0 Sintesi della relazione[*]

0.1 La dimensione dell'industria dei servizi idrici e i risultati di esercizio

La struttura del Certificato del Conto Consuntivo dei Comuni 1998 è radicalmente mutata rispetto a quella del 1994 e 1996. Pertanto la presente Relazione rispetto alla precedente contiene informazioni solo parziali sui ricavi, sul tasso di copertura delle spese e sui risultati di gestione.

Il Comitato ha comunque ritenuto interessante commentare i dati per il 1996, aggiornare poi i costi al 1998 e il fatturato al 1999.

Il fatturato complessivo dell'industria dei servizi idrici in Italia nel 1999 è stimato pari a circa 7.450 miliardi di lire (valutazione effettuata sull'incremento delle tariffe registrato nel periodo 1996-99), con un aumento del 16% rispetto al 1996. Il comparto dell'adduzione e distribuzione, con il 61% dei proventi complessivi, resta di gran lunga più importante della depurazione (28%) e della fognatura (11%).

Al 1998 le spese registrano una riduzione pari al 3,6% rispetto al 1996 raggiungendo il valore di 6.690 miliardi di lire.

Con la cautela imposta dal disallineamento temporale dei dati (fatturato al 1999 e spese al 1998) si può fondatamente ritenere che il settore sia ormai arrivato a registrare un saldo tra entrate ed uscite positivo.

L'occupazione al 1998 è stimata pari a circa 21.800 addetti, di cui oltre 13.000, pari al 64% del totale, nel comparto dell'adduzione e distribuzione.

L'offerta dei servizi idrici relativa al 1999 conferma la situazione del 1996 e si caratterizza ancora per l'eccessiva frammentazione delle gestioni e per la prevalenza della conduzione in economia. Nel complesso i servizi idrici sono gestiti da più di 8.100 soggetti indipendenti. Il maggior numero di gestori è concentrato nelle regioni del Nord (60% dei gestori), mentre nel Mezzogiorno e nel Centro se ne collocano rispettivamente il 29% e l'11%.

Le gestioni industriali pubbliche, che complessivamente servono il 42,5% della popolazione e realizzano il 52,4% dei proventi occupando il 33,3% degli addetti, sono invece più frequenti, soprattutto nei servizi di adduzione, nelle regioni del Centro-Nord e nella depurazione.

I privati, infine, non servono che l'8% della popolazione, realizzando il 9,2% dei proventi e occupando circa il 10,2% degli addetti. Essi stanno affermandosi soprattutto nel settore della depurazione, nel quale operano prevalentemente con contratti di conduzione tecnica di impianti piuttosto che con contratti di concessione.

Gli investimenti in opere infrastrutturali per il settore idrico si sono contratti fortemente fra il 1985 e il 1998: in termini reali, fatta pari a 100 la spesa per investimenti del 1985, nel 1998 essa risulta pari a 29.

Delle risorse complessive spese in tale periodo, le opere riguardanti la rete fognaria hanno assorbito il 44%, gli investimenti nella rete di distribuzione e adduzione il 41%,

---

[*] *Il Comitato ringrazia vivamente quanti hanno messo a disposizione dati e notizie per la presente Relazione, in particolare:*

- *la Direzione Generale della tutela delle acque interne del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, per la parte relativa ai piani stralcio;*
- *la Sogesid Spa, per le ricognizioni negli Ambiti delle aree dell'Obiettivo 1;*
- *la Federgasacqua e la SMAT Spa di Torino, per i dati sulle tariffe.*

mentre il rimanente 15% è stato speso in opere di depurazione, sia per la costruzione di nuovi impianti che per l'adeguamento di quelli esistenti. Il brusco rallentamento nel volume degli investimenti coinvolge tutti e tre i settori, ma è marcato soprattutto nei comparti fognario e acquedottistico (-43% fra i sottoperiodi 85/91 e 92/98).

