

dell'affidamento della gestione e delle operazioni di controllo sulla gestione stessa, per poter affrontare le verifiche triennali in piena cognizione di causa.

Il Comitato si sente quindi impegnato, oltre che a rivedere ed affinare alcuni punti del metodo normalizzato, a proseguire verso la predisposizione di altri strumenti che possano costituire indirizzi da seguire per l'attuazione delle nuove gestioni, in modo da permettere alla successiva fase della regolamentazione di svolgersi su basi di confrontabilità e di stimolo verso un'efficiente competitività.

Pertanto le ulteriori predisposizioni metodologiche dovranno riguardare:

A) per la redazione del piano di Ambito:

- l'analisi dello stato attuale del servizio idrico e delle strutture disponibili, come risultanti dalla fase di ricognizione;
- lo studio dei livelli di servizio e dell'evoluzione della domanda;
- la definizione della strategia di intervento, con la predisposizione dei relativi progetti;
- l'articolazione del piano e dello sviluppo tariffario, rispondente ai vincoli del metodo;

B) per il controllo sulla gestione:

- l'articolazione della normativa contrattuale da inserire in convenzione per la disciplina del controllo sulla gestione;
- la definizione delle operazioni relative al controllo con l'indicazione delle prerogative dell'ente concedente e dei doveri del gestore;
- l'acquisizione dei dati gestionali, tecnici ed economici;

C) per la revisione periodica triennale:

- l'individuazione degli scostamenti dagli obblighi del gestore e la valutazione delle correzioni di tariffa relative a tali scostamenti;
- la disciplina per eventuali domande di varianti sia per fatto del concedente che per domanda del gestore.

6.2 In questo quadro particolare rilevanza assume il problema della remunerazione del capitale investito quale elemento fondamentale di qualsiasi gestione industriale.

In realtà il metodo normalizzato già prevede - tra le componenti della tariffa per il servizio idrico integrato - la remunerazione del capitale investito, quale risulta dai libri contabili del gestore alla data di emanazione del metodo stesso e dal piano economico-finanziario, con un tasso di remunerazione fissato nel 7%, da intendersi al netto del tasso d'inflazione, ma al lordo degli oneri fiscali.

Al riguardo è altresì prevista, entro 12 mesi dall'entrata in vigore del metodo, una proposta di revisione da formularsi a cura del Comitato per il Ministro dei lavori pubblici, tenendo conto degli indirizzi e dei criteri fissati in materia dal CIPE. Anche a voler prescindere dalla possibilità di interpretare la locuzione "entrata in vigore" non come riferita al mero fatto giuridico della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale avvenuta il 16.10.1996, ma come inscindibilmente connessa all'effettiva applicazione del metodo, cui pure fa riferimento lo stesso paragrafo 11 per eventuali altre variazioni, deve sottolinearsi come a tutt'oggi il CIPE non abbia ritenuto di dover emanare alcuna direttiva, essendosi limitato, per il settore dei servizi idrici, a stabilire alcune procedure per l'aggiornamento delle tariffe in via

provvisoria, in pendenza dell'effettiva applicazione della legge n. 36. Nè d'altra parte vi è alcuna notizia - come si è visto - sull'altro importante adempimento sul quale la revisione del metodo deve basarsi, e cioè il recepimento (per il quale tutti i termini sono ormai scaduti) della direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane.

Il Comitato ha comunque ritenuto di avviare per tempo una discussione sul tema, pur in presenza di tali inadempimenti ed in mancanza di dati probanti che solo da un'effettiva attuazione della nuova metodologia tariffaria possono derivare, discussione che anche questa volta si è dovuta sviluppare senza alcun supporto da parte degli uffici previsti dagli artt. 21 e 22 della legge n. 36, in quanto - come in precedenza chiarito - non ancora costituiti.

