



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

Audizione presso la VIII Commissione permanente
(Ambiente, territorio e lavori pubblici)
Camera dei Deputati

Roma, 18 dicembre 2001

Indice

1	LO STATO DEI SERVIZI IDRICI	1
1.1	IL FATTURATO E GLI INVESTIMENTI DEL SETTORE	1
1.2	IL SERVIZIO DI ACQUEDOTTO	1
1.3	I SERVIZI DI RACCOLTA E TRATTAMENTO DELLE ACQUE REFLUE	2
1.4	L'ASSETTO GESTIONALE	3
2	LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 36/1994	3
2.1	I PRINCIPI E IL PERCORSO APPLICATIVO DELLA RIFORMA	3
2.2	LO STATO DI AVANZAMENTO DELLE ATTIVITÀ DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI	4
2.3	UN'ANALISI DEI TEMPI IMPIEGATI DAGLI ATO PER LO SVOLGIMENTO DELLE ATTIVITÀ	5
2.4	LA DINAMICA DEGLI INVESTIMENTI E DELLA TARIFFA NEI PRIMI PIANI DI AMBITO	6
3	LE LEGGI SUCCESSIVE E IL LORO RACCORDO CON LA LEGGE 36/94	6
3.1	I PIANI STRALCIO PREVISTI DALL'ART. 141, COMMA 4, DELLA LEGGE 388/2000	7
3.2	IL FINANZIAMENTO DI INTERVENTI IN MATERIA DI PROMOZIONE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE E DI OTTIMIZZAZIONE DELL'USO IDROPOTABILE PREVISTI DAGLI ARTT. 109 E 144 DELLA LEGGE 388/2000	7
3.3	L'INTRODUZIONE DELLA FINANZA DI PROGETTO PER LA REALIZZAZIONE DEI PROGRAMMI DI ADEGUAMENTO	7
3.4	GLI INCENTIVI PREVISTI NEI QCS DELL'UE	7
3.5	LA TARIFFA DI TRANSIZIONE	7
3.6	IL DECRETO MINISTERIALE DI ATTUAZIONE DELL'ART. 20 DELLA LEGGE 36/94	8
3.7	LE CIRCOLARI DEL 17 OTTOBRE 2001 E DEL 22 NOVEMBRE 2001 DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE	8
4	LE RICADUTE DELLA FINANZIARIA 2002 NELLA GESTIONE DEI SERVIZI IDRICI	8
5	RIFLESSIONI E PROPOSTE PER L'ACCELERAZIONE DELLA RIFORMA	9
6	PROGRAMMA DI ATTIVITÀ DEL COMITATO PER L'ANNO 2002	11
6.1	L'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO NELL'ATTUALE MANDATO	11
6.2	IL PROGRAMMA DI ATTIVITÀ DEL COMITATO	13
6.2.1	<i>Il programma di attività del Comitato per l'intero mandato</i>	13
6.2.2	<i>Il programma di attività del Comitato per l'anno 2002</i>	13

Indice delle tabelle

TABELLA 1 - QUADRO DI SINTESI SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 36/94	4
TABELLA 2 - TEMPO MEDIO IMPIEGATO DALL'ATO PER LA REALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ PREVISTE DALLA L.36/94	5
TABELLA 3 - POSSIBILI AZIONI PER ACCELERARE L'APPLICAZIONE DELLA L.36/94	10

1 Lo stato dei servizi idrici

La legge 36/94 (art. 4, comma 1, lettera f) definisce come servizio idrico integrato l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue. In attesa della piena applicazione della legge, i servizi idrici così definiti appaiono ancora molto frammentati sotto il profilo territoriale e gestionale.

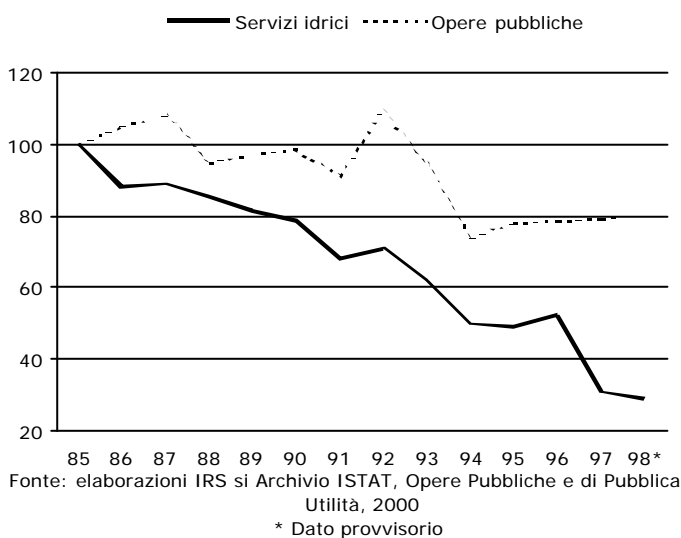
Ciò spiega in parte l'insufficiente attenzione di cui soffrono sul piano statistico, come è evidenziato dal fatto che l'ultimo quadro completo è relativo al 1996. Il Comitato intende quindi promuovere uno sforzo congiunto di varie organizzazioni per migliorare rapidamente lo stato delle informazioni. I dati del 1996, pur superati sul piano dei valori assoluti, consentono tuttavia di estrarre indicazioni strutturali sufficienti per comprendere il significato e la portata della riforma introdotta dalla legge 36/94.

1.1 Il fatturato e gli investimenti del settore

Il fatturato complessivo del settore risulta nel 1996 pari a 6.400 miliardi di lire, per il 68% derivante dal servizio di acquedotto in senso stretto e per il 32% derivante dalla raccolta e dal trattamento delle acque reflue. Il risultato economico è negativo per circa 500 miliardi, attribuibile essenzialmente alla sottofatturazione dei servizi di fognatura e depurazione. Analoga a quella del fatturato è la distribuzione degli addetti (69% nell'acquedotto) che ammontano complessivamente a 49.000 unità.

Gli investimenti, di cui si conosce il dato al 1998, pari a 3.400 miliardi di lire, appaiono in forte contrazione da oltre dieci anni: in termini reali, posta pari a 100 la spesa per investimenti del 1985, nel 1998 essa risulta pari a 29. Dopo i forti investimenti pubblici del decennio 1980-90 in tutti e tre i comparti, si assiste a una riduzione generalizzata, con le cadute più marcate nei comparti delle fognature e degli acquedotti (Figura 1).

Figura 1 - Gli investimenti complessivi e nell'industria dei servizi idrici (1985=0)



1.2 Il servizio di acquedotto

Riguardo i dati fisici del servizio, il volume di acqua erogata al 1996 risulta di circa 6 miliardi mc/anno, pari a 105,3 mc/ab/anno e quindi a 288 l/ab/g. Un dato senz'altro confortante, e tale a maggior ragione se lo si fa interagire con il fatturato del settore, i 6.400 miliardi di lire già ricordati, da

cui emerge un costo di circa 1.070 L/mc. Con gli aumenti dell'ultimo quinquennio, è probabile un valore medio odierno di 1.300 L/mc, ossia di 1,3 lire al litro.