0.2 Stato di attuazione della legge 36/94

Come noto, la legge 5 gennaio 1994, n. 36 "Disposizioni in materia di risorse idriche" ha lo scopo di riorganizzare il sistema dei servizi idrici in Italia stabilendo una netta separazione di ruoli tra l'attività di indirizzo e controllo e quella più propriamente gestionale. Per superare la frammentazione che caratterizza la gestione attuale delle acque, la legge ha previsto la costituzione di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) individuati attraverso l'integrazione *territoriale* (definizione di bacini di utenza minimi) e l'integrazione *funzionale* delle diverse attività del ciclo. Una volta insediati, gli Ambiti devono compiere la ricognizione delle opere di acquedotto, fognatura e depurazione, secondo quanto previsto dall'art. 11, comma 3 della legge. Il confronto tra la situazione esistente e gli obiettivi consente all'ATO di individuare il piano degli investimenti che costituisce parte determinante del Piano d'Ambito. L'Ambito deve poi scegliere la forma di gestione del servizio idrico integrato fra la concessione a terzi o l'affidamento diretto a società miste a maggioranza pubblica (a determinate condizioni).

Dei 91 Ambiti previsti da leggi regionali, 74 sono stati insediati. Rispetto ai dati di un anno fa, emerge un progresso a tutti gli stadi: gli ATO insediati sono passati da 48 dell'anno scorso a 74 e coprono più di 44 milioni di abitanti (rispetto ai 28 milioni del 2000). Le ricognizioni, che a volte sono state condotte dalle Regioni prima dell'insediamento degli ATO, sono terminate nel 59% degli ATO e sono in corso nel 23% .

Circa un terzo degli ATO insediati - 24 Ambiti, con un totale di 14 milioni di abitanti, corrispondente a quasi un quarto della popolazione - ha redatto il Piano d'Ambito e dieci di questi hanno affidato la gestione del servizio idrico integrato.

Complessivamente, dunque, per 3 milioni di abitanti, che costituiscono il 12% della popolazione, la prima parte del processo di riforma è concluso.

I dati inducono a una duplice conclusione: otto anni dopo l'approvazione della legge 36/94, la riforma contenuta nella legge non è ancora completa; negli ultimi tre anni, però, si è assistito ad una notevole accelerazione del processo, assai confortante, che consente di considerare superata la soglia di non ritorno nell'applicazione della legge.

Il Comitato di vigilanza, analizzando i dati dell'*Indagine sullo stato di attuazione della L.36/94,* ha ricostruito in modo analitico le varie fasi che compongono l'applicazione della legge per valutare i tempi impiegati dagli Ambiti per realizzare le diverse attività previste dalla legge, a partire dall'emanazione della legge regionale all'Ambito per affidare il servizio idrico integrato.

L'attività che ha il maggior peso è quella relativa all'insediamento dell'Ambito, corrispondente a più del 30% del totale del tempo impiegato. Le altre due attività fondamentali della Ricognizione e del Piano complessivamente rappresentano il 33% del totale. Infine l'affidamento rappresenta circa il 17% del tempo totale.

La riduzione dei tempi dell'insediamento è sicuramente la priorità per qualsiasi disegno di semplificazione delle procedure.

Più incerto è il risultato che si può ottenere intervenendo sull'attività di affidamento, la cui procedura ad evidenza pubblica è difficilmente comprimibile. Tale giudizio può essere tuttavia attenuato in considerazione sia delle novità introdotte dalla Finanziaria 2002 che di una certa dilatazione dei tempi registrati nel corso del 2000, legata probabilmente alle incertezze normative dovute alla riforma attesa.

0.3 La situazione dei servizi idrici: i risultati delle ricognizioni

Rispetto alla relazione annuale al Parlamento per l'anno 2000 si rileva una forte crescita nella disponibilità dei dati provenienti dalle ricognizioni sul servizio idrico integrato. Grazie alla forte accelerazione nell'applicazione della legge 36/94 il campione analizzato fa riferimento a 50 Ambiti Territoriali Ottimali distribuiti al Nord, Centro e Sud, per 4.124 comuni e 34,6 milioni di abitanti (il 60,2% della popolazione). Per molte Regioni, come Piemonte, Umbria, Marche, Lazio, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia, è rappresentativo del 100% della popolazione residente. Per converso, i dati analizzati su Veneto ed Emilia Romagna interessano rispettivamente il 44% e il 9% della popolazione.

