



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

L'attuazione della riforma dei servizi idrici e il programma di attività del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.

Incontro con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome

Roma, 9 gennaio 2002

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio – Piazzale di Porta Pia, 1 – Roma

Indice

1	LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 36/1994	1
2	UN'ANALISI DEI TEMPI IMPIEGATI DAGLI ATO PER LO SVOLGIMENTO DELLE ATTIVITÀ	2
3	LE LEGGI SUCCESSIVE E IL LORO RACCORDO CON LA LEGGE 36/94	3
3.1	I PIANI STRALCIO PREVISTI DALL'ART. 141, COMMA 4, DELLA LEGGE 388/2000	3
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	3
3.3	L'INTRODUZIONE DELLA FINANZA DI PROGETTO PER LA REALIZZAZIONE DEI PROGRAMMI DI ADEGUAMENTO	3
3.4	GLI INCENTIVI PREVISTI NEI QCS DELL'UE	3
3.5	LA TARIFFA DI TRANSIZIONE	4
4	LA RECENTE NORMATIVA SUGLI AFFIDAMENTI DEL SERVIZIO	4
4.1	IL DM 22/11/2001 DI ATTUAZIONE DELL'ART. 20 DELLA LEGGE 36/94	4
4.2	L'ART. 35 DELLA FINANZIARIA 2002	4
5	IL DISEGNO DI LEGGE PER IL RIORDINO DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA AMBIENTALE E L'ESIGENZA DI ACCELERAZIONE DELLA RIFORMA	5
5.1	IL DISEGNO DI LEGGE N. 1798 DI DELEGA AL GOVERNO PER IL RIORDINO, IL COORDINAMENTO E L'INTEGRAZIONE DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA AMBIENTALE	5
5.2	RIFLESSIONI E PROPOSTE PER L'ACCELERAZIONE DELLA RIFORMA	5
6	PROGRAMMA DI ATTIVITÀ DEL COMITATO PER L'ANNO 2002	7
6.1	IL PROGRAMMA DI ATTIVITÀ DEL COMITATO PER L'INTERO MANDATO	7
6.2	L'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO NELL'ATTUALE MANDATO	8
6.3	IL PROGRAMMA DI ATTIVITÀ DEL COMITATO PER L'ANNO 2002	9

Indice delle tabelle

TABELLA 1 - QUADRO DI SINTESI SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 36/94.....	1
TABELLA 2 - TEMPO MEDIO IMPIEGATO DALL'ATO PER LA REALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ PREVISTE DALLA L.36/94	2
TABELLA 3 - POSSIBILI AZIONI PER ACCELERARE L'APPLICAZIONE DELLA L.36/94	6

1 Lo stato di attuazione della legge 36/1994

Sono passati otto anni da quando è stata promulgata la legge 5 gennaio 1994, n. 36 “Disposizioni in materia di risorse idriche”, nota anche come legge Galli dal nome del suo estensore.

Durante questi anni tutte le Regioni hanno provveduto agli adempimenti di attuazione della legge con altrettanti provvedimenti legislativi regionali. Siamo nella fase in cui gli Ambiti, i nuovi soggetti istituzionali previsti, per 2/3 sono già insediati e stanno realizzando tutte le attività preliminari all'affidamento del servizio idrico integrato.

Su 90 Ambiti previsti¹, in 30 la ricognizione delle opere preesistenti non è ancora iniziata, in 15 l'attività è in via di svolgimento e in 45 è terminata. In totale risultano redatti 15 Piani: 6 in Toscana, 5 in Lazio, 2 in Umbria, 1 in Veneto e Campania. Di questi, 11 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 17 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.

Otto sono gli Ambiti che hanno completato il processo, giungendo all'affidamento del servizio idrico integrato: tutti gli ATO della Toscana tranne l'ATO 1 “Toscana Nord” con sede a Lucca, l'ATO Valle del Chiampo in Veneto, l'ATO 2 di Terni in Umbria e l'ATO Sarnese-Vesuviano in Campania. In tutti e otto 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
	Previsti	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	1	6	1	1	1	-	2	5	1
Friuli Venezia Giulia	4	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-
Liguria	4	2	4	-	-	-	-	-	-	-	-
Emilia Romagna	9	4	6	3	-	-	-	-	-	3	-
Toscana	6	6	-	-	6	6	6	-	6	-	5
Umbria	3	3	-	-	3	2	1	-	3	-	1
Marche	5	5	-	-	5	-	-	-	-	5	-
Lazio	5	5	-	-	5	5	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	8	6	-	5	3	-	-	-	-	-	-
Sardegna	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Italia	90	60	30	15	45	15	11	1	16	31	8
Nord	44	19	28	9	7	1	1	0	2	11	1
Centro	19	19	0	0	19	13	9	1	12	6	6
Sud	27	22	2	6	19	1	1	0	2	14	1

