

# COMITATO DI VIGILANZA RISORSE IDRICHE

Relazione al Parlamento sullo stato dei servizi idrici

anno 1998

(ai sensi dell'art. 22 della legge 5 gennaio 1994, n. 36)

## 1. Introduzione

Sono ormai trascorsi quasi cinque anni dall'approvazione della legge 5.1.1994 n. 36 e lo stato della sua concreta attuazione fa registrare ritardi molto forti. Solo in questi ultimi mesi del 1998 si assiste ad una ripresa di attività da parte dei soggetti chiamati a dare concreta attuazione alla legge.

Molte Regioni hanno approvato le leggi istitutive degli Ambiti territoriali ottimali e cominciano a formarsi le prime autorità d'ambito.

Tuttavia lo stato di attuazione, come puntualmente descritto nel successivo paragrafo 2, si presenta decisamente insufficiente anche sotto il profilo qualitativo.

In questi cinque anni si è da più parti teso a trovare giustificazione all'immobilismo del sistema di gestione del ciclo idrico attraverso una costante puntualizzazione critica della legge n. 36.

Si è sviluppata una nutrita letteratura sui limiti della legge stessa, letteratura che spesso ha messo in luce alcune reali carenze, ma che ha avuto come principale risultato quello di creare alibi tecnico-economici a quanti hanno operato per il mantenimento dello status quo.

E' indubbio che la legge n. 36 sia perfettibile e che contenga, ad esempio, alcune sopravvalutazioni della possibilità di ritrovare "a tavolino" condizioni di ottimalità territoriale, economie di scala, forme di gestione in grado di garantire una maggiore efficienza, sufficiente a calmierare gli effetti sulle tariffe dei nuovi investimenti e della remunerazione del capitale.

E' probabilmente vero che il metodo tariffario può essere aggiornato e migliorato come peraltro previsto dalla stessa legge, ma non certo in misura tale da distorcerne la filosofia e da negare l'evidente sottovalutazione delle attuali tariffe rispetto ai costi reali dei servizi.

Se accettiamo la tesi che le critiche alla legge sono state solo un falso scopo e che il vero problema non era e non è la struttura di questo o quel punto della legge, allora dobbiamo chiederci perché la riforma dei servizi idrici integrati non procede con la dovuta celerità.

La risposta principale a questo quesito sembra essere la seguente: la legge n. 36/94 non è in grado, in assenza di altre norme, di determinare la formazione di un reale mercato del servizio idrico.

A nostro avviso infatti ciò che appare velleitario o quanto meno eccessivamente ottimistico è l'idea di poter riformare un modo di interpretare il concetto stesso di servizio pubblico a partire da un'intervento settoriale.

La storia dei servizi di pubblica utilità nel nostro Paese ha visto affermarsi l'idea che un servizio è pubblico in quanto è prodotto da un'ente pubblico o da una struttura di proprietà pubblica.

La conseguenza immediata di questa impostazione è stata l'impossibilità di far sviluppare in Italia soggetti imprenditoriali interessati alla gestione dei servizi.

Nel settore delle acque le sole strutture che disponevano, all'atto dell'approvazione della legge n. 36/94, del know-how e della capacità industriale per dare attuazione alla legge stessa erano le aziende municipalizzate.

Sarebbe stato legittimo attendersi un atteggiamento aggressivo da parte di queste aziende per assicurarsi la gestione degli ambiti costituiti attorno alle aree da loro attualmente gestite.

Basti pensare che questo processo di allargamento dalla gestione delle principali città alla gestione degli ambiti ad esse collegati avrebbe portato a coprire oltre il 64% della popolazione italiana.

Invece dobbiamo constatare come la presenza della municipalizzazione non solo non ha costituito la base per questo processo, ma che proprio le aree a maggior presenza di strutture municipalizzate presentano i più forti ritardi e manifestano le maggiori resistenze all'applicazione della legge.