La copertura del servizio di acquedotto risulta generalmente superiore al 90% in riferimento agli abitanti residenti, con un valore medio pari al 96%. Passando dall'acquedotto alla fognatura e depurazione i dati mostrano un andamento decrescente di circa 10 punti percentuali ad ogni passaggio. Lo scenario italiano risultante dal campione è dunque il seguente: copertura servizio acquedotto 96%, fognatura 85% e depurazione 75%.

Di significativo interesse sono gli indicatori sull'età media delle reti e degli impianti, poiché rappresentano parametri frequentemente utilizzati per la pianificazione degli interventi di sostituzione di opere interrate, il cui stato di manutenzione è difficilmente valutabile. Per gli impianti, inoltre, tale indicatore rappresenta un elemento di obiettivo riferimento per quanto attiene la valutazione dell'obsolescenza tecnologica e la vita residua di tali opere. Relativamente al servizio di acquedotto l'età media delle reti di distribuzione si attesta intorno a 30 anni; per il servizio di fognatura l'età media delle reti è di circa 27 anni; per la depurazione l'età media degli impianti è di circa 16 anni.

Le perdite in rete sono uno dei parametri più frequentemente utilizzati per valutare lo stato di manutenzione delle infrastrutture. L'indicatore comprende anche le cosiddette "perdite apparenti", rappresentate dai volumi di acqua non contabilizzati anche se effettivamente erogati all'utenza. I valori registrati presentano un'elevata variabilità intorno alla media del 39%, raggiungendo in molti casi livelli assolutamente non compatibili con un sistema moderno di acquedotto.

Resta infine da osservare che i valori sulle perdite non sono correlabili con l'indicatore di età delle reti. Ciò indica come altri fattori, quali una corretta manutenzione delle reti, possano sopperire alla vetustà delle condotte e contenere quindi le perdite di acqua lungo il percorso.

0.4 Fabbisogno d'investimenti e dinamica tariffaria nei Piani di Ambito

Il Piano d'Ambito costituisce un momento fondamentale nel processo di costruzione e organizzazione del Servizio Idrico Integrato. E' quindi molto positivo a tale riguardo l'avanzamento registrato nell'ultimo periodo. Precisamente risulta che dei 74 ATO insediati nel Paese al 30 giugno 2002, 24 (4 al Nord, 17 al Centro, 3 al Sud) sono giunti

alla redazione del Piano e 18 di essi (2 al Nord, 13 al Centro, 3 al Sud) anche alla sua approvazione.

Il Comitato ha condotto un'analisi su 14 dei 18 piani approvati[1], ed ha rilevato un'apprezzabile accelerazione sia in materia di predisposizione dei documenti che di elaborazioni economico finanziarie rispetto ai dati del 2000.

Dall'analisi dei Piani si evidenziano alcune caratteristiche generali, tra cui il rapporto con gli altri atti specificamente destinati alla pianificazione della risorsa, la struttura interna del documento di Piano, la durata. Manca invece il raccordo delle scelte compiute a livello di programmazione con quelle adottate negli strumenti sovraordinati di pianificazione (il Piano Regolatore Generale degli Acquedotti -PRGA-, i Piani Regionali di Risanamento delle Acque (PRRA) o predisposti dalle pubbliche amministrazioni. Più in generale, dai piani esaminati non emerge un' adeguata attenzione al tema della pianificazione della risorsa.

Risultano nei Piani molti elementi comuni, dovuti alla diffusione della Circolare del 21/12/1998 del Comitato avente per oggetto "*L'organizzazione uniforme dei dati e delle informazioni e delineazione del percorso metodologico per la redazione dei Piani d'Ambito ai fini della gestione del Servizio Idrico Integrato*". Risultano però anche significative differenze d'impostazione, affievolite nell'ambito della medesima regione.

I piani in genere si estendono su una durata ventennale, venticinquennale e trentennale; tuttavia si rileva una certa difficoltà a sostanziare la pianificazione sul lungo periodo, giacché i piani articolano maggiormente le loro previsioni nei primi 10-15 anni, riportando per gli anni restanti dati in forma meno dettagliata.