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

¹ Nel mese di dicembre 2001 la IV Commissione “Ambiente e Territorio” della Regione Sicilia ha deliberato all'unanimità per la costituzione di due ATO separati per le province di Agrigento e Caltanissetta portando così a 90 il numero complessivo degli ATO a livello nazionale.

2 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: 90 ATO configurati, 60 costituiti, 45 le ricognizioni effettuate, 15 i piani di ambito redatti, 11 i piani approvati, 8 gli affidamenti effettuati. Considerando semplicemente dove si è dopo otto 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)	%
Insediamento 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.

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

Dopo la breve illustrazione dello stato di attuazione della legge 36/94 e della dinamica dei tempi impiegati dagli ATO per lo svolgimento delle attività, è opportuno presentare alcune riflessioni sui 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 per l'ottimizzazione delle reti idriche.

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.

4 La recente normativa sugli affidamenti del servizio

4.1 Il DM 22/11/2001 di attuazione dell'art. 20 della legge 36/94

Nel mese di novembre 2001, a più di sette anni dall'emanazione della legge 36/94, 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 civili, 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 esigenze contrastanti di affidabilità del concessionario e di ampia pressione concorrenziale.

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

Unitamente al DM 22/11/2001 di attuazione dell'art. 20 della legge 36/94 il Ministero dell'ambiente e tutela del territorio ha emanato due circolari con cui avverte gli Enti di Ambito che le norme comunitarie obbligano già ora ad adottare comunque la procedura di gara ad evidenza pubblica per la scelta del gestore del servizio idrico integrato.

4.2 L'art. 35 della Finanziaria 2002

Il testo dell'articolo 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002) 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 e la limitazione della possibilità di partecipazione alle gare per aziende che beneficiano di affidamenti diretti, 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.

L'introduzione di un periodo transitorio e il sistema di incentivi attuato attraverso il prolungamento della durata "delle concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica", pur contrastando con il principio della gara, possono tuttavia dare un contributo determinante alla

formazione di soggetti industriali e in questo modo alla 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, anch'essa in deroga temporanea all'obbligo della gara, può favorire l'applicazione della L.36/94 attraverso un'accelerazione degli affidamenti.

E' doveroso poi 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 strumenti di scelta e di controllo, per la maturazione del mercato.

Infine, nella lettura di questo articolo 35 della finanziaria, è indispensabile non trascurare le novità introdotte dalla recente legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 di revisione del titolo V della Costituzione, che ha ampliato radicalmente il sistema delle competenze regionali. Appare quindi molto importante che le Regioni siano sostanzialmente partecipi del processo di attuazione delle nuove norme sui servizi pubblici locali

5 Il disegno di legge per il riordino della legislazione in materia ambientale e l'esigenza di accelerazione della riforma

5.1 Il disegno di legge n. 1798 di delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale

L'art. 1 del disegno di legge 1798 delega il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per riordinare, coordinare e integrare alcune disposizioni legislative con il fine di redigere un testo unico sulla gestione dei rifiuti, tutela delle acque, difesa del suolo, gestione delle aree protette, tutela risarcitoria e procedure per la valutazione di impatto ambientale.

All'interno del disegno di legge delega, limitatamente al settore di nostro interesse, è necessario ribadire la validità delle linee fondamentali della legge 36/94 e in particolare:

- a) L'integrazione dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione in modo da assicurare l'economie di scopo e la sostenibilità ambientale nell'uso della risorsa idrica;
- b) L'organizzazione del servizio a livello di Ambito Territoriale Ottimale, in modo da perseguire l'economie di scala derivanti da un'adeguata dimensione gestionale;
- c) Il rispetto dei principi di regolazione e vigilanza definiti a livello statale e regionale, in modo da assicurare le competenze regionali, valorizzare la pianificazione locale e confermare la regolazione statale.