Questa situazione trova spiegazione in primo luogo nella scarsa pressione esercitata da un'utenza che già oggi gode di un buon livello di servizio; in secondo luogo vi è una resistenza da parte degli enti locali che trovano nella municipalizzata un'importante valvola di sicurezza per il loro bilancio.

L'intreccio di queste due condizioni: garanzia dell'utilità pubblica attraverso la gestione pubblica e assenza di un'imprenditorialità in grado di spingere per rompere questa riserva ha determinato una situazione di bassa propensione al cambiamento.

Negli ultimi anni in questo quadro si è inserita con prepotenza l'Unione Europea con la sua politica di rimozione delle condizioni che frenano la libera concorrenza.

Una serie di direttive comunitarie ha infatti aperto la questione della liberalizzazione del mercato dei servizi.

Sotto la spinta dell'Europa si sono avviati nel nostro Paese importanti processi di liberalizzazione e di privatizzazione di numerosi settori: telecomunicazioni, energia, commercio ecc.

Si è inoltre pienamente affermata la procedura di gara pubblica per l'assegnazione di appalti di opere e di servizi.

È stata inserita nell'ordinamento italiano una moderna legislazione antitrust e sono state avviate una serie di autorità di controllo e vigilanza.

Ne è derivato un mutamento sostanziale del quadro di riferimento politico, economico e culturale che aveva sino ad ora consentito di tenere i servizi pubblici locali fuori dalla logica del mercato.

Si è rafforzata una spinta proveniente dal mondo imprenditoriale per consentire ai privati di operare nel campo della gestione dei servizi; sono cresciute le istanze dei cittadini ad essere considerati clienti dei servizi e quindi a veder riconosciuti i diritti propri dei consumatori anche in questo campo.

Parimenti è maturata la convinzione che la riserva pubblica non sia il solo modo e neppure il modo migliore per garantire l'interesse della collettività ad avere servizi di qualità a costi adeguati.

In altri termini comincia a maturare la convinzione che il modo corretto per perseguire l'obiettivo di un aumento di efficacia ed efficienza dei servizi pubblici non sta tanto nel regolare diversamente le funzioni dell'ente locale come produttore di servizi quanto nel consentire all'ente locale di valorizzare le proprie fondamentali funzioni di indirizzo e vigilanza fornendo nel contempo un significativo impulso ad una gestione imprenditoriale dei servizi in grado di generare reddito e occupazione, preservando l'universalità del servizio e assicurando prezzi e livelli qualitativi adeguati.

Occorre dunque superare un sovrapporsi di funzioni che l'intreccio di leggi di settore con la legge n. 142/90 non è in grado di districare.

L'intreccio tra normative generali, la legge n. 142, e settoriali, la legge n. 36, può portare ad esempio ad una commistione di funzioni in capo allo stesso soggetto che di fatto impedisce che vi sia la necessaria chiarezza per garantire una reale concorrenza e quindi per consentire lo sviluppo di un mercato. I Comuni si possono trovare infatti a ricoprire contemporaneamente il ruolo di proprietari delle reti, di titolari del servizio, di rappresentanti dei consumatori e di gestori.

Occorre dunque operare attraverso lo strumento legislativo per ampliare l'area ove l'agire del mercato e della concorrenza può portare benefici alla collettività sotto il profilo dei costi e della qualità del servizio perseguendo l'interesse pubblico mediante attività di indirizzo, vigilanza e regolazione più efficienti.

L'obiettivo non può che rimanere quello della tutela dell'interesse collettivo a disporre di un'offerta di servizi adeguata sia in termini quantitativi che qualitativi.

Si tratta di prendere atto che l'aumento della complessità tecnologica e l'allargamento dei mercati richiedono un livello crescente di investimenti infrastrutturali e in know how e rendono sempre meno soddisfacente la gestione di servizi da parte esclusiva degli enti locali.