La programmazione degli interventi, sia su opere esistenti che per la realizzazione di nuove opere, presenta l'approfondimento maggiore nei Piani che contengono un'accurata analisi dello stato attuale del servizio (descrizione dello stato delle infrastrutture censite e degli attuali livelli di servizi erogati) talvolta accompagnata da indagini sulla soddisfazione degli utenti sulle gestioni preesistenti.

Circa i risultati degli interventi che riguardano il servizio di acquedotto, i Piani esaminati evidenziano un consistente fabbisogno di investimenti che in termini medi ponderati risultano di 16,56 Euro procapite/anno. Manca una vera e propria pianificazione a livello di ambito e gli interventi rimangono ad una scala essenzialmente comunale, in linea con quanto evidenziato lo scorso anno.

Riguardo alle opere di fognatura e depurazione, l'esame dei 14 Piani indicati evidenzia uno sforzo preponderante e concentrato nei primi 5 – 6 anni, talvolta anche a scapito di altri investimenti, per l'innalzamento dei livelli di servizio con nuove opere di fognatura e depurazione con costi ponderati rispettivamente pari a 16,42 e 6,86 Euro procapite/anno.

Si notano poi problematiche comuni ai diversi Ambiti quali l'estensione delle reti di fognatura ad abitazioni non servite o il potenziamento della capacità depurativa per l'abbattimento dei carichi inquinanti, accanto a problematiche più specifiche (gli scarichi tramite condotte a mare o quelli delle opere legate al rigurgito delle acque meteoriche).

In generale emerge la mancanza di un legame tra la durata del Piano e l'ammontare degli investimenti programmati, contraddicendo nei fatti la congettura secondo la quale

[1] Non risultano ancora pervenuti al Comitato i piani degli ATO 2 e 3 dell'Umbria, dell'ATO 2 del Lazio e quello dell'ATO della Basilicata.

la durata maggiore di un affidamento sarebbe riconducibile alla necessità di avere un adeguato intervallo di tempo per recuperare gli investimenti previsti.

Per una opportuna integrazione dei dati di investimento, occorre fare riferimento all'esperienza dei piani stralcio, previsti dall'art. 141, comma 4, della legge 388/2000 (Finanziaria 2001), provvedimenti dettati dalla necessità e urgenza di rispondere ad impegni comunitari, recepiti dalla legislazione nazionale, in materia di qualità delle acque di scarico. I dati disponibili indicano un fabbisogno totale di 14.885 milioni di €, corrispondenti al 53,16% del valore (pari a circa 28 miliardi di €) stimabile su base nazionale con i dati contenuti nei Piani pervenuti al Comitato.

Il rapporto indica chiaramente un addensamento del fabbisogno d'investimenti nel primo periodo, il che conferisce alle opere igienico sanitarie una qualifica di priorità per il Paese, anche alla luce delle procedure d'infrazione dell'UE già subite.

I piani analizzati contengono generalmente un "modello gestionale," studio che ha l'obiettivo di quantificare i costi operativi da considerare nel computo della tariffa. A questo fine nella maggior parte dei piani sono stati considerati sia gli incrementi di costo dovuti all'entrata in funzione di nuove opere ed all'innalzamento dei livelli di servizio che i recuperi di efficienza dovuti alla progressiva ottimizzazione della gestione. Per un numero minoritario di piani, invece, è stato ipotizzato uno sviluppo solo sulla base degli attuali costi di gestione, senza ancorare i costi stessi all'innalzamento dei livelli di servizio ipotizzati, né ai recuperi di efficienza ottenuti.

Relativamente allo sviluppo tariffario, nei Piani viene impiegata la metodologia prevista dal *Metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento*, approvato con D.M. 1° agosto 1996. Le informazioni sulle tariffe e gli affidamenti già perfezionati consentono alcuni confronti a livello nazionale ed europeo (utilizzando come riferimento la spesa sostenuto da una utenza domestica media cioè con consumi annui pari a 200 m^3) che evidenziano come i livelli tariffari previsti negli ATO si collochino usualmente nella fascia alta delle gestioni italiane, anche se per alcuni casi la spesa media è intorno agli 0,8 ?/m^3. Se si estende la stessa analisi oltre l'ambito nazionale, si verifica che le strutture tariffarie previste dagli ATO non raggiungono i livelli nordeuropei, e si posizionano sui valori spagnoli e greci.