Elementi più precisi in materia, purtroppo solo parziali, si possiedono ora grazie alle "ricognizioni" sugli impianti e servizi svolti in attuazione della legge 36/94, di cui si dirà meglio in seguito. Dal sottoinsieme di rilevazioni pervenute al Comitato entro il gennaio del corrente anno, riguardanti 11 milioni di abitanti, in maggioranza nel Centro del Paese, risulta che:

- la copertura del servizio di acquedotto è maggiore del 90% degli abitanti residenti, con una media di circa il 93%;
- l'alimentazione del sistema acquedottistico si provvede mediante attingimento da acque sotterranee per l'86% del volume prodotto e con utilizzazione di acque superficiali per il restante 14 % (il che giustifica anche il fatto che gli impianti di potabilizzazione si limitano nella maggior parte dei casi a semplici trattamenti di clorazione);
- le perdite di rete, che comprendono anche le "perdite apparenti", rappresentante da volumi di acqua non contabilizzati anche se erogati, è del 33%;
- la dotazione pro capite lorda è di 241 l/ab/giorno;
- la tariffa media è di 975 L/mc per l'acquedotto, 157 L/mc per la fognatura, 394 L/mc per i trattamenti di depurazione, per un totale di 1.526 L/mc.

Come si vede, i dati delle ricognizioni effettuate nell'ultimo biennio in parte peggiorano il quadro emergente dai dati nazionale del 1996. E tuttavia, anche a voler estendere a tutto il Paese i dati medi delle ricognizioni, una dotazione media di circa 240 l/ab/giorno pagata a L 1,5 al litro, non cambia l'immagine di un Paese con acqua potabile abbondante e a un costo tollerabile, tanto da togliere importanza anche alla pur elevata percentuale di perdite.

Si aggiungono poi gli allarmi, su casi specifici ma in numero crescente, di abbassamenti e inquinamenti delle falde e di intrusione di acque saline, con la previsione di costi maggiori di attingimento e trattamento; il che fa comunque prevedere un problema prospettico, anche in zone in cui lo stato del servizio è per ora soddisfacente.

1.3 I servizi di raccolta e trattamento delle acque reflue

Ma gli aspetti che già adesso introducono forti elementi di preoccupazione sono quelli legati alla raccolta e alla depurazione delle acque reflue.

Dalle indagini sulle anzidette ricognizioni, pur essendo in aree che probabilmente presentano uno stato dei servizi superiore alla media nazionale, risulta che il grado di copertura del sistema fognario si attesta mediamente attorno all'86% dei residenti, percentuale che tende a ridursi al 77% negli ambiti meridionali. Sono anche emersi diffusi problemi specifici, quali l'insufficiente capacità delle reti di far fronte ad eventi di pioggia intensa, nonché la dubbia fruibilità di strutture impiantistiche che dopo la realizzazione sono state oggetto di abbandono.

Per quanto riguarda la depurazione, le ricognizioni hanno fatto emergere un livello di copertura del servizio nei confronti della popolazione civile pari a circa il 60% dei residenti. Circa il 97% degli impianti dispongono di trattamento secondario di rimozione biologica della sostanza organica, mentre è ancora molto raro il trattamento terziario dei liquami per l'abbattimento dell'azoto. L'80% dei fanghi provenienti da detti impianti è destinato in discarica, mentre il rimanente 20% è avviato alla termodistruzione e allo spandimento su terreni agricoli.

Su questo fronte la situazione dovrebbe cambiare in pochi anni in forza della legge 388/2000 che all'art. 141 ha imposto di predisporre ed attuare un "piano stralcio" per le fognature e gli impianti di depurazione in tutti i casi, e sono moltissimi, previsti dalle direttive europee del 1991 in tema di inquinamento idrico, recepite dal D.lgs. 152/1999. I piani stralcio, già pervenuti al Ministero dell'Ambiente, consentiranno di conoscere in tempi brevi e in modo dettagliato le carenze nella raccolta e nel trattamento delle acque reflue in Italia e i relativi fabbisogni d'investimento. I dati

frammentari in nostro possesso confermano, comunque, quanto emerso dalle ricognizioni parziali circa la rilevante entità dei fenomeni.

1.4 L'assetto gestionale

L'ultimo aspetto da considerare circa lo stato dei servizi idrici è l'assetto gestionale del settore. I dati del 1996 mostrano all'opera, a vario titolo, 8.100 soggetti indipendenti, di cui il 60% al Nord, il 29% al Sud e l'11% al Centro.

Nell'insieme, le gestioni dirette in economia da parte dei Comuni ricoprono un ruolo preponderante, servendo quasi il 50% della popolazione, con il 56,5% degli addetti complessivi. Esse sono più frequenti nel comparto fognario, nel Mezzogiorno e nei Comuni di piccole dimensioni. Al Nord, prevalgono invece le gestioni industriali pubbliche.

Sin dal 1996 si è avviato un processo di aggregazione che non ha modificato la struttura del settore che continua ad essere caratterizzato da forte frammentazione.

2 Lo stato di attuazione della legge 36/1994

Lo scenario sopra descritto non è mutato molto da quello che, sette anni fa, indusse il legislatore ad avviare una radicale riforma del settore con la legge 36/94. Riconoscendo la necessità di avviare la modernizzazione e industrializzazione dei servizi idrici e al contempo la ineluttabilità del monopolio naturale, il legislatore ha voluto almeno imporre lo sfruttamento di tutte le possibili economie di scala e di scopo e ha voluto perseguire almeno la *concorrenza per il mercato* come surrogato dell'impossibile *concorrenza nel mercato*.

2.1 I principi e il percorso applicativo della riforma

La legge 36/94 ha stabilito:

- l'integrazione territoriale, mediante la definizione di bacini di utenza minimi definiti Ambiti Territoriali Ottimali (ATO);
- l'integrazione funzionale delle diverse attività del ciclo (dalla captazione allo smaltimento);
- la netta separazione di ruoli tra le funzioni di indirizzo e controllo e quella gestionale, mediante la creazione di Enti di Ambito e l'affidamento del servizio ad un gestore industriale in alcune delle forme previste dal D. Lgs. 267/00 (concessione a terzi, affidamento ad azienda speciale o a società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale);
- la creazione di un organo di supervisione indipendente dalla pubblica amministrazione (Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche);

Dopo avere costituito a livello centrale questo Comitato come organo di vigilanza indipendente dalla pubblica amministrazione, la legge ha così configurato il percorso applicativo:

- le Regioni: approvano le norme di applicazione; definiscono la delimitazione territoriale e la forma istituzionale degli ATO; adottano una convenzione tipo e relativo disciplinare per regolare i rapporti fra gli enti locali e i soggetti gestori;
- i Comuni e le Province: organizzano il servizio idrico integrato, procedendo alla costituzione degli Ambiti;
- l'Ambito: effettua la ricognizione delle opere preesistenti, definisce il Piano per l'adeguamento delle infrastrutture e il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento del servizio; affida il servizio idrico integrato al gestore, sulla base di una convenzione/contratto; effettua l'attività di controllo sul gestore rispetto alla realizzazione del Piano.

Su 89 ATO previsti dalle leggi regionali, ne risultano insediati 54 (il 60% di quelli previsti), distribuiti in tredici Regioni. Forte è la difformità fra le aree del Paese: la percentuale degli insediati sui previsti è

di 100 al Centro, scende a 61 al Sud e arriva a 43 al Nord. In sei Regioni (Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna) nessun Ambito si è ancora insediato.