Per conseguire adeguate economie di scala e di varietà è invece necessario favorire lo sviluppo di operatori in grado di operare su consistenti bacini di utenza.

D'altro canto la nascita di imprese di medio grandi dimensioni nel comparto dei servizi è un obiettivo importante in se per lo sviluppo e l'occupazione.

Per questo in primo luogo occorre promuovere la trasformazione in senso imprenditoriale dei servizi attualmente gestiti dagli enti locali sia in gestione diretta che attraverso proprie aziende.

La trasformazione obbligatoria delle aziende municipalizzate e speciali in società per azioni e il superamento delle gestioni in economia è un primo ineludibile passaggio per consentire l'avvio di un'imprenditorializzazione del settore.

Il secondo passaggio fondamentale è quello dell'effettiva concorrenza nel mercato dell'acqua (come negli altri servizi pubblici).

Per questo è necessario eliminare il carattere di fatto perpetuo che ha attualmente la scelta di affidamento diretto che parte dall'ente locale attraverso:

— la trasformazione dell'affidamento in concessione;

— la previsione di un limite temporale per le concessioni tale da rendere possibile una vera concorrenza per il servizio.

L'ulteriore passo è quello della generalizzazione dell'uso di gare ad evidenza pubblica per l'affidamento delle gestioni, svolte da società di capitali, spinte a concentrarsi per migliorare la propria efficienza.

Per poter dare concreta e celere attuazione agli obiettivi di razionalizzazione dell'uso delle acque e di qualificazione dei servizi idrici integrati, il Comitato ritiene indispensabile che il Parlamento porti rapidamente a termine un'azione di profonda riforma di tutta la materia inerente le forme e le modalità di gestione dei servizi pubblici locali.

Poiché tuttavia alcuni problemi possono essere risolti con appropriate modifiche legislative a livello nazionale, si rinvia al paragrafo 3 nel quale si è ritenuto di evidenziare alcune proposte al riguardo.

## 2. Attività di vigilanza

**2.1** Nella relazione al Parlamento per l'anno 1997, al paragrafo 2, il Comitato aveva delineato la strategia complessiva dell'attività di vigilanza da esso svolta nell'ambito dei poteri affidatigli dalla legge n. 36/94, senza peraltro trascurare azioni di mera sollecitazione agli organismi competenti per i mancati adempimenti di singole funzioni ad essi legislativamente demandate (al riguardo particolarmente significativa appare la vicenda dell'approvazione della Carta del servizio idrico integrato - alla redazione della quale il Comitato ha attivamente collaborato ormai arenata per intoppi burocratici da quasi due anni). Si evidenziano di seguito gli specifici interventi posti in essere nell'anno in corso, in relazione a particolari rilevanti situazioni.

A) Tra questi si segnalavano quelli rivolti ad alcune Amministrazioni comunali che avevano ritenuto, pur in pendenza dell'applicazione delle norme contenute nella citata legge n. 36, di procedere all'affidamento in concessione di segmenti del servizio idrico integrato senza alcun collegamento con dette norme. Data la frequenza di questi anomali comportamenti, il Comitato ha ritenuto di dover inviare a tutte le Regioni la circolare 18.6.1998 n. 636 (all. 1) per precisare i termini della questione, con l'invito a rendere edotti gli enti locali ricadenti in ciascun ambito territoriale ottimale dello stato di attuazione della riforma e delle opportune cautele da adottare. Si aggiunge che la Regione Campania ha ritenuto di inserire nello statuto - tipo degli ambiti da essa individuati una clausola secondo la quale i Comuni, che si trovino nella necessità di affidare la gestione prima dell'effettiva messa a regime dei meccanismi previsti dalla legge n. 36, sono tenuti a darne comunicazione all'ente d'ambito per le necessarie valutazioni, con il potere da parte di quest'ultimo di evitare che l'affidamento abbia corso.