0.5 Riflessioni sul processo di riorganizzazione dei servizi idrici

L'evoluzione della normativa

Nel corso del 2001 si sono verificati vari interventi normativi con notevole impatto sul settore idrico.

Il primo intervento è costituito dalla legge 23 dicembre 2000 n.388, legge finanziaria 2001 che all'art.141 c. 4 istituisce l'obbligo dei piani stralcio e all'art.144 prevede finanziamenti per un programma d'investimenti destinati all'ottimizzazione dell'uso idropotabile di invasi e reti al fine di favorire l'adempimento degli obblighi comunitari in materia di fognatura, collettamento e depurazione delle acque.

Nell'autunno 2001 sono stati emanati quattro provvedimenti di notevole rilievo. Innanzitutto il DM 22 novembre 2001, contenente il Regolamento ex art.20 della legge 36/94, che disciplina la modalità di affidamento in concessione a terzi della gestione del servizio idrico integrato prescrivendo la gara pubblica attraverso il sistema della procedura aperta. Si tratta di un atto di grande per le innovazioni introdotte nelle procedure e nei criteri di ammissione e valutazione.

Tale decreto è stato in parte soverchiato dall'impatto politico di tre circolari, una di accompagnamento al decreto, le altre di poco precedenti (circolari 17 ottobre, 19 ottobre e 22 novembre 2001). Tutte e tre mettono bene in chiaro che la gara ad evidenza pubblica deve intendersi come unico metodo valido per la scelta del gestore, in quanto l'affidamento diretto a società miste è considerato in contrasto con la normativa europea.

Il dibattito che è immediatamente seguito al Regolamento ex art. 20 e soprattutto alle circolari di accompagnamento è stato costretto a lasciare spazio alle novità recate dalla Finanziaria 2002 (legge 28.12.2201 n.448) che verranno commentate più avanti.

L'attività finalizzata all'adeguamento del DM 1/08/96, con il quale è stato approvato il Metodo, è tuttora in corso ed è disciplinata dal combinato disposto dell'articolo 13, comma 3, della legge n. 36/94 e dell'articolo 11 del Metodo stesso.

Il Comitato, nell'ambito dell'attività di elaborazione della proposta di modifica del Metodo, ha predisposto e messo in consultazione nel mese di novembre 2001 un documento interlocutorio e dopo l'istruttoria delle osservazioni pervenute ha redatto e trasmesso la proposta al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

I principali aspetti tecnici considerati nell'elaborazione della proposta di Metodo possono essere ripartiti secondo il seguente schema, comprendente sei categorie: il computo della tariffa di riferimento, considerando sia le variabili da utilizzare nella determinazione della tariffa che l'individuazione di nuovi vincoli alla crescita della stessa; la definizione delle componenti di costo, con particolare attenzione al tema della remunerazione sul capitale investito; l'articolazione tariffaria, esaminando criteri innovativi rispetto a quelli tradizionalmente impiegati nelle delibere CIP; la delimitazione delle attività rientranti nel campo di applicazione del Metodo, esplicitando di volta in volta la necessità di adottare forme di separazione contabile tra le attività del gestore; i meccanismi di revisione e controllo, esaminando sia dispositivi di conguaglio che di adeguamento delle previsioni iniziali; il contenuto minimo della convenzione di affidamento, con attenzione alla esperienza legislativa e regolamentare emersa a livello regionale.

Lo scorso autunno è stato presentato un disegno di legge (Disegno di legge AC 1798), 19 ottobre 2001 di delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale" che tocca anche il settore dei servizi idrici (art.1 lett.b)). L'art.3 co1 lett.b) vuole dare piena attuazione alla gestione del ciclo idrico integrato tramite semplificazione dei procedimenti; intende promuovere il risparmio idrico; si propone di garantire la tutela e il risanamento dei corpi idrici superficiali e sotterranei, previa ricognizione. Questo disegno di legge potrà avere effetti importanti e incentivanti nella riorganizzazione in atto nel quadro della legge Galli.