6.3 A giudizio del Comitato le linee, lungo le quali deve esplicarsi la ricerca dei parametri ottimali per la fissazione del tasso di remunerazione del capitale investito nel servizio idrico integrato, possono così riassumersi:

- A) superare l'indicazione di una percentuale fissa;
- B) stabilire un punto di partenza oggettivo, quale il TUS, il RIBOR, l'IRS o il rendimento dei titoli di Stato poliennali;
- C) differenziare i rendimenti in funzione delle percentuali di capitale preso a prestito o proprio investite nella gestione;
- D) ricercare un punto di equilibrio, il più possibile oggettivo, tra dette percentuali in funzione dell'ottimizzazione dei risultati della gestione;
- E) chiarire il problema dell'incidenza degli oneri fiscali, in modo da evitare effetti distorti o squilibranti;

F) pervenire ad un'unica formula, che tenga conto dei fattori suddetti, ma sia valida per tutte le situazioni, (al riguardo non deve peraltro dimenticarsi che la tariffa, comprensiva anche del tasso da tale formula derivante, è oggetto di negoziazione al momento dell'affidamento della gestione, con qualsiasi procedura esso avvenga);

G) corredare la formula stessa con una serie di simulazioni, che ne consentono di valutare i risultati teorico-pratici.

Sulla base di tali linee (sulle quali si è ritenuto di dover sentire il parere dell'ABI e del NARS), il Comitato conta di presentare la proposta definitiva al Ministro dei lavori pubblici entro la fine del mese di febbraio 1998.

7. - CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

7.1 Alla luce delle considerazioni che precedono, può farsi il punto della situazione in ordine all'attuazione della legge n. 36/1994, che ormai si inserisce in una strategia complessiva che il Governo si è proposto di perseguire, come dimostrano sia le priorità indicate nel programma dell'attuale Gabinetto sia la particolare attenzione dedicata dal documento di programmazione economico-finanziaria al problema delle tariffe ed al metodo dei limiti di prezzo.

D'altro canto a quattro anni dall'entrata in vigore della legge, nove Regioni per una popolazione di circa 25.219.000 ⁽¹⁾ abitanti su km² 147.627, hanno provveduto, con legge, agli adempimenti di loro competenza, oltre la Liguria che ha provveduto con delibera consiliare (ab. 1.658.513, km² 5.420).

Per tre Regioni la legge è approvata ma ancora non in vigore perchè osservata dai rispettivi Commissari di Governo (ab. 5.857.571, km² 33.494).

Sei Regioni non hanno elaborato alcuna proposta o questa sta seguendo l'iter previsto dai singoli statuti regionali; va peraltro tenuto al riguardo conto che la Corte costituzionale, con sentenza 24.11 - 7.12.1994 n. 412, ha dichiarato inapplicabili alle Province autonome di Trento e Bolzano le norme della legge n. 36 riguardanti l'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato e che analoghe considerazioni potrebbero essere svolte per le Regioni a statuto speciale.

⁽¹⁾ Il calcolo è stato fatto su stime per il 1995.

Non è certo un risultato molto brillante, anche se si tratta di oltre il 57% della popolazione nazionale e di oltre il 61% del territorio, ma comunque esso testimonia come la legge possa funzionare e come gli ostacoli e le difficoltà derivino in gran parte da fattori esterni o da inadeguato uso degli strumenti che la legge stessa fornisce, come accennato anche in precedenza.

Questi convincimenti muovono da una valutazione della attività delle singole Regioni e sono ulteriormente consolidati da udienze conoscitive promosse dal Comitato con gli amministratori degli ambiti delle Regioni Lazio e Toscana che sono quasi tutti insediati e che stanno procedendo ai primi adempimenti previsti dal comma 3 dell'art. 11.

Possiamo dire in conclusione che l'attuale fase di attuazione si caratterizza, nonostante gli ancora numerosi inadempimenti statali e regionali, come una fase di consolidamento delle posizioni raggiunte e di approfondimento dei grandi temi a detta attuazione connessi: nessuno può adesso pensare di tornare indietro.