B) Il Comitato ha poi affrontato il problema dei diffusi inadempimenti regionali e nella risposta (All. 2) ad un quesito dell'Amministrazione provinciale di Gorizia ha puntualizzato la propria posizione in ordine ai poteri degli enti locali per quanto attiene all'organizzazione del servizio idrico integrato.

In particolare, trattandosi di Regione a statuto speciale, non si sono potute invocare le disposizioni recate dalla cosiddetta riforma Bassanini, in base alle quali è da ritenersi che, in caso di inadempimenti regionali (nella fattispecie si tratta della mancata emanazione della disciplina dell'organizzazione degli ambiti territoriali ottimali prevista dall'art. 9, co. 3 della legge n. 36), gli enti locali possono attuare direttamente le disposizioni esistenti, senza la mediazione, eventualmente stabilita dalle Regioni, anzi, se si da al principio di sussidiarietà la massima valenza potrebbe sostenersi che addirittura essi siano titolari delle relative funzioni e

possono agire direttamente in ogni caso (anche cioè senza prendere le mosse dagli inadempimenti regionali). Si è quindi argomentato dalla legge 8.6.1990 n. 142, che sancisce la diretta applicabilità delle norme in essa contenute alle Regioni a statuto speciale, purché non incompatibili con gli statuti stessi e le relative norme di attuazione (mentre l'art. 10 del d. lgs. 31.3.1998 n. 112 prevede che il trasferimento delle funzioni e dei compiti individuati dalla stessa riforma Bassanini alle Regioni in parola avvenga con autonomi provvedimenti secondo quanto previsto dai rispettivi statuti), per concludere che la Provincia di Gorizia può avviare le procedure per la costituzione e per il funzionamento dell'ambito (peraltro già delimitato dalla Regione) sulla base degli artt. 24 e 25 della stessa legge n. 142.

Nel senso suesposto si è poi provveduto a interessare le Province regionali della Sicilia.

Per quel che concerne le Regioni a statuto ordinario si sono invece sollecitate le Province ricadenti nelle Regioni Emilia Romagna, Molise e Puglia ad adottare i provvedimenti conseguenti al mutato quadro normativo e a costituire gli organi di governo degli ambiti territoriali ottimali, senza attendere ulteriormente le rispettive leggi regionali di attuazione della riforma (All. 3).

C) Con l'entrata in vigore della legge 18.11.1998 n. 398, che ha assicurato un cospicuo finanziamento pubblico all'Ente autonomo acquedotto pugliese, sembrava positivamente e finalmente avviato al processo di trasformazione di esso in società per azioni secondo quanto previsto dall'art. 1, co. 83, della legge 28.12.1995, n.549;

infatti con l'art. 3, si demandava alla podestà regolamentare del governo la disciplina dei necessari passaggi procedurali.

Tuttavia, in dispregio del dettato legislativo il governo ha ritenuto di dover seguire una strada diversa con la diramazione di uno schema di decreto che - pur con qualche perplessità testuale - sembra identificabile con un decreto legislativo.

Al riguardo il Comitato ha ritenuto di dover intervenire, con la nota 17.12.1998 (All. 4) diretta al Presidente del Consiglio dei Ministri, formulando rilievi non soltanto di ordine formale.

Ed invece sembra che il governo stia perseguendo lo scopo di escludere due importanti Regioni meridionali, Puglia e Basilicata, dal processo di riforma in atto dei servizi idrici secondo le statuizioni della legge 5.1.1994 n. 36 attraverso un vulnus all'autonomia delle Regioni e degli enti locali interessati, ma anche ai principi della concorrenza e del mercato sanciti dal trattato di Roma e obiettivati nelle direttive europee nelle norme di recepimento, con l'assurda e penalizzante conseguenza per i cittadini ivi residenti che per poter usufruire di un servizio industrializzato e quindi di miglior qualità e a costo inferiore dovranno attendere il 2018, anno in cui, salvo proroghe, la nuova società - secondo lo schema governativo - dovrebbe abbandonare la gestione.