La popolazione media degli ATO previsti è di circa 692 mila abitanti, con un massimo di oltre quattro milioni nel caso dell'ATO Unico Puglia. In merito al numero dei Comuni associati, si registra un'estrema variabilità delle aggregazioni, con un massimo di 377 Comuni, corrispondente all'ATO Unico - Sardegna, ed un minimo di un Comune, per l'ATO Città di Milano.

2.2 Lo stato di avanzamento delle attività degli Ambiti Territoriali Ottimali

Su 89 ATO previsti, in 38 la ricognizione delle opere preesistenti non è ancora iniziata, in 9 l'attività è in via di svolgimento e in 42 è terminata. In totale risultano redatti 13 Piani, di cui si illustreranno tra poco i risultati: 6 in Toscana, 4 in Lazio, 1 in Veneto, Umbria e Campania. Di questi, 8 sono stati anche approvati dai rispettivi Ambiti.

L'Ambito deve poi scegliere la forma di gestione del servizio idrico integrato fra la concessione a terzi, l'affidamento diretto a società miste a maggioranza pubblica o ad azienda speciale. Solo in 16 Ambiti la scelta è già avvenuta: ovunque a favore dell'affidamento diretto ad una società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, con l'unica eccezione dell'ATO 4 Lazio (Frosinone) che ha optato per la concessione a terzi.

Quattro sono gli Ambiti che hanno completato il processo, giungendo all'affidamento del servizio idrico integrato: l'ATO 4 Alto Valdarno e l'ATO 3 Medio Valdarno in Toscana, l'ATO Valle del Chiampo in Veneto, l'ATO Sarnese-Vesuviano in Campania. In tutti e quattro i casi la scelta è stata quella della società per azioni a prevalente capitale pubblico locale.

Tabella 1 - Quadro di sintesi sullo stato di attuazione della legge 36/94

Regione	ATO		Ricognizione			Piano		Forma di gestione prescelta			Affidamenti effettuati
	Previsi	Insediati	Non avviata	In corso	Terminata	Redatto	Approvato	Concessione	Affidamento diretto	Non definita	
Piemonte	6	3	-	-	6	-	-	-	-	3	-
Valle d'Aosta	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Lombardia	12	3	12	-	-	-	-	-	-	-	-
Trentino Alto Adige	NL										
Veneto	8	7	6	1	1	1	1	-	2	5	1
Friuli Venezia Giulia	4	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-
Liguria	4	2	4	-	-	-	-	-	-	-	-
Emilia Romagna	9	4	9	-	-	-	-	-	-	3	-
Toscana	6	6	-	-	6	6	4	-	6	-	2
Umbria	3	3	-	2	1	1	-	-	2	1	-
Marche	5	5	-	-	5	-	-	-	-	5	-
Lazio	5	5	-	1	4	4	2	1	3	1	-
Abruzzo	6	6	-	-	6	-	-	-	-	6	-
Molise	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Campania	4	4	-	1	3	1	1	-	2	2	1
Puglia	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
Basilicata	1	1	-	-	1	-	-	-	-	1	-
Calabria	5	5	-	-	5	-	-	-	-	5	-
Sicilia	7	-	-	4	3	-	-	-	-	-	-
Sardegna	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Italia	89	54	38	9	42	13	8	1	15	32	4
Nord	44	19	36	1	7	1	1	0	2	11	1
Centro	19	19	0	3	16	11	6	1	11	7	2
Sud	26	16	2	5	19	1	1	0	2	14	1

Fonte: Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, novembre 2001

2.3 Un'analisi dei tempi impiegati dagli ATO per lo svolgimento delle attività

Come valutare il processo di applicazione della riforma appena illustrato? Si ripete la sequenza dei dati: 89 ATO configurati, 54 costituiti, 42 le ricognizioni effettuate, 13 i piani di ambito redatti, 8 i piani approvati, 4 gli affidamenti effettuati. Considerando semplicemente dove si è dopo sette anni, il risultato potrebbe quindi a buon diritto essere giudicato sconcertante, tanto più se si pensa che la legge prevedeva 12 mesi, tra adempimenti regionali e locali, per l'organizzazione del servizio idrico integrato. Ma il giudizio cambia se si considera la dinamica degli eventi nell'arco temporale considerato. Ci si avvede, allora, che l'ultimo biennio mostra un'accelerazione confortante.

Per cercare di comprendere le difficoltà e i ritardi del processo appena sintetizzato, si è articolato l'intero percorso di attuazione della legge nelle seguenti fasi:

1. Emanazione della legge regionale di applicazione (data);
2. Insediamento dell'Ambito (data);
3. Nomina della struttura di supporto all'Ambito (data);
4. Ricognizione delle opere e degli impianti (data di inizio e data di completamento);
5. Piano di Ambito (data approvazione);
6. Affidamento del servizio (data affidamento).

Dai valori medi, che emergono per ciascuna fase dall'indagine, è stato possibile costruire una tabella che permette di valutare il peso di ciascuna fase sul totale del tempo necessario all'Ambito per affidare il servizio idrico integrato. Il tempo è stato calcolato a partire dall'emanazione della legge regionale di applicazione che è una fase ormai completata da tutte le Regioni.

Tabella 2 - Tempo medio impiegato dall'ATO per la realizzazione delle attività previste dalla l.36/94

Attività	Durata dell'attività (valore medio in giorni)	%
Insedimento dell'ATO dalla l. regionale	615	38%
Strutturazione dell'ATO	180	11%
Realizzazione della ricognizione	250	15%
Definizione del Piano	316	19%
Affidamento	267	16%
totale	1628	100%

*Fonte: Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.
Primo rapporto sullo stato di avanzamento della legge 36/94.
Istituto Poligrafico, Roma, aprile 2001*

Come si può vedere dalla Tabella 2 l'attività che ha il maggior peso è quella relativa all'insediamento dell'Ambito. Il tempo impiegato mediamente dall'Ambito ad insediarsi dopo l'emanazione della legge regionale di applicazione costituisce circa il 40% del totale. Le altre due attività fondamentali della Ricognizione e del Piano complessivamente rappresentano il 34% del totale.

Ciascuna di queste attività è in modo più o meno stretto collegata alla conclusione dell'attività che la precede. Sicuramente l'insediamento precede l'affidamento, la ricognizione il Piano ed entrambi l'affidamento del servizio.

La riduzione dei tempi dell'insediamento, per il peso che questo ha sul totale della durata, 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 che comprende procedure ad evidenza pubblica difficilmente comprimibili e di teorica durata molto vicina a quella rilevata.

Un'analisi più approfondita richiede la valutazione degli esiti di un possibile intervento di semplificazione sulle attività relative alla realizzazione della Ricognizione e di definizione del Piano.

La somma dei tempi medi delle due attività è di 566 giorni pari a circa un anno e mezzo. L'impressione è che si tratti di tempi difficilmente comprimibili, in particolare per la ricognizione che è un'attività legata al territorio e alla disponibilità dei gestori preesistenti.

2.4 La dinamica degli investimenti e della tariffa nei primi piani di ambito

Un cenno a parte meritano le previsioni effettuate nell'ambito della riforma. Uno studio su un campione di 10 Piani, tra cui gli 8 approvati, distribuiti in quattro regioni, ha consentito di valutare i problemi e le tendenze che emergono da queste prime esperienze di pianificazione. Tutti i piani sono stati sviluppati su un arco temporale medio di 23 anni.

