermo?

La realtà viva e vitale della nostra economia e la salvaguardia dell'ambiente non possono tollerare blocchi irrazionali, immaginando che il tempo ed i problemi relativi all'acqua si possano fermare, mentre tutto scorre velocemente.

Del resto il grave gap infrastrutturale in tema di fognature e depurazione non può non suscitare allarme, rivendicazioni, e decisioni su questioni urgenti ed importanti come quelle relative agli impianti di depurazione.

Il piano decennale del Ministero dell'ambiente nasce, per così dire, da questa rincorsa del tempo perduto.

Ma se la soluzione dei problemi non può essere rinviata alla definizione finale dell'intero processo, sono altrettanto deprecabili iniziative o provvedimenti che dimentichino o addirittura eliminino ogni sforzo di programmazione e razionalizzazione delle gestioni e degli usi della risorsa, quasi che la riforma costituisca una sorta di inciampo sulla via del fare.

La direzione di marcia che la legge di riforma delinea non può essere tradita o "sospesa".

Il fondamento della programmazione e gestione su vasta area, accompagnato da un graduale accorpamento delle gestioni non può e non deve mancare.

Si profila allora l'opportunità di provvedimenti che inquadrino la situazione esistente nell'ambito territoriale ottimale e individuino i primi passi nella direzione voluta dalla legge di riforma.

La bozza di regolamento previsto dall'art. 20, co. 8, della legge n. 59/1997 per il servizio idrico integrato costituisce da questo punto di vista un significativo esempio.

Insomma, la programmazione d'ambito e l'accorpamento delle gestioni possono essere concretamente avviati a partire da quel che c'è mettendo a tema tutta la complessità delle questioni conoscitive e progettuali per giungere ad una conclusione entro un preciso arco temporale.

E' quindi necessario por mano alla revisione del decreto del Presidente del Consiglio ex art. 4 della legge 36 e definire - magari in sede regolamentare - una precisa scadenza entro la quale gli enti locali debbono concludere la fase di studio e di progettazione e assumere la decisione politica che guiderà il completamento della fase di transizione sino alla nascita del servizio idrico integrato.

Il superamento della frammentazione delle gestioni e il loro accorpamento alla scala ottimale rappresenta, dal punto di vista pratico, la questione delle questioni.

E' infatti ancora diffusa, soprattutto a livello comunale, la convinzione che le gestioni in economia siano le migliori possibili e che la sottrazione della gestione diretta costituisca una sorta di strappo, quasi l'esito di una violenza razionalizzatrice (molti Comuni montani gridano al "furto").

Le aziende dei Comuni medio-grandi, pur apprezzando la prospettiva della riforma, cercano di allontanare gli effetti indesiderati e trovano ostinate difese o solidarietà da parte dei sindaci che, forti dell'elezione diretta, diventano i tutori politici delle "loro" aziende e dei "loro" amministratori.

Ci vuole poco a capire che in questa condizione, non esistono scorciatoie. Soprattutto se alla necessità di accorpare e industrializzare le gestioni si aggiunge anche quella di aprire le porte ad un confronto concorrenziale.

Il risultato è che bisognerebbe fare troppe cose insieme: "strappare" le gestioni dirette ai comuni, accorpare le aziende esistenti in una superiore unità aziendale, introdurre elementi di concorrenza in un monopolio naturale, dominato dalla presenza della componente pubblica.

Se si pretende di fare tutte queste cose in un colpo solo, ci si affida sicuramente ad una serie di ragioni forti, ma si dimostra scarso realismo politico.

Deve poi accennarsi ai problemi posti dal regolamento in corso di emanazione ai sensi dell'art. 20 della legge n. 59/1997, per la semplificazione del procedimento relativo all'organizzazione del servizio idrico integrato, e al disegno di legge 4420 (c.d. Merloni ter) ora in corso di discussione presso l' VIII Commissione permanente della Camera.