Per quanto riguarda poi i regolamenti previsti dal disegno di legge delega, in particolare all'art. 3, comma 1, lettera b), "...per dare piena attuazione alla gestione del ciclo idrico integrato..." si propongono fin da ora alcune proposte per l'accelerazione della riforma su cui è bene riflettere fin da ora. A tal riguardo nel paragrafo seguente si illustrano alcuni spunti di riflessione che possono essere utilizzati nei su citati regolamenti di attuazione.

5.2 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 1/3 degli Ambiti (30 su 90) 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
Insediamento 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 legge 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 legge 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 è composto di sette membri nominati dal Ministro dell'ambiente (originariamente dal Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro dell'ambiente) di cui 3 su designazione della Conferenza delle Regioni. 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 che ha iniziato ad operare nell'aprile 2000, è così composto: Presidente Prof. Gilberto Muraro, Vicepresidente Ing. Francesco Amoruso; componenti: Arch. Edoardo Bruno, Prof. Riccardo Canesi, Dr. Renato Cocchi, Dr. Paolo Peruzzi, Prof. Mario Quaglia.

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

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

- Promuovere e incentivare l'applicazione della legge e la riorganizzazione dei servizi idrici sul tutto il territorio nazionale;
- Promuovere e sviluppare le politiche di tutela del consumatore;
- Incentivare 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 L'attività svolta dal Comitato nell'attuale mandato

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'attività di vigilanza

Il Comitato, dopo avere provveduto ad elaborare un regolamento per le istruttorie che rendesse chiare ai terzi le procedure adottate, ha avviato l'esame di tutti i Piani di Ambito pervenuti e ha in corso istruttoria formale con due ATO.

Sono inoltre numerosi i reclami degli utenti, nell'ambito delle attuali gestioni non ancora riformate, portati all'attenzione del Comitato dai diretti interessati o dai garanti locali o dalle associazioni dei consumatori. Ottemperando alla propria funzione di tutela del consumatore, il Comitato ha cercato in tutti i casi sollevati, per quanto di competenza, di esprimere valutazioni e raccomandazioni.

L'attività conoscitiva e informativa

In seguito alla definizione del programma di lavoro e al confronto con la Conferenza delle Regioni sono state pubblicate tre indagini (scaricabili peraltro dal nostro sito web):

- “Primo rapporto sullo stato di avanzamento della legge 36/94” (aprile 2001);
- “Lo stato dei servizi idrici” (giugno 2001);
- “I Piani di Ambito” (giugno 2001).

La sintesi delle tre indagini è confluita nella “Relazione al Parlamento – Anno 2000” (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, allo scopo di contenere l'incremento per quei Comuni, che nelle gestioni preesistenti, applicano tariffe notevolmente più basse rispetto alla tariffa di ambito. 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, 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.

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

Nell'ambito delle già richiamate linee di attività valide per l'intero mandato il programma di attività per l'anno 2002 contempla i seguenti punti specifici:

Attività istruttoria sui Piani di Ambito

Attualmente i Piani di Ambito in corso di valutazione istruttoria sono 5. I 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)

Per quanto riguarda l'attività degli Ambiti, il Comitato, sulla base dell'attuale stato di attuazione della legge e sulla base dell'analisi dei primi atti che gli stessi Ambiti hanno sin qui prodotto, ritiene di dover contribuire ad una più rapida, efficace applicazione della legge attraverso alcuni supporti metodologici. Nell'elaborazione di tali supporti saranno utilizzate le esperienze positive già maturate dalle Regioni nell'applicazione della legge. Una prima definizione di tali attività di supporto e diffusione delle migliori pratiche è la seguente.

- *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 si propone 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 si propone 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 si propone un incontro seminario con le Regioni e gli Ambiti per individuare le più opportune iniziative per accelerare l'attuazione della riforma, anche in connessione con la delega chiesta dal Governo (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 che dovrà contemplare

- *Raccolta sistematica delle informazioni sulle gestioni* relative a : a) gestioni attuali; b) gestori di Ambito.
I dati da raccogliere riguardano le tariffe praticate, i livelli di servizio erogati e i dati economici della gestione; I dati troveranno la più ampia diffusione attraverso la pubblicazione di compendi e di 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

La scadenza per la consultazione del documento di consultazione sulla revisione del metodo normalizzato si chiuderà il 10 febbraio 2002, dopodiché questo Comitato procederà ad un'attenta valutazione delle osservazioni ricevute e alla eventuale rielaborazione della proposta finale. 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, regolazione dei prezzi di allacciamento, contenuto minimo della convenzione di gestione e sistema di controllo e penalizzazione per le 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 da 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*".

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.coviri@mail.llpp.it

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