Per quanto riguarda il servizio di acquedotto, gli interventi programmati, indirizzati a rendere più efficienti le opere esistenti, a ricercare nuove fonti di approvvigionamento o a realizzare nuovi impianti, comportano un consistente fabbisogno di investimenti, quantificabile in 30.037 lire pro capite/anno.

Per i servizi di fognatura e depurazione, i Piani sono caratterizzati da uno sforzo preponderante e concentrato nei primi 5 – 6 anni, talvolta anche a scapito di altri investimenti, per l'innalzamento dei livelli di servizio. Gli investimenti concernono per il 70% i fabbisogni relativi a reti e collettori fognari e per il restante 30% il trattamento degli scarichi. Per entrambi i servizi la destinazione prevalente è per nuove opere.

Per l'intero servizio idrico integrato, come insieme del servizio di acquedotto, di fognatura e depurazione, il fabbisogno totale degli investimenti che si prefigura, per l'intero campione di Piani considerato, è di 78.072 lire all'anno per abitante.

Estrapolando a livello nazionale, risulta quindi un fabbisogno annuo di circa 4.200 miliardi di lire all'anno per i prossimi 23 anni. Il risultato cumulato sull'arco di piano, pari a 96.600 miliardi di lire, richiama e suffraga quel dato di 100.000 miliardi che da tempo circola come stima di massima del fabbisogno d'investimenti del Paese nel servizio idrico.

La dinamica tariffaria sostanziata nei Piani analizzati raggiunge il suo massimo fra il 10° e 15° anno, e contempla poi una diminuzione negli anni successivi. I valori medi sono pari, in L/mc, a 2.256 nel 5° anno, a 2.676 nel 10° anno e a 2.981 nel 15° anno.

Sono valori che cominciano a destare attenzione, poiché per molte famiglie essi prospettano un onere mensile compreso tra le 50.000 e le 100.000 lire, in ogni caso ben superiore alle cifre attuali. E la reazione dei consumatori potrebbe essere esaltata dalla scoperta che in questo settore la privatizzazione provoca maggiori costi, anziché risparmi come nel resto dell'economia pubblica. E' quindi importante far capire due verità. La prima è che il maggior costo discenderà da un miglior servizio, soprattutto per quanto riguarda la salvaguardia ambientale. La seconda è che nell'ambito della riforma la tariffa rifletterà l'intero costo del servizio, senza più quei sussidi impliciti nella diffusa pratica odierna delle gestioni in economia; e che pertanto il maggior onere tariffario troverà parziale riscontro in un risparmio di fiscalità locale che consentirà ai cittadini di avere minori imposte o una maggiore offerta di altri servizi pubblici.

3 Le leggi successive e il loro raccordo con la legge 36/94

Dopo l'illustrazione dello stato di fatto in tema di impianti, servizi e adempimenti di legge, che in estrema sintesi vede gli Ambiti ormai insediati per più della metà della popolazione del Paese e in procinto di realizzare tutte le attività preliminari all'affidamento del servizio idrico integrato, è opportuno presentare alcune riflessioni su alcuni provvedimenti legislativi che si sono succeduti dall'emanazione della legge 36/94 e che con questa hanno interagito e continuano ad interagire.

L'attenzione va rivolta innanzitutto ad alcune norme contenute nella legge 23/12/2000, n. 388, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (Finanziaria 2001), che istituisce l'obbligo dei piani stralcio e stanziamenti finanziari per l'ottimizzazione delle reti idriche.

Ma la novità legislativa che più ha fatto scalpore in questi giorni è l'emanazione del decreto di attuazione dell'art. 20 della legge 36/94, che stabilisce le regole per la concessione a terzi del servizio idrico.

3.1 I piani stralcio previsti dall'art. 141, comma 4, della legge 388/2000

Si tratta di un provvedimento dettato dalla necessità e urgenza di rispondere ad impegni comunitari, recepiti dalla legislazione nazionale, in materia di qualità delle acque di scarico. Come provvedimento di emergenza, può accelerare lo sviluppo del servizio idrico, ma può anche generare spinte fuorvianti che rendono in prospettiva più difficile arrivare all'unico gestore contemplato nella legge 36/94. Occorrerà quindi vigilare, nell'approvazione del piano stralcio e nella sua esecuzione, per minimizzare i possibili impatti negativi.

3.2 Il finanziamento di interventi in materia di promozione dello sviluppo sostenibile e di ottimizzazione dell'uso idropotabile previsti dagli artt. 109 e 144 della legge 388/2000

La legge finanziaria 2001 ha stanziato fondi consistenti per finanziare programmi d'investimento per opere e interventi per l'ottimizzazione dell'uso idropotabile di invasi e reti, compresi nei Piani di ambito. Si potranno così realizzare gli stessi Piani con un minor aggravio sulla tariffa del servizio o, a parità di tariffa, anticipare la realizzazione delle opere previste. Sono disponibili inoltre fondi riguardanti misure e interventi per la riduzione del consumo e per il riuso.

3.3 L'introduzione della finanza di progetto per la realizzazione dei programmi di adeguamento

Anche l'applicazione della legge n. 109/94, "Legge quadro in materia di lavori pubblici", sta avendo delle ripercussioni sulla riforma dei servizi idrici. Le potenzialità di questo strumento sono significative. Al contempo va segnalato che le iniziative prese da alcuni Comuni e da altre istituzioni, relativamente al ricorso alla "finanza di progetto" per la realizzazione di programmi di adeguamento di infrastrutture preposte al servizio idrico fuori dall'applicazione della legge 36/94, possono ritardarne se non addirittura vanificarne l'applicazione.

3.4 Gli incentivi previsti nei QCS dell'UE

Il "Quadro comunitario di sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1 2000-2006", approvato dalla Commissione europea il 1° agosto 2000, può risultare un importante stimolo ed incentivo all'applicazione della riforma dei servizi idrici. Lo specifico programma dedicato al ciclo integrato dell'acqua, suddiviso in due fasi, prevede, infatti, che nella prima (2000-2002) l'utilizzazione dei fondi sia condizionata al recepimento della legge 36/94 e all'individuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali, e che nella seconda (2003-2006) siano finanziati i Piani di Ambito affidati per l'attuazione e il cofinanziamento ai soggetti gestori o comunque approvati dalla costituita Autorità di ambito.

3.5 La tariffa di transizione

Attualmente l'ordinamento legislativo (Finanziaria 1999) affida al CIPE la regolamentazione delle tariffe del servizio idrico nel periodo di transizione rispetto all'applicazione della legge 36/94. Il CIPE provvede ogni anno ad aggiornare una metodologia tariffaria da applicare per tutti quei soggetti che gestiscono i servizi idrici fuori del servizio idrico integrato di Ambito. Il provvedimento dell'agosto 2000 prevedeva aumenti delle tariffe in almeno due casi superiori a quelli consentiti dal Metodo normalizzato applicabile nel Piano di Ambito. Tale circostanza ha fatto di questo provvedimento un disincentivo all'applicazione della legge, anziché l'incentivo che il provvedimento si prefiggeva. Un ulteriore provvedimento del CIPE, assunto in data 4 aprile 2001, tende ad accentuare questa impostazione.

Sarebbe auspicabile che anche il sistema tariffario di transizione seguisse lo stesso processo di formazione previsto per la tariffa del servizio idrico integrato, ai sensi dell'articolo 13 della legge 36/94. In mancanza di ciò, al fine di evitare il rischio di disincentivare l'applicazione della legge 36/94, il CIPE, prima di emanare il provvedimento, dovrebbe sentire il parere del Comitato di vigilanza per l'uso delle risorse idriche.