Lo stesso Ministro dei lavori pubblici, nell'introdurre i lavori della "Consulta dell'acqua", ha espresso la convinzione che la legge "Galli" (come tutte le altre, peraltro) può essere perfezionata; sarebbe tuttavia utile non dare l'impressione che si sia in attesa di un suo cambiamento, rinviandone nel frattempo l'applicazione: adesso bisogna andare al completamento della sua applicazione; dopo, anche sulla base dell'esperienza, si andrà al suo miglioramento.

7.2 Se questo è il quadro complessivo che ci permette di dare un giudizio non del tutto negativo, il Comitato non ha mancato - come si è visto - di intervenire ai vari livelli per denunciare e criticare comportamenti non in linea con un' accorta e

conseguente gestione degli strumenti a disposizione dei soggetti interessati, sotto la spinta di forti reazioni da parte di chi (pubblici amministratori e gestori), non appena ha intravisto la possibilità che la legge n. 36 ha grandi possibilità di essere attuata, ha cercato di salvare il vecchio sistema che deve essere sostituito dalle nuove gestioni industriali, ispirate a criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

Il Governo è ben consapevole della fondamentale importanza di una corretta impostazione del problema delle risorse idriche, secondo le linee della riforma, ma ogni tanto cede alle istanze di chi, in cerca di soluzioni improvvisate (in vista di interessi non certo inseriti in strategie complessive di salvaguardia dell'interesse pubblico), mira a distorcere e ad affondare qualsiasi ipotesi di riforma. Questa è la denuncia fatta dal Comitato anche in sede di audizione in data 3.11.1997 presso la Commissione Veltri istituita per l'indagine sull'attuazione della legge n. 183/1989.

Non ritorniamo sullo schema di regolamento attuativo dell'art. 20, co.8, della legge 15.3.1997 n. 59 in tema di procedimento relativo all'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato, per il quale l'energica reazione di buona parte degli operatori pubblici e privati (ed anche del Comitato di vigilanza) ha bloccato le soluzioni proposte inducendo il Ministero competente ad una diversa soluzione.

Da ultimo il Comitato ha più volte richiamato l'attenzione sulle condizioni in cui si trova ancora oggi, a tre anni dalla sua costituzione, lo stesso Comitato, poichè i palleggiamenti di competenze in sede ministeriale non hanno finora consentito il funzionamento degli uffici di supporto (Segreteria tecnica ed Osservatorio dei servizi idrici), circostanza ancora più grave perchè detto Osservatorio deve

assumere la funzione di "focal point" del sistema informativo euromediterraneo per l'acqua.

7.3 Nonostante tutto, la riforma prosegue e il metodo normalizzato ne costituisce la base, anche se tutti i contributi volti al perfezionamento della sua applicazione debbono essere considerati positivamente.

In attuazione del citato provvedimento di approvazione del metodo normalizzato, il Comitato sta procedendo alla revisione del tasso di remunerazione del capitale investito, come precisato al precedente paragr. 6.

Del resto potranno essere prese in considerazione altre limitate modifiche, prima della scadenza dei periodi (pure previsti) di osservazione sul campo, cioè dopo la costituzione delle nuove gestioni, ma non potrà essere accettata un'impostazione che miri a variare il metodo in modo da travolgere i principi cui la riforma si ispira oppure a rinviare l'attuazione sine die.

7.4 D'altro canto possono ritenersi auspicabili alcune limitate modifiche (ad es. ai criteri previsti dal D.P.C.M. 4.3.1996) per agevolare l'entrata in funzione degli ambiti, nella linea già aperta dal Parlamento con l'approvazione dell'art. 8, co. 2, della legge 8.10.1997 n. 344 che, per rimediare al ritardo nell'attuazione della legge n. 36/94 da parte di diverse Regioni, individua nelle Provincie gli ambiti stessi. Per gli stessi motivi il CIPE ha definito per gli anni seguenti criteri per l'aumento delle tariffe del servizio idrico volti a far fronte ad investimenti necessari, data la generale obsolescenza degli impianti.