D) Il metodo normalizzato approvato con d.m. 1.8.1996 ai paragrafi 9 e 10, prevede, per gli ambiti e per i gestori l'obbligo di inviare tra gli altri soggetti, al Comitato una serie di dati ed informazioni affinché sia possibile l'esercizio dei poteri di vigilanza, ma soprattutto la comparabilità delle scelte adottate e dei risultati conseguiti dalle varie gestioni; è stata pertanto inviata a tutte le Regioni e a tutti gli Ambiti già costituiti la circolare 21.12.1998 n. 929, una circolare contenente gli schemi di schede da compilare in modo uniforme ai fini di cui sopra (All. 5).

Per garantire l'omogenea redazione di tali schede non soltanto sotto il profilo meramente formale, cioè senza alcun collegamento con le scelte di fondo effettuate dagli ambiti in sede di redazione del piano previsto dall'art. 11 della legge n. 36, si è ritenuto opportuno affrontare, nella medesima circolare, il problema della delineazione dei punti essenziali ed imprescindibili che il piano d'ambito dovrà trattare, atteso il notevole margine d'incertezza che si è potuto riscontrare al riguardo nei contatti avuti con le Regioni e con gli ambiti già costituiti.

Vero è che esistono pregevoli pubblicazioni, anche a livello di manuale per la redazione del piano come è vero che un compito assai rilevante spetta alle Regioni ai sensi del già citato art. 11, mentre per converso la capacità progettuale, sotto diversi profili, di chi dovrà essere incaricato di tale redazione non potrà non essere passata al vaglio di severe e ponderate valutazioni per garantire i migliori risultati, ma è sembrato al Comitato che – al di là delle scelte di merito – fosse necessaria l'indicazione tipizzata del percorso metodologico da seguire per rendere possibile l'omogeneizzazione dei dati e il conseguente concreto esercizio dell'attività di vigilanza e di indirizzo, in funzione di fasi prestabilite.

**2.2.** Il Comitato non ha d'altro canto trascurato l'azione di stimolo e di sollecitazione nei confronti delle Regioni inadempienti sotto il profilo attuativo delle prescrizioni della legge n. 36, coinvolgendo anche le associazioni di utenti e consumatori affinché svolgessero (e svolgano) nelle singole realtà territoriali azioni mirate non solo a sensibilizzare le Regioni stesse a porre in essere gli organismi di coordinamento e di garanzia previsti dall'art.21, comma 5, ma anche a tenere in maggior conto – in via più generale – le esigenze dei destinatari finali del servizio. Deve infatti sottolinearsi che l'eccessivo appiattimento della legislazione regionale sulle norme nazionali ha il più delle volte impedito il proficuo esplicarsi delle ampie virtualità in queste insite, poiché ci si è preoccupati anche dei dettagli dell'assetto burocratico organizzativo degli Ambiti piuttosto che delineare i presupposti per l'economicità, l'efficienza e l'efficacia delle gestioni, ma per questo si rinvia alle considerazioni critiche esplicitate in altra parte della relazione.

Qui basterà dire che nel corso del 1998 altre quattro Regioni hanno portato a termine l'iter normativo per l'attuazione della riforma, come è evidenziato nel prospetto che segue.

Nello stesso prospetto si è ritenuto opportuno dare precise notizie – a dimostrazione della circostanza che il processo, pur tra notevoli difficoltà, sta andando avanti anche a livello operativo – sulla costituzione degli Ambiti territoriali ottimali, indispensabile premessa perché nel 1999 si pervenga ad un cospicuo numero di affidamento delle gestioni.