3.6 Il decreto ministeriale di attuazione dell'art. 20 della legge 36/94

Dopo sette anni il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ha finalmente varato il decreto di attuazione dell'art. 20 della legge 36/94.

Si tratta di un provvedimento fondamentale, in quanto stabilisce le regole per la concessione a terzi del servizio idrico, anche se, come si è visto nei paragrafi precedenti, l'unico ambito che ha scelto questa forma di affidamento è quello di Frosinone.

Il decreto prevede che la scelta del gestore venga effettuata mediante gara pubblica attraverso il sistema della procedura aperta. Sono ammessi a partecipare alla gara solo soggetti che gestiscono segmenti di servizi idrici a rete fissa (captazione, adduzione, distribuzione di acqua ad usi civici, fognatura e depurazione delle acque reflue), con una popolazione servita e un fatturato medio annuo correlati ai parametri del servizio in gara, calibrati in modo da contemperare le confliggenti esigenze di affidabilità del concessionario e di ampia pressione concorrenziale.

Per l'aggiudicazione il criterio adottato è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

3.7 Le circolari del 17 ottobre 2001 e del 22 novembre 2001 del Ministero dell'Ambiente

Unitamente al DM di attuazione dell'art. 20 della legge 36/94 il Ministero dell'ambiente e tutela del territorio ha emanato due circolari con cui invita gli Enti di Ambito ad adottare comunque la procedura di gara ad evidenza pubblica per la scelta del gestore del servizio idrico integrato.

Il provvedimento ministeriale ha sollevato non solo reazioni politiche sul merito, ma anche obiezioni tecniche sulla legittimità. Per evitare malintesi, contrasti e ulteriori ritardi, sarebbe sicuramente importante che il principio secondo cui gli enti locali debbono necessariamente procedere attraverso gara pubblica venisse confermato in modo chiaro dalla legge finanziaria attualmente in discussione alla Camera.

4 Le ricadute della Finanziaria 2002 nella gestione dei servizi idrici

Il testo dell'articolo 28 del disegno di legge 699 del 2001 attualmente in discussione alla Camera(versione del 12/12/01) introduce e perfeziona diverse scelte importanti e condivisibili. In particolare, l'obbligo di assicurare la gestione dei servizi di rilevanza industriale tramite società di capitali individuate attraverso gare pubbliche, la limitazione della possibilità di partecipazione alle gare per aziende che beneficino di affidamenti diretti, le facilitazioni e gli incentivi ai Comuni per la cessione in tutto o in parte della propria partecipazione di controllo nelle società erogatrici di servizi, rappresentano scelte in grado di favorire e sostenere l'attuazione del Servizio Idrico Integrato e di assicurarne un funzionamento efficace, caratterizzato dalla fondamentale distinzione fra funzioni di governo, spettanti agli Enti locali tramite gli Ambiti Territoriali Ottimali, e la gestione, da affidare, appunto, ad aziende industriali scelte secondo le regole di mercato.

Diversa e non positiva è invece la ricaduta che avrebbe sull'organizzazione del Servizio Idrico Integrato quanto previsto ai commi 2 e 3 dell'articolo di legge. Se infatti la separazione fra la gestione delle reti e delle infrastrutture e quella del servizio può essere certamente opportuna per altre fattispecie di servizi, non lo sarebbe per quello idrico.

Per servizi quali quello di acquedotto, di fognatura e di depurazione, il nesso fra gestione delle reti, e quindi risanamento, sviluppo e ammodernamento delle stesse, ed organizzazione e gestione del servizio risulta fondamentale e inscindibile, soprattutto se la gestione del servizio deve caratterizzarsi

in termini industriali, così da consentire di far fronte con le tariffe all'intero costo del servizio stesso, compresi gli investimenti.

In termini ancora più radicali si può osservare che la ratio della divisione è l'introduzione della concorrenza nel segmento della gestione del servizio anche quando esistesse una condizione di monopolio naturale nell'amministrazione della rete. Ma nel settore idropotabile pure il servizio è destinato ad essere svolto, salvo future innovazioni tecniche per ora non realizzabili, in condizioni di monopolio naturale. Sarebbe pertanto opportuno, per non introdurre ulteriori elementi di difficoltà nella interpretazione e nella attuazione della legge 36/94 e per non aprire nuovi problemi nella definizione degli assetti di gestione del servizio, che fosse esplicitamente esclusa l'applicazione dei commi 2 e 3 al settore dei servizi idrici.

Il comma 10 dell'art. 28 prevede la possibilità, per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, di gestire i servizi pubblici locali attraverso l'affidamento diretto ad una società di capitali direttamente partecipata dagli stessi comuni, anche consorziati fra di loro. Questa possibilità è ulteriormente confermata anche qualora le leggi di settore prevedano una gestione associata dei servizi per ambiti territoriali sovracomunali. Il riferimento è alla legge 36/94 di riforma dei servizi idrici e al D.lgs. 22/97 che prevede la riorganizzazione dei servizi di igiene urbana. La norma in questione, in pratica, consentirebbe ai comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, che sono inseriti in Ambiti Territoriali sovracomunali, di affidare il servizio in modo autonomo rispetto alle decisioni prese da tutti i comuni dello stesso Ambito. Tale possibilità costituisce un forte indebolimento delle capacità di riforma di queste leggi, che basano gran parte della loro efficacia sulla dimensione ottimale della gestione, in modo da sfruttare pienamente i vantaggi di contenimento di costo legate alla presenza di economie di scala tipiche di questi settori. Vale la pena di notare che il valore degli investimenti per abitante è generalmente assai più alto nei piccoli comuni che non nei grandi comuni. Vi è quindi un rischio elevato che i piccoli comuni che decidano di restare fuori dall'affidamento dell'Ambito Territoriale Ottimale, in nome dell'autonomia e dei vantaggi di breve periodo che ne possono derivare, si trovino poi, una volta chiamati a rispettare i più elevati standard di servizio, soprattutto sul fronte della depurazione, a sostenere un maggior costo del servizio, senza più il vantaggio sociale dell'aver operato con piani elaborati e attuati a livello di ambito.

E' infine doveroso ricordare che l'apertura alla gara multiservizio, anche se giustificata da una serie crescente di indizi sull'esistenza di economie di scopo nei settori in esame, solleva molti problemi la cui soluzione richiede tempi non brevi per la comprensione delle questioni, per la predisposizione dei criteri e degli strumenti di scelta e di controllo, per la maturazione del mercato. Si raccomanda quindi di procedere con cautela, non nascondendo la preferenza per un rinvio della decisione.

A conclusione del commento sulla finanziaria, preme sottolineare che rispetto alla finanziaria 2001 non sono stati stanziati fondi per il finanziamento di programmi d'investimento per opere e interventi sul servizio idrico integrato.

5 Riflessioni e proposte per l'accelerazione della riforma

Come abbiamo potuto rilevare dall'indagine sullo stato di avanzamento della legge 36/94 l'attività più critica e anche quella che potenzialmente può portare il maggior contributo all'accelerazione della riorganizzazione dei servizi è quella relativa all'insediamento dell'ATO.