Il rischio insito in questi percorsi, motivati - come detto - dall'urgenza di provvedere in assenza degli ambiti e del piano previsto dall'art. 11, co. 3, consiste

nell'eventualità di perpetuare la fase transitoria e di procrastinare l'avvio della riforma come indicato dalla legge n. 36/94. Si ritiene invece sia possibile contemperare l'urgenza di adempimenti e l'avvio dell'attuazione della legge stessa, inserendo eventuali finanziamenti statali o regionali, ordinari o straordinari, in una logica di pianificazione e di programmazione che faccia salva la possibilità di corrette scelte future e le imprescindibili caratteristiche delle gestioni imprenditoriali.

Dall'esame peraltro delle leggi regionali finora approvate e dalle proposte in itinere, si è ricavata la convinzione che scarsa attenzione sia stata posta ai problemi dell'organizzazione e del funzionamento degli ambiti territoriali ottimali nella prima fase di avvio, poichè le Regioni in linea di massima sembrano non aver ritenuto necessario disciplinare specificamente procedure e modalità per alcuni istituti fondamentali quali ad esempio il modello gestionale, la salvaguardia delle gestioni esistenti, il coordinamento, il finanziamento delle attività preliminari degli ambiti, limitandosi a seguire pedissequamente le norme della legge nazionale.

Tale circostanza appare ancora più grave se si pensa alla varietà di situazioni esistenti nel nostro Paese, con marcate differenze anche all'interno di ciascuna Regione, varietà che richiederebbe valutazioni differenziate che soltanto in sede regionale possono emergere e che in alcuni casi potrebbero portare ad ipotizzare una fase transitoria per consentire una più agevole entrata a regime della riforma obiettivata nella legge n. 36.

A supporto di tali considerazioni si richiamano le osservazioni formulate nel paragrafo 1 sul problema della salvaguardia giacchè questa, e lo speculare

principio di unicità della gestione, sono il motivo fondamentale del ritardo degli adempimenti regionali a causa di posizioni localistiche o di resistenze degli attuali gestori.

Orbene, pare al Comitato che, pur non essendo l'obiettivo del gestore unico testualmente dichiarato nella legge n. 36, a tale risultato inequivocabilmente portino il superamento della frammentazione delle gestioni ed il conseguimento di adeguate dimensioni gestionali indicate come base per la delimitazione degli ambiti territoriali su cui organizzare i servizi idrici (art. 8, c. 1, lett. b e c).

La stessa forma di cooperazione tra gli enti locali all'interno dell'ambito, necessitata dall'unicità di comando, ha significato solo in quanto si rivolge ad un unico servizio e tale può aversi solo con un unico gestore, così come unico è il programma degli interventi, unico il piano finanziario e il modello gestionale ed organizzativo previsti dal comma 3 dell'art. 11; così come unica è la tariffa derivante da tale piano pur con la modulazione prevista dall'art. 13, co. 7.

Tale essendo indiscutibilmente il principio, anche la deroga per le concessioni esistenti di cui all'art. 10 lo conferma.

Appare perciò evidente che la salvaguardia di cui all'art. 9, comma 4, è di natura transitoria ed ipotizza - opportunamente - un processo verso l'unificazione gestionale (in tal caso gli enti locali associati devono adottare ogni altra misura di organizzazione e di integrazione delle funzioni tra la pluralità dei soggetti gestori) che utilizza e valorizza " le forme e le capacità gestionali degli organismi esistenti che rispondano a criteri di efficienza, di efficacia e di economicità".

Poichè - come si è visto - il processo di costruzione del servizio rappresenta oggettivamente le difficoltà maggiori e contemporaneamente incontra resistenze soggettive da parte di singoli enti locali e gestori, sarebbe stato quanto mai opportuno che le leggi regionali disciplinassero puntualmente i concetti di efficienza, efficacia, economicità che non potranno non essere almeno allo stesso livello di quelli che il piano di Ambito andrà a definire.

Da ciò consegue che le salvaguardie potranno essere valutate solo dopo la definizione del piano di Ambito, vuoi per il motivo già detto, vuoi per verificare se la compatibilità con il piano delle gestioni salvaguardate determina situazioni di minore validità per il restante territorio di Ambito.