STATO DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE E COSTITUZIONE DEGLI AMBITI						
Regione	Popolazione in migliaia	numero Comuni	numero Province	Stato provvedimento	Denominazione Ambito	Stato costituzione Ambito
Abruzzo	1.271	305	4	Legge approvata e pubblicata  (Legge regionale 13/11/1997 n.2)	Aquilano	costituito
					Marsicano	costituito
					Peligno A.S.	costituito
					Pesarese	

					Teramano Chietino	
Basilicata	609	131	2	Legge approvata e pubblicata  (Legge regionale 23/12/1996 n.63)	Unico	costituito
Calabria	2.076	409	5	Legge approvata e pubblicata  (Legge regionale 3/10/1997 n.10)	Calabria1-Cosenza  Calabria2-Catanzaro  Calabria3-Crotone  Calabria4-Vibo V.  Calabria5-Reggio C.	costituito
Campania	5.763	551	5	Legge approvata e pubblicata  (Legge regionale 21/5/1997 n.14)	Calore Irpino  Napoli-Volturno  Sarnese Vesuviano  Sele	costituito  costituito  costituito
Emilia Romagna	3.924	341	9	Disegno di legge in Consiglio		
Friuli Venezia Giulia	1.189	219	4	Deliberazione Giunta regionale n.1045 del 9/4/1998  Delimitazione Ambiti	Occidentale  Centrale  Orientale goriziano  Orientale triestino	
Lazio	5.202	377	5	Legge	Lazio nord.-VT	costituito

				<p>approvata e pubblicata</p> <p>(Legge regionale 22/1/1996 n.6)</p>	<p>Lazio centrale- RM</p> <p>Lazio centrale- RI</p> <p>Lazio merid.- LT</p> <p>Lazio merid.- FR</p>	<p>costituito</p> <p>costituito</p> <p>costituito</p> <p>costituito</p>
Liguria	1.659	235	4	<p>Legge approvata e pubblicata</p> <p>(Legge regionale 16/8/1995 n.43)</p>	<p>Spezzino</p> <p>Genovese</p> <p>Savonese</p> <p>Imperiese</p>	
Lombardia	8.925	1546	11	<p>Legge approvata e pubblicata</p> <p>(Legge regionale 20/10/1998 n.21)</p>	<p>Sondrio</p> <p>Como</p> <p>Lecco</p> <p>Varese</p> <p>Pavia</p> <p>Milano- provincia</p> <p>Milano-città</p> <p>Lodi</p> <p>Bergamo</p> <p>Brescia</p> <p>Cremona</p> <p>Mantova</p>	
Marche	1.443	246	4	<p>Legge approvata e pubblicata</p> <p>(Legge</p>	<p>Marche nord</p> <p>Pesaro</p> <p>" centro</p> <p>Ancona</p>	

				regionale 25/6/1998 n.19)	Ancona  " centro Macerata  " centrosud- Alto Piceno Maceratese  " sud Ascoli P.	
Molise	331	136	2	Legge osservata dal governo e non riproposta	Unico	
Piemonte	4.289	1.209	8	Legge approvata e pubblicata  (Legge regionale 20/1/1997 n.13)	Novarese  Biellese- Casalese  Torinese  Cuneese  Astigiano  Alessandrino	costituito
Puglia	4.083	258	5	Legge osservata dal governo e non riproposta	Unico	
Sardegna	1.661	377	4	Legge approvata e pubblicata  (Legge regionale 17/10/1997 n.29)	Unico	
Sicilia	5.108	390	9			
Toscana	3.523	287	10	Legge approvata e pubblicata  (Legge regionale 21/3/1995 n.81)	Toscana nord  Basso Valdarno  Medio Valdarno	costituito  costituito  costituito  costituito

					Alto Valdarno Toscana costa Ombrone	costituito costituito
Umbria	826	92	2	Legge approvata e pubblicata  (Legge regionale 5/12/1997 n.43)	ATO N.1 ATO N.2 ATO N.3	
Valle d'Aosta	119	74	1	Legge osservata dal governo e non riproposta	Unico	
Veneto	4.433	580	7	Legge approvata e pubblicata  (Legge regionale 17/10/1997 n.29)	Altoveneto Veneto orientale Laguna di Venezia Brenta Bacchiglione Polesine Veronese Valle del Chiampo	
Trentino Alto Adige	923	339	2			

### 3. Problematiche nazionali e proposte di modifica normativa

**3.1.** Poiché, come messo in evidenza in altri paragrafi, pesano notevolmente sullo stato di attuazione della legge alcune imprecisioni, manchevolezze, disattenzioni e anche lacune di carattere normativo, il Comitato, fin dalle relazioni per gli anni decorsi, ha ritenuto di suggerire alcune modifiche alle norme di livello nazionale sia legislative sia regolamentari.