L'insediamento dell'Ambito

Un intervento su questa fase avrebbe un'influenza su quasi la metà degli Ambiti (35 su 89) che ancora si devono insediare. Le azioni che in qualche modo possono contenere la durata delle attività necessarie all'insediamento dell'Ambito sono tutte rivolte ai principali soggetti che intervengono in questa fase: i Comuni. L'insediamento deve essere preceduto dalle deliberazioni dei consigli comunali, una per ciascun comune che compone l'ATO. Si tratta di un processo che coinvolge un numero molto variabile di Comuni per Ambito, si va da ambiti con decine di Comuni ad ambiti con alcune centinaia di Comuni. Di fronte a questa complessità, che ha radici sia quantitative che qualitative (l'individualità della titolarità del servizio in capo al Comune), le possibili azioni devono

essere attentamente vagliate anche per gli effetti indesiderati che possono determinare. Un primo elenco di tali azioni è quello riportato nella Tabella 3.

Tabella 3 - Possibili azioni per accelerare l'applicazione della L.36/94

Attività previste per l'applicazione della L.36/94	Possibili azioni per contenere la durata delle attività e per accelerare l'applicazione della legge
Insediamiento dell'ATO	Ricorso ai poteri sostitutivi da parte delle Regioni Incentivi: accesso ai finanziamenti pubblici solo in presenza dell'insediamento dell'ATO Condizionare la possibilità di incrementare la tariffa all'insediamento dell'ATO
Ricognizione Piano di Ambito	Unificare le due attività in un unico appalto
Affidamento	Incentivare il ricorso all'affidamento in concessione a terzi

Fra le azioni possibili vi è l'esercizio del potere sostitutivo. Si tratta del ricorso ai poteri sostitutivi da parte delle Regioni qualora i Comuni non deliberino, entro un termine prefissato, la convenzione o lo statuto che regola i rapporti fra gli enti per la costituzione dell'Ambito. Un ricorso ai poteri sostitutivi, già previsto dalla L.36/94 e da molte leggi regionali di applicazione, non può prescindere dalle considerazioni di ordine istituzionale che attengono al rapporto fra Comuni, Province e Regioni. Pur non disponendo di dati sul ricorso ai poteri sostitutivi fin qui applicato dalle Regioni, è facile supporre che sia stato utilizzato come misura estrema di fronte a dilazioni inaccettabili più che come misura ordinaria di intervento.

Un altro modo per accelerare l'insediamento degli Ambiti è quello di ricorrere a misure di incentivo e di penalizzazione rispettivamente per l'accesso ai finanziamenti pubblici e per gli adeguamenti tariffari.

Un forte incentivo per i Comuni che devono procedere all'approvazione degli atti necessari all'insediamento dell'ATO potrebbe essere costituito dal vincolo nell'accesso ai finanziamenti pubblici del settore. L'accesso ai finanziamenti potrebbe essere appunto vincolato all'avvenuto insediamento dell'ATO. Una misura simile, sia pure articolata su due periodi, è stata sperimentata nell'accesso ai finanziamenti del Quadro Comunitario di Sostegno dell'UE. L'accesso a questi finanziamenti è stato condizionato, in una prima fase, all'insediamento dell'ATO e nella seconda fase all'approvazione del Piano di Ambito. Questi finanziamenti riguardano le regioni del Mezzogiorno, regioni nelle quali lo stato di avanzamento della L.36/94, con particolare riferimento all'insediamento degli Ambiti, è più avanzato rispetto al Nord, cosa che fa pensare ad un positivo effetto d'incentivo delle condizioni poste nell'accesso ai finanziamenti.

Un'ulteriore misura che potrebbe incentivare l'accelerazione dell'insediamento degli ATO potrebbe essere rappresentata dal condizionare gli adeguamenti tariffari dei gestori esistenti all'avvenuto insediamento degli Ambiti. Tale condizione spingerebbe i Comuni, in qualità di gestori o di proprietari delle aziende a cui hanno affidato la gestione, ad accelerare l'insediamento degli Ambiti pena l'impossibilità di adeguare la tariffa del servizio ed essere così costretti a sostenere maggiori costi sui propri bilanci. In qualche modo già ora il CIPE condiziona l'ammontare degli adeguamenti tariffari alla presenza dell'Ambito e del Piano. Per dare maggiore efficacia a tale condizione, si potrebbe prevedere un inasprimento della misura fino all'esclusione di qualsiasi adeguamento in assenza dell'avvenuto insediamento dell'Ambito.

La ricognizione e il Piano di Ambito

Queste due attività, come abbiamo visto, sono fondamentali nel processo di riorganizzazione dei servizi previsto dalla L.36/94. La ricognizione permette all'Ambito di conoscere lo stato degli impianti e dei livelli di servizi, condizione indispensabile alla definizione degli interventi e degli investimenti necessari a migliorare l'organizzazione del servizio. Si tratta di attività difficilmente comprimibili per

la complessità delle situazioni preesistenti e la numerosità dei Comuni e dei soggetti coinvolti. Una misura che potrebbe contribuire alla riduzione dei tempi della ricognizione e del Piano d'Ambito potrebbe consistere nell'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.

6 Programma di attività del Comitato per l'anno 2002

Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche è istituito ai sensi dell'art 21 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 "Disposizioni in materia di risorse idriche". L'art. 21 assegna al Comitato il compito di vigilare sull'applicazione della legge 36/94 con riferimento all'efficienza, all'efficacia e all'economicità del servizio, alla regolare determinazione e al regolare adeguamento delle tariffe e alla tutela degli interessi degli utenti.

Il Comitato ha svolto il suo primo mandato nel corso del quinquennio 1995-1999.

L'attuale Comitato è stato nominato con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro dell'Ambiente, nel marzo del 2000. Il Comitato è così composto: Presidente Prof. Gilberto Muraro, Vicepresidente Ing. Francesco Amoroso; componenti: Arch. Edoardo Bruno Prof. Riccardo Canesi, Dr. Renato Cocchi, Prof. Mario Quaglia, Dr. Paolo Peruzzi,.

6.1 L'attività svolta dal Comitato nell'attuale mandato

L'attuale Comitato, come si è già detto, è stato insediato nel mese di aprile del 2000.

I primi mesi di attività sono stati impiegati per definire il programma di lavoro, strutturare gli uffici e acquisire le necessarie competenze per la realizzazione degli obiettivi. Questo periodo di tempo è servito all'attuale Comitato per riprendere i contatti con le varie componenti istituzionali che hanno una relazione con l'applicazione della legge 36/94. Tali contatti hanno riguardato in particolare i Ministeri dei lavori pubblici e dell'ambiente e la Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle Province autonome.

Il rapporto con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome

Dopo aver definito il proprio programma di lavoro, il Comitato lo ha prima illustrato al Ministro dei lavori pubblici e successivamente si è incontrato con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Con quest'ultima ha in particolare definito un impegno di assidua e reciproca consultazione al fine di favorire e accelerare l'applicazione della legge 36/94.

L'indagine sullo stato di attuazione della legge 36/94

In seguito alla definizione del programma di lavoro e al confronto con la Conferenza delle Regioni sono state avviate tre indagini. La prima di queste è stata rivolta ad una puntuale verifica dell'attuazione della legge. I soggetti a cui l'indagine era rivolta erano gli Ambiti e le Regioni. L'indagine è stata elaborata e conclusa in continua collaborazione con questi Enti. I risultati dell'indagine, che avrà cadenza annuale, sono stati pubblicati in un rapporto a stampa che è stato presentato nell'aprile del 2001.