Così come dovrebbe essere definita temporalmente la fase di salvaguardia che si ritiene debba coincidere con la conclusione della fase transitoria dell'adeguamento delle tariffe in atto alla tariffa di Ambito.

E' una fase importante poichè, mentre si elabora il piano di cui all'art. 11, gli Ambiti possono affrontare non solo le problematiche strategiche, ma anche gli interventi più urgenti, così come il superamento delle gestioni in economia, in modo che l'organismo entri già immediatamente in una fase operativa.

Si tratta di un periodo necessario anche se non potrà durare più di alcuni anni dato lo stretto legame tra tariffa e piano degli interventi ed il peso sempre maggiore che la componente "costi di investimento" avrà sul totale delle componenti la tariffa.

In questa fase è affidata all'autonomia degli Ambiti definire "le misure di organizzazione e di integrazione delle funzioni tra i soggetti gestori presenti nell'Ambito".

Si auspica che questi concetti vengano recepiti dalle leggi regionali in fieri e comunque si ritiene che da essi possano muovere le opportune integrazioni del decreto del Presidente del Consiglio emanato il 4.3.1996 in attuazione dell'art. 4 della legge n. 36/94.

Se il legislatore considera le gestioni esistenti che rispondono a criteri di efficienza, efficacia ed economicità come solide basi su cui puntare nella costruzione del servizio idrico integrato, pare a questo Comitato che analoga considerazione andrebbe rivolta con adeguati provvedimenti legislativi alla trasformazione delle gestioni pubbliche in società per azioni ed incentivata l'apertura del capitale sociale ai privati.

In questo modo il processo di liberalizzazione del settore acquisterebbe una accelerazione quanto mai necessaria data la natura di monopolio naturale del servizio idrico; le funzioni di governo e di controllo verrebbero nettamente distinte dalla gestione superando quella condizione di opacità che, al presente, dà luogo alle situazioni più diverse e contraddittorie.

7.5 Sempre in tema di liberalizzazione, il Comitato richiama le considerazioni svolte in ordine al problema dell'attuazione dell'art. 20 della legge n. 36 (paragrafo 2.2), sottolineando l'esigenza, data l'assoluta novità e complessità del tema, di prendere in considerazione le procedure ed i criteri adottati normalmente dagli organismi finanziari internazionali.

E' parere del Comitato che un processo di costruzione (perchè di ciò si tratta più che di ricostruzione) del servizio idrico integrato, debba essere supportato da un

coerente, univoco e tempestivo agire delle varie istanze di governo ed anche legislative.

Contrastano - come si è visto - con questo obiettivo provvedimenti che, ancorchè ispirati all'esigenza di far fronte a situazioni temporanee, pure urgenti, come nel caso dell' "emergenza occupazione", altro non ottengono se non consolidare resistenze all'attuazione della legge.

La costruzione di un servizio idrico integrato è progetto di grande respiro. Proprio l'occasionalità, la mancanza di un disegno generale ha fatto sì che tante risorse siano state mal spese e che la condizione del presente sia - in diverse parti del Paese - poco soddisfacente.

A quattro anni dall'entrata in vigore della legge, un forte richiamo alle Regioni inadempienti può giustificatamente precedere un'azione legislativa che surroghi l'inadempienza regionale, affidando alle Amministrazioni provinciali il compito di formulare gli adempimenti di cui all'art. 11, c. 3, da sottoporre all'approvazione dei Comuni, rappresentati in assemblea secondo criteri prestabiliti.

7.6 Infine, in relazione alla metodologia tariffaria il Comitato ha intenzione di procedere a un'ulteriore precisazione delle formulazioni che determinano il costo operativo nel "metodo normalizzato", al fine di poter considerare le innovazioni che si sono prodotte o che stanno per prodursi nella struttura produttiva, innovazioni specialmente dovute alla dimensione degli Ambiti territoriali ottimali, secondo le determinazioni delle leggi regionali, che oggi si presentano già in numero significativo. La precedente indagine statistica, eseguita dal Comitato nel corso del 1995, che dette origine alla definizione delle suddette formulazioni algoritmiche, fu

ovviamente riferita a dimensioni gestionali medie alquanto più modeste rispetto a quelle che risultano dai tracciati degli Ambiti finora conosciuti.