Si considera peraltro opportuno in questo sottoparagrafo e nel successivo riassumerle brevemente, dando ovviamente maggiore spazio a quelle non adeguatamente sviluppate in precedenza.

Per quanto attiene alle modifiche ed integrazioni di valenza legislativa, i punti sui quali è necessario richiamare l'attenzione del Parlamento e del governo sono i seguenti:

A) Il problema della salvaguardia delle gestioni esistenti va affrontato nella linea tracciata dall'art. 9, co. 4, della legge 36/94, con l'introduzione del correttivo della temporaneità dell'istituto, almeno nel caso in cui queste gestioni coprano tutto o gran parte del territorio dell'ambito, per evitare che difficoltà di carattere «pratico» impediscano la realizzazione dei piani di ambito.

Si potrebbe peraltro prevedere che al termine del periodo di salvaguardia (5 anni), qualora non si sia trovato il modo di unificare le gestioni, si faccia luogo obbligatoriamente ad una gara ad evidenza pubblica ai sensi del d. lgs. 158/95.

Correlativa a tale problema è la necessità di porre una norma di interpretazione autentica dall'art. 10, con la quale si certifichi che tutte le concessioni avvenute, anche come rinnovo, dopo l'entrata in vigore della legge n. 36 decadono al momento dell'affidamento del servizio idrico integrato ai nuovi gestori, anche se allo stesso risultato può pervenirsi attraverso l'applicazione dei normali criteri ermeneutici.

B) L'attività regolamentare e di normazione attuativa deve essere ricondotta, per evitare procedure anomale e defatiganti, a un processo unitario da porre in essere - anche in tempi diversi - ai sensi dell'art. 17, della legge 23.8.1998 n. 400; questa proposta potrebbe peraltro essere superata qualora si facesse luogo all'istituzione dell'autorità di cui al successivo punto C.

C) Poiché da più parti viene richiesta l'istituzione, nel settore dell'acqua, di una autorità di regolazione soprattutto in considerazione delle difficoltà legate alla dinamica contrattuale di convenzioni di gestione della durata anche trentennale, si potrebbe porre allo studio una disposizione che la preveda nell'ambito della legge 14.11.1995 n. 481, in sostituzione dell'attuale Comitato di vigilanza che non ha compiti di regolazione in senso proprio.

Sarebbe peraltro opportuno, per evitare soluzioni di continuità, prevedere per un periodo transitorio (fino all'effettivo funzionamento di tutti gli Ambiti territoriali ottimali o all'effettiva entrata in vigore dell'autorità) l'attribuzione al Comitato stesso nella presente composizione di funzioni ulteriori per renderne più incisiva l'attività, con richiamo proprio alle norme della stessa legge n. 481.

D) Allo scopo di evitare che l'utente del servizio idrico paghi i costi di investimento due volte, deve modificarsi l'art. 5 della legge 28.1.1977 n. 10 in modo che dalle tabelle parametriche sia espunta la quota afferente alle opere di urbanizzazione a tale servizio connesse.