Gli effetti dell'art. 35

L'articolo 35 della Finanziaria 2002 ha tolto ogni equivoco interpretativo sulla situazione a regime, obbligando a conferire la titolarità di ogni servizio pubblico locale di rilevanza industriale, come è appunto il servizio idrico integrato, attraverso "l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica" e limitando la possibilità di partecipazione alle gare per aziende che beneficino di affidamenti diretti. Al contempo, però, esso concede un periodo transitorio per le imprese in essere (commi 2 e 3), facilmente interpretabile come volontà del legislatore di stimolare la formazione di soggetti industriali e in questo modo la formazione del mercato che è il presupposto per lo sviluppo della concorrenza. Nella stessa logica il comma 5 dell'art. 35 consente

all'Ambito, per un periodo limitato nel tempo (18 mesi) e per una durata massima compresa fra tre e cinque anni, di affidare direttamente il servizio idrico integrato ad una società di capitali partecipata unicamente da enti locali che fanno parte dello stesso Ambito. Tale affidamento è condizionato all'espletamento, entro due anni, di una gara per la privatizzazione di almeno il 40% delle quote societarie.

La norma può favorire l'applicazione della L.36/94 attraverso un'accelerazione degli affidamenti.

Il testo è di insolita difficoltà interpretativa, dato il frequente rinvio alla normativa di settore, per cui c'è una straordinaria attesa del Regolamento attuativo previsto dal comma 16 del medesimo art. 35, che doveva essere emanato entro giugno 2002. A ciò si aggiunge l'attesa del ricorso alla Corte Costituzionale presentato da alcune Regioni, che imputano al citato art. 35 un'interferenza in campi che il novellato titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) pone nella sfera delle competenze regionali.

Tra le questioni aperte dalla Finanziaria 2002 si segnala quella del possibile affidamento delle reti e degli impianti ad una società di capitali che poi li mette a disposizione dei soggetti incaricati della gestione del servizio dietro il pagamento di un canone di concessione. Nel campo dei servizi idrici non appare ragionevole la separazione tra gestione della rete e gestione del servizio. Di conseguenza non si ravvisa l'opportunità di creare una società di gestione delle reti il cui costo non potrebbe che finire sulla tariffa a carico degli utenti. Si auspica quindi che l'emanando regolamento escluda, in termini di indirizzo se non di prescrizione, il ricorso a tale soluzione.

Il regolamento dovrà anche fare chiarezza sul tema della società multiservizio, che l'art. 35 esplicitamente contempla quale possibilità aperta agli enti locali. L'esistenza di significative economie di scopo giustifica questa novità di cui non vanno tuttavia nascoste le difficoltà applicative, sia per i diversi ambiti territoriali e le diverse Autorità cui i singoli servizi fanno riferimento, sia per le compensazioni tra servizi che l'unicità della gara e della gestione può favorire e che potrebbero produrre distorsioni concorrenziali e iniquità sugli utenti del servizio idrico.

Il Regolamento ex art.35 dovrà poi chiarire i termini del rapporto con il DM del 22.11. 2001, ossia con il Regolamento per la gara ex art.20 della legge 36/94.

Se identica è la filosofia di fondo delle due fonti, diverse, sotto vari profili, sono le norme puntuali in termini di ammissibilità e criteri di valutazione. Si impone quindi un lavoro di adattamento che consenta di mettere a disposizione delle prossime gare uno strumento aggiornato e corretto, possibilmente mantenendo nella nuova versione del Regolamento per la gara (che in ogni caso andava corretto per i vistosi errori di stampa in esso contenuti) le pregevoli innovazioni tecniche del DM 22.1.01 in tema di requisiti economici per l'ammissione e di modalità tecniche per la valutazione.

Una riflessione, infine, sulle forme di privatizzazione totale o parziale che, fra vecchie e nuove norme, sono ora disponibili per gli enti locali: affidamento del servizio a società di capitale scelta mediante gara (in astratta ipotesi a totale capitale pubblico, ma di fatto privata);; coinvolgimento in società miste di socio privato, scelto anch'esso mediante gara; quotazione in borsa della società pubblica e quindi collocazione in borsa di una quota del capitale sociale.