Stanti le suddette innovazioni portate dalla definizione dei territori di gestione e altre variazioni nelle condizioni generali, il Comitato ritiene che occorra investigare non solo sui valori delle variabili parametriche comprese nelle formule, ma anche sulla scelta di tali variabili, alcune delle quali, già ritenute inefficaci nella precedente ricerca, possono risultare determinanti o maggiormente significative in sede di revisione. Si tratta di un affinamento che appare opportuno per poter considerare più attendibili le dette formulazioni, che determinano l'entità dei costi operativi alla quale la gestione deve tendere nel perseguimento del miglioramento di efficienza voluto dal metodo secondo la procedura del "price-cap".

E' evidente che le variabili parametriche che si potrà ritenere utile inserire nelle formule dovranno anch'esse riferirsi a fattori esterni che influiscono sulla gestione, ma che sono indipendenti dalla volontà del gestore, escludendo cioè quei fattori che in qualche modo possono essere risultanti delle azioni del gestore stesso.

Si ritiene che con questo processo di affinamento delle formulazioni inserite nel "metodo normalizzato", quest'ultimo possa dimostrarsi ancor più rappresentativo delle condizioni tecnico-economiche nelle quali la gestione prende corpo e si sviluppa con le integrazioni previste dal piano degli interventi di cui all'articolo 11 della legge n. 36/94.

7.7 Nelle precedenti comunicazioni e nella relazione al Parlamento per l'anno 1996, questo Comitato aveva sottolineato il ruolo centrale dell'utente nel processo di riforma obiettivato nella legge n. 36, mentre nei precedenti paragrafi di questa

relazione non sono mancati gli spunti critici e le osservazioni sul tema in ordine all'attività delle Regioni e ad altri aspetti della situazione.

E' necessario, peraltro, a conclusione di questa relazione, formulare alcune considerazioni di carattere generale.

Anzitutto deve essere a tutti chiaro che il cittadino-utente non va più visto come singolo portatore di interessi privati in senso stretto, ma assume il ruolo di fruitore finale di tutto il processo, titolare di diritti e interessi, ma anche di doveri e obblighi volti a salvaguardare questo suo ruolo, e a portare un contributo responsabile all'attuazione della riforma.

Si coglie così immediatamente il collegamento inscindibile con il problema della cultura dell'acqua, così come posto dagli art. 1 e 2 della legge n. 36, e sul quale il Comitato ha ritenuto di dover richiamare più volte l'attenzione degli organi di Governo e dell'opinione pubblica, auspicando anche un'indispensabile campagna sistematica d'informazione.

D'altra parte nel nostro Paese ci si sta, sia pure lentamente, avviando a superare i principi ottocenteschi che finora hanno retto l'esplicarsi dell'azione amministrativa sicchè, anche sotto la spinta delle direttive comunitarie, va consolidandosi la convinzione che, specie nei settori, come quello in argomento, in cui appaiono prevalenti gli aspetti tecnici (finanziari, gestionali, ingegneristici ecc.), l'attività amministrativa debba non solo e non tanto produrre atti conformi alla legge quanto dei risultati positivi per i cittadini: tra le varie opzioni che le norme giuridiche prevedono, l'amministratore (o il funzionario) pubblico deve scegliere quella che consente il miglior risultato possibile.

E' la strada attraverso la quale sta emergendo il problema della qualità quale caratteristica imprescindibile del risultato dell'azione amministrativa, al di là di qualsiasi formalismo; ed è proprio il settore dei servizi pubblici quello nel quale l'esigenza è più avvertita, per ragioni che qui non è il caso di richiamare, esigenza alla quale fa riscontro proprio questo nuovo ruolo del cittadino-utente, al quale si richiede ormai una reale collaborazione e presenza sia come singolo sia in forma associata.