L'indagine sulle ricognizioni e sui Piani di Ambito

Le altre due indagini hanno riguardato l'attività di ricognizione sullo stato degli impianti e l'elaborazione dei Piani di Ambito. La ricognizione consente all'Ambito di valutare lo stato di funzionalità degli impianti e dei servizi per definire gli investimenti necessari al miglioramento dei servizi. Il Piano di Ambito è il documento che definisce i livelli di servizio da raggiungere, gli investimenti e i costi operativi necessari, e la relativa tariffa. Tali indagini hanno permesso di elaborare due rapporti dai quali si possono trarre utili informazioni sullo stato delle infrastrutture, sul fabbisogno d'investimenti e sulle tariffe necessarie a finanziare gli adeguamenti. Anche i risultati di queste indagini, che avranno cadenza annuale, sono stati pubblicati in rapporti a stampa e sono stati presentati nel mese di giugno 2001.

La definizione del regolamento dell'attività ispettiva

Una parte dell'attività del Comitato è stata dedicata a definire le norme e procedure per garantire trasparenza alle proprie decisioni. In questo senso è stato elaborato un regolamento per disciplinare l'attività ispettiva che il Comitato, ai sensi della legge 36/94, può esercitare nei confronti dei soggetti coinvolti nell'applicazione della legge.

La definizione della raccomandazione sull'articolazione territoriale della tariffa

L'esame dei primi Piani di Ambito e di alcuni casi di applicazione del metodo tariffario da parte degli Ambiti hanno indotto il Comitato a definire una raccomandazione sull'applicazione della tariffa. L'analisi dei Piani ha permesso al Comitato di valutare l'effetto della tariffa di Piano sulle tariffe delle gestioni preesistenti. In particolare è emersa l'opportunità di contenere l'incremento tariffario per quei comuni che nelle gestioni preesistenti applicavano tariffe notevolmente più basse. La raccomandazione ha permesso di individuare una soluzione che, senza penalizzare il nuovo gestore, consente agli utenti di sopportare incrementi tariffari più contenuti nel tempo.

La diffusione dei software per l'applicazione della tariffa

Durante l'attività di istruttoria dei Piani è emersa la necessità di ottenere dagli Ambiti una maggiore uniformità di comportamenti e di forme di rappresentazione dei dati. Di fronte a tale necessità il rapporto di collaborazione con le Regioni ha consentito al Comitato di individuare degli strumenti, già sperimentati da alcuni Ambiti, che avrebbero potuto facilitare una corretta applicazione della tariffa. Si tratta di strumenti software che consentono una applicazione guidata alla tariffa e alla articolazione territoriale della stessa. Tale collaborazione ha consentito al Comitato di acquisire e successivamente diffondere a tutti i soggetti interessati i relativi software di applicazione.

Il contributo alla definizione della bozza di decreto sui criteri per l'affidamento in concessione a terzi del servizio idrico integrato

La legge 36/94, all'art. 20, prevede esplicitamente che l'affidamento in concessione a terzi della gestione del servizio idrico integrato avvenga attraverso una gara, che risponda e sia conforme alle direttive dell'Unione Europea. Lo stesso articolo 20 prevede che le modalità attraverso le quali deve essere svolta la gara siano definite con un decreto del Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro dell'ambiente. Nel novembre del 2000 il Comitato è stato coinvolto dal Ministro dei lavori pubblici nella revisione della bozza di tale decreto. Il decreto, dopo l'insediamento del nuovo governo, ha poi ripreso il suo iter, passando di competenza al Ministero dell'ambiente che lo ha emanato il 22 novembre 2001. Il Comitato ritiene di aver apportato un contributo positivo all'elaborazione del testo, con particolare riferimento alla promozione della concorrenza, all'abbassamento delle barriere all'entrata e alla definizione di precise relazioni che nell'aggiudicazione legano l'offerta con la tariffa e la tutela del consumatore.

L'elaborazione dell'aggiornamento del metodo tariffario

Con DMLP 1° agosto 1996 è stato approvato il Metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento. L'articolo 11 del citato DM, che regola le variazioni della disciplina tariffaria, stabilisce che: "Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, di propria iniziativa ed in ogni caso a cadenza quinquennale, propone al Ministro dei lavori pubblici eventuali modifiche al metodo normalizzato ...".

In rispetto a quanto previsto questo Comitato ha avviato l'iter procedurale necessario alla revisione del Metodo normalizzato, illustrando in una conferenza pubblica, tenutasi a Roma il 14 novembre 2001, un documento di consultazione contenente una prima proposta di revisione al Metodo. Il documento per la consultazione è stato diffuso per offrire l'opportunità a tutti i soggetti interessati di formulare osservazioni e suggerimenti prima che il Comitato proceda alla definizione della proposta ufficiale che, ai sensi dell'art. 13, comma 3, della legge 36/94 deve inoltrare al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

La scadenza per la consultazione si chiuderà il 10 febbraio 2002, dopodiché questo Comitato procederà ad un'attenta valutazione delle osservazioni ricevute e alla eventuale rielaborazione della proposta finale. In tempi stretti, entro la fine febbraio 2002 o al massimo entro la metà di marzo 2002,

questo Comitato sottoporrà la proposta, eventualmente rielaborata, all'attenzione del Ministro dell'ambiente, affinché possa avviare le necessarie consultazioni istituzionali.

6.2 Il programma di attività del Comitato

6.2.1 Il programma di attività del Comitato per l'intero mandato

Sulla base delle attribuzioni conferitegli dalla legge 36/94 il Comitato ha definito gli obiettivi strategici del suo mandato, che sono così sintetizzabili:

- Promuovere l'applicazione della legge e la riorganizzazione dei servizi idrici sul tutto il territorio nazionale
- Promuovere le politiche di tutela del consumatore
- Promuovere la formazione del mercato dell'industria dei servizi idrici per sviluppare la pressione concorrenziale (concorrenza per il mercato – gare)
- Fornire strumenti per il controllo e la concorrenza per comparazione
- Controllare la tariffa e il sistema di regolazione sottostante

Nel definire il proprio programma di attività il Comitato ha individuato le seguenti priorità

1. Vigilare sull'applicazione della legge 36/94 con particolare riferimento all'attività degli Ambiti;
2. Sviluppare e integrare le indicazioni metodologiche relative alla definizione dei Piani di Ambito;
3. Avviare l'attività conoscitiva e informativa attraverso l'organizzazione e il funzionamento dell'osservatorio e sviluppare l'attività di supporto metodologico e informativo per il controllo della gestione e lo sviluppo della competizione per comparazione;
4. Aggiornare il metodo normalizzato.

6.2.2 Il programma di attività del Comitato per l'anno 2002

Il programma di attività dell'anno 2002 del Comitato è stato per comodità suddiviso in alcune attività principali e per ogni attività si è individuato il contenuto essenziale. Le attività sono le seguenti:

- Attività di vigilanza e attività istruttoria;
- Attività di istruttoria sui Piani di Ambito;
- Attività conoscitiva e informativa;
- Attività di supporto agli Ambiti e alle Regioni per l'applicazione della legge 36/94 (diffusione delle migliori esperienze);
- Organizzazione dell'Osservatorio sui servizi idrici;
- Attività di adeguamento e revisione del metodo tariffario;
- Attività di tutela del consumatore.