E' opportuno ricordare che solo la prima forma tutela appieno gli utenti attraverso la "concorrenza per il mercato". La quotazione in borsa può risultare molto utile per finanziare lo sviluppo dell'impresa ma è ininfluente ai fini della minimizzazione delle

tariffe. Il coinvolgimento del socio privato può dare esiti più vicini all'una o all'altra delle due fattispecie precedenti, a seconda di come sia configurata la gara.

Si può quindi concludere che la Finanziaria 2002, con l'imposizione della gara per l'affidamento del servizio quale unica modalità a regime promette di realizzare un autentico e significativo progresso nell'organizzazione dei servizi pubblici locali.

I punti critici per il completamento della riforma

La possibilità di portare a conclusione il processo di riorganizzazione dei servizi idrici, con il pieno decollo del Servizio Idrico Integrato, è legata, anche nelle nuove condizioni determinate dall'art.35 e di fronte all'accelerazione che esso oggettivamente propone, al completamento dell'impianto istituzionale, pianificatorio e regolativo che ne è indispensabile presupposto. Senza di esso il rischio è che si trascini e si aggravi la condizione di difficoltà e di stallo conosciuta in questi anni, e che lo stesso articolo 35 risulti senza effetti o porti ad una situazione diversa da quella voluta ed auspicabile.

In tal senso è fondamentale che si giunga rapidamente all'insediamento delle forme di cooperazione e alla messa in attività delle Autorità in tutti gli ambiti individuati dalle Regioni. Per farlo è, innanzitutto, necessaria una forte sollecitazione ed iniziativa politica ed istituzionale verso gli enti locali da parte del Governo e delle Regioni. Serve anche una politica di incentivi e di penalizzazioni, condizionando all'avanzamento della riforma sia i finanziamenti pubblici che i possibili aumenti tariffari. Critiche sono anche le fasi successive all'insediamento ma propedeutiche all'affidamento del servizio. Fra queste vi sono sicuramente la ricognizione sullo stato delle reti e degli impianti e la definizione del Piano di Ambito. Conviene quindi stimolare l'unificazione delle due attività in un unico appalto, riducendo così almeno i tempi delle procedure amministrative con le quali generalmente si affidano gli incarichi per la realizzazione di queste essenziali attività.

E' indispensabile poi che tutte le Regioni adottino la Convenzione tipo prevista dall'art.11 della legge 36/94. Per le Regioni che già l'hanno adottata, è opportuno procedere a un suo perfezionamento ed adeguamento, sia per recepire le novità della situazione in cui si è entrati con l'emanazione dell'art.35, sia per accrescerne la pregnanza e l'efficacia quale strumento e riferimento per la stipula dei "contratti di servizio".

La revisione delle Convenzioni tipo deve essere indirizzata, in particolare, a tre risultati: la precisa definizione degli obiettivi di miglioramento strutturale, di funzionamento e di qualità che la gestione del Servizio Idrico Integrato deve realizzare e degli indicatori con cui se ne valuterà il relativo raggiungimento; la continua ed efficace raccolta delle informazioni necessarie a monitorare le prestazioni del gestore e al calcolo dei risultati effettivamente raggiunti, valutati tramite gli indicatori adottati; l'applicazione dei premi e delle penalità prefissate nell'accordo contrattuale.

E' importante è anche l'adozione sollecita delle carte dei servizi ai sensi del *DPCM 27 gennaio 1994, Principi sull'erogazione dei servizi pubblici* e del *DPCM 19 maggio 1995*. Trattasi di un documento che il gestore dovrà predisporre inserendo tutti elementi integrativi dei contratti di fornitura.

In sostanza, nella Carta devono essere contenuti i dati relativi ai livelli del servizio che il gestore si impegna ad assicurare, oltre alle procedure di reclamo , alle modalità di segnalazione e riparazione dei guasti alla rete, alla continuità del servizio, alle forme di pagamento delle bollette. Una volta individuati gli indicatori di qualità è possibile misurare i livelli di qualità effettivamente raggiunti , il tempo mancante a realizzare