I due strumenti, al di là delle singole disposizioni da essi recate, si muovono in una logica completamente diversa e contraddittoria: nel primo, in aderenza alla ratio della legge n. 36/94, si punta decisamente a risultati che privilegino l'efficacia, l'efficienza e l' economicità della gestione del servizio, nel secondo si persegue l'irrigidimento formalistico del sistema degli appalti che, secondo i proponenti, dovrebbero essere tutti ricondotti alla disciplina generale dei lavori pubblici

Ma la confusione ed il potenziale conflitto non si ferma alla differenti logiche e requisiti in base ai quali devono essere scelti i soggetti gestori e attuatori, dandosi adito ad una questione di fondamentale rilevanza che riguarda la coerenza tra la

programmazione di settore (art. 11, co. 3, della legge n.36 , “piano d’ambito”) e quella sui lavori pubblici (programmazione triennale delle opere).

Quali sono i rapporti tra questi due strumenti?

Sarebbe necessario specificare, per lo meno, se i lavori previsti nel “piano d’ambito” debbano essere inseriti nella programmazione triennale già prevista nella legge n. 109/1994 e che si intende modificare col menzionato disegno di legge.

Si tratta di un chiarimento importante ed ineludibile per cui sarebbe auspicabile che il Parlamento valuti, non solo con attenzione, ma con una visione unitaria, la materia, evitando — se possibile — contraddizioni, confusioni, complicazioni.

1.- STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 5.1.1994 N. 36

1.1. L'inizio del 1997 aveva visto un rinnovato impegno delle Regioni nel mettere a punto i provvedimenti di attuazione degli artt.8, 9 e 11 della legge n. 36/94, e ciò faceva sperare nell'esaurimento degli adempimenti regionali entro la fine dell'anno. Ma gradualmente si è assistito ad un evidente rallentamento dell'attività legislativa e alla caduta di tensione e di attenzione nei confronti della riforma dei servizi idrici. Ne è prova anche la mancata riproposizione dei disegni di legge già approvati nei consigli regionali e osservati dal Governo: è il caso delle Regioni Molise, Marche e Puglia, pur in presenza di rilievi marginali, ai quali si poteva ovviare con facili modifiche alle leggi approvate.

Il caso delle Regioni Lombardia, Emilia e Veneto è ancora più significativo e preoccupante, perché da tempo sono in discussione varie versioni dei disegni di legge, senza che si arrivi ad una decisione, a motivo di interessi consolidati, rappresentati essenzialmente da aziende municipalizzate, come già accennato in premessa.

Se da un lato ciò è spiegabile e causa delle oggettive resistenze delle strutture preesistenti al cambiamento, dall'altro il fenomeno è preoccupante poichè il "sistema" deve poter contare sul patrimonio di esperienza e di capacità tecniche ivi esistenti.

Sicuramente, in queste Regioni, la costruzione del nuovo sistema deve avvenire mediante un processo graduale ma puntuale, utilizzando eventualmente in modo

appropriato la fase della salvaguardia, così come viene specificato nel prosieguo della relazione.

Per le Regioni meridionali la problematica è tutta diversa ed un ruolo decisivo viene ad assumere l'accordo di programma già puntualmente previsto dalla legge all'articolo 17.

In ambedue i casi: fase transitoria per le Regioni settentrionali, accordi di programma per le regioni meridionali, un impegno degli organi centrali del Ministero possono contribuire decisamente al superamento degli ostacoli.

La Sicilia poi fa storia a sé, atteso che la maturazione di ogni atto è frutto di defatiganti compromessi e di lunghe e numerose pause di riflessione, tenuto peraltro conto della specificità di Regione a statuto speciale.

Nonostante tali difficoltà ed ombre, la riforma ha tuttavia compiuto significativi passi avanti, essendo state costituite tutte le autorità d'Ambito in Toscana e alcune nel Lazio e in Campania, mentre altre ancora sono in fase di formazione. Negli stessi Ambiti sono state già avviate le ricognizioni delle reti e degli impianti sulla base di schede preventivamente predisposte. Al fine di assicurare uniformità nel rilevamento delle opere, il Comitato ha indetto una prima riunione delle autorità di Ambito già costituite e mantiene con esse contatti costanti.

Il Comitato ritiene che, per quanto sopra esposto e per quanto più diffusamente svolto in questa relazione, il processo di attuazione della legge 36 sia ad un punto "critico", sebbene i lenti ma considerevoli passi compiuti non consentano certamente di tornare in dietro.

Il lavoro sin qui svolto dai vari soggetti istituzionali è significativo.