Di seguito si fornisce una breve descrizione delle attività

L'attività di vigilanza e l'attività istruttoria

L'attività di vigilanza è una delle competenze più importanti del Comitato. Essa si estrinseca principalmente nei seguenti elementi:

1. Convenzione per l'affidamento della gestione, ex art. 11, della l.36/94 e art. 8 del DM 1/8/96, (Ambito);
2. Piani di Ambito, in particolare fattibilità e congruità dei programmi d'investimento, ex art. 10 del DM 81/8/96, (Ambito);

3. Determinazione e adeguamento della tariffa, ex art. 21 della L.36/94, atto di competenza dell'Ambito all'approvazione del Piano e del gestore durante l'affidamento.

Attività istruttoria sui Piani di Ambito

Il Comitato ha provveduto a definire anche una stima dell'attività istruttoria necessari alla valutazione della fattibilità e congruità dei Piani di Ambito. Attualmente i Piani in corso di valutazione istruttoria sono 5. Piani la cui valutazione istruttoria verrà presumibilmente effettuata nel corso dell'esercizio 2002 sono 6.

L'attività conoscitiva e informativa

Nel corso dell'esercizio 2002 saranno pubblicati i seguenti rapporti:

- Il rapporto sullo stato di attuazione della legge 36/94 (Aprile 2002);
- Rapporto sullo stato delle reti e degli impianti (Aprile 2002);
- Rapporto sullo stato del settore dei servizi idrici in Italia (Marzo 2002);
- Rapporto sui Piani di Ambito (Ottobre 2002)

Attività di supporto agli Ambiti e alle Regioni per l'applicazione della L.36/94 (Diffusione delle migliori esperienze)

Il Comitato ha in programma le seguenti attività:

- **Le convenzioni tipo ex art. 11 L.36/94:** analisi, comparazioni e riflessioni per l'aggiornamento delle convenzioni tipo approvate con legge regionale. Nel corso dell'anno verrà organizzato un seminario di studio in collaborazione con le Regioni. Successivamente si provvederà a costituire un gruppo di lavoro per la definizione degli aggiornamenti alla convenzione tipo (conferimenti, affidamento, controllo);
- **Linee guida per la definizione del Piano di Ambito:** aggiornamento delle indicazioni metodologiche per la stesura dei Piani da parte degli Ambiti. Il programma di lavoro comprende l'aggiornamento della circolare del Comitato del 1998 con particolare riferimento alla trasparenza dei Piani, alla corretta applicazione della tariffa, al collegamento con la gara per l'affidamento del servizio, al controllo e alla gestione del contratto di affidamento (decurtazioni tariffarie e penalizzazioni). Anche per questi temi è previsto la realizzazione di un seminario con le Regioni per la presentazione delle indicazioni metodologiche (Giugno 2002);
- **Il sistema informativo a carico del gestore del servizio idrico integrato.** Il programma prevede la definizione del sistema di informazioni che il gestore deve trasmettere all'Ambito per consentire il corretto svolgimento dell'attività di controllo. La prima definizione del sistema informativo servirà a raccogliere informazioni dai gestori relativamente a: livelli di servizio tecnici, livelli di servizio gestionali, dati economici, patrimoniali e finanziari della gestione. Il sistema informativo comprenderà anche le linee guida contenenti la definizione dei dati, dei formati e delle procedure di raccolta e trasmissione dei dati. Il complesso dei dati così definiti costituirà la base per lo sviluppo dell'attività di controllo e dell'attività di competizione per comparazione (pubblicazioni rapporti da parte del Comitato). Anche su questi temi è previsto un seminario con le Regioni per la presentazione delle indicazioni metodologiche (Settembre 2002);
- **L'affidamento del servizio in concessione a terzi e il nuovo decreto di applicazione dell'art. 20 della L.36/94:** seminario di studio e di approfondimento sulla metodologia prevista dal recente decreto di applicazione dell'art. 20 della L.36/94. Si tratta di un incontro di studio in collaborazione con Regioni e Ambiti. Dall'incontro si dovrebbe poi giungere alla costituzione di un gruppo di lavoro per l'elaborazione di un bando tipo.
- **I tempi di attuazione della legge 36/94.** Presentazione di un documento del Comitato sull'attuazione della legge 36/94. Anche su questo tema è previsto un incontro seminario con le Regioni e gli Ambiti (Febbraio 2002).

Organizzazione dell'Osservatorio sui servizi idrici

Il Comitato ha in programma per l'esercizio 2002 l'organizzazione dell'Osservatorio e la programmazione della sua attività. L'attività dell'Osservatorio sarà rivolta principalmente alla realizzazione delle seguenti attività:

- **Raccolta sistematica delle informazioni sulle attuali gestioni:** dati relativi alle tariffe praticate, ai livelli di servizio erogati e ai dati economici della attuali gestioni. I dati troveranno la più ampia diffusione attraverso la pubblicazione di compendi e di rapporti conoscitivi;
- **Raccolta sistematica delle informazioni dei gestori del servizio idrico integrato (i gestori di Ambito):** dati relativi ai livelli tecnici e gestionali dei servizi erogati, alle tariffe e alle prestazioni economiche e finanziarie dei gestori. Anche per questa seconda attività i dati verranno pubblicati attraverso rapporti conoscitivi;
- **Indagine sull'emergenza idrica in Italia:** raccolta ed elaborazione dei dati relativi all'emergenza idrica in Italia. Inquadramento del fenomeno, analisi delle cause che determinano l'insorgere dell'emergenza idrica. I risultati di tale indagine troveranno diffusione attraverso la pubblicazione del rapporto.

Aggiornamento del Metodo normalizzato per il calcolo della tariffa del servizio idrico integrato

Entro la fine di marzo 2002 il Comitato consegnerà al Ministro dell'ambiente la bozza di decreto per l'aggiornamento del metodo normalizzato. Il Ministro avvierà le consultazioni previste per legge. Data ipotizzabile per l'emanazione del decreto: Maggio 2002.

Durante il corso del 2002 il Comitato proseguirà l'attività di proposta di regolamentazione al Ministro attraverso l'elaborazione dei supporti all'applicazione del *Metodo normalizzato* con particolare riferimento a: separazione contabile, contenuto minimo della convenzione di gestione e sistema di controllo e penalizzazione per l'eventuali inadempienze del gestore.

Attività di tutela del consumatore

Il Comitato svolge anche un'attività di esame e valutazione di casi sottoposti da associazioni di consumatori e di singoli utenti relativi all'erogazione di servizi di acquedotto, fognatura e depurazione. Tale attività è riconducibile a quanto previsto dall'art. 21 della L.36/94 con particolare riferimento "alla tutela degli interessi degli utenti". Tale attività si è costantemente sviluppata nel corso degli anni. Il Comitato, attraverso il supporto della segreteria tecnica, prende in esame ogni richiesta e, attraverso una procedura formale, conclude l'istruttoria con un parere che viene successivamente trasmesso agli interessati.

Componenti il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

Prof. Gilberto Muraro (Presidente)

Ing. Francesco Amoruso (Vicepresidente)

dott. Edoardo Bruno

prof. Riccardo Canesi

dott. Renato Cocchi

dott. Paolo Peruzzi

prof. Mario Quaglia

Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

Piazzale di Porta Pia, 1

00198 ROMA

Tel. 06-44124191

Fax 06-44126105

e – mail: segreteria.covili@mail.llpp.it

Sito web: www.llpp.it/old_sito.html