E) Appare poi indispensabile un esplicito raccordo legislativamente sancito tra le norme contenute nella legge n. 36 e la recente disciplina delle associazioni di utenti e consumatori (legge 30.7.1998 n. 281), anche per tentare un recupero di indispensabili strumenti operativi in quelle Regioni che non hanno prestato sufficiente attenzione al problema o non l'hanno prestata affatto. Per la verità il raccordo potrebbe anche essere costituito da un unico articolo che stabilisca da un lato che le funzioni di cooperazione, previste dall'art. 21, co. 5, della legge n. 36 in materia di programmi di attività e di iniziative da porre in essere a garanzia degli interessi degli utenti, siano espletate - in assenza di determinazioni regionali - dalle associazioni costituite a livello locale ai sensi della stessa legge n. 281 e dall'altro delinea una procedura essenziale per l'espletamento di dette funzioni.

F) Nelle ultime relazioni al Parlamento si è avuto modo di sottolineare l'esigenza di apportare opportune modifiche al capo IV della legge n. 36 con il conseguente riordino della miriade di disposizioni che riguardano gli usi delle acque diversi da quello civile.

Poiché nessuno ha raccolto l'appello, si ritiene di poter suggerire di partire da appropriate modifiche al regime delle concessioni di derivazioni d'acqua per dare finalmente concreta attuazione ai principi fondamentali contenuti negli artt. 1 e 2 della legge n. 36.

In particolare va stabilito che:

- a) tutte le concessioni da chiunque a chiunque assentite, comprese quelle già in essere, non possono superare una durata limitata (si può stabilire la massima già legislativamente, e legare quelle intermedie alla complessità delle opere e quindi alla durata dell'ammortamento del capitale investito);
- b) le concessioni relative agli usi civili non possono essere assentite o rinnovate se non a capo a gestori del servizio idrico integrato, con l'esplicita previsione per quelle presenti o future della decadenza per chi non gestisce servizi di acquedotto (si eviterebbero così speculazioni su un bene pubblico);
- c) le concessioni per altri usi debbono essere tutte revisionate con eventuale riduzione della portata in funzione dello specifico uso indicato nella richiesta;
- d) le concessioni per usi plurimi che comprendano anche quello civile, sono assoggettate alla disciplina sub b (possono prevedersi anche forme consortili di gestione della concessione alla quale partecipino obbligatoriamente l'autorità d'ambito il gestore del servizio idrico integrato).

Non può peraltro escludersi che esistano altri mezzi di regolamentazione per assicurare un rispetto dei citati principi fondamentali, ma la ricerca di più brillanti soluzioni non deve ritardare l'adozione di misure ormai indilazionabili per l'attuazione della riforma voluta dalla legge n. 36.

**3.2.** Le modifiche alle norme regolamentari, salvo i problemi di coordinamento posti dalla legge n. 59/1997, potrebbero per il momento limitarsi ad un' incisiva revisione del DPCM 4.3.1996 attuativo dell'art. 4 della legge n. 36.

Le critiche rivolte all'impostazione del decreto suindicato fin dal momento della sua entrata in vigore, riguardano soprattutto il paragrafo 7 che avrebbe dovuto contenere i criteri per la gestione del servizio idrico integrato in applicazione della lettera f dell'art. 4 citato. In realtà detto paragrafo contiene indicazioni di carattere così generale e senza i connotati di una disciplina normativa che appare di assai scarsa utilità, quando invece sarebbe stato e sarebbe necessario emanare norme puntuali volte a delineare uno o più percorsi da seguire per una corretta gestione del servizio.

Non può peraltro non sottolinearsi come i rilievi suaccennati non abbiano un valore meramente formale o di estetica normativa, ma riguardino problemi di vitale importanza per l'attuazione della riforma, tant'è che proprio le lacune dei criteri, unite alla scarsa fantasia ed incisività poste dalle Regioni nella formulazione della propria legislazione, costituiscono un serio ostacolo all'entrata in funzione degli Ambiti e successivi loro adempimenti.

Si ritiene pertanto, anche alla luce delle esperienze derivanti dalla legislazione regionale in vigore o in itinere, di porre mano a una sua sostanziale modifica, senza peraltro dimenticare i collegamenti con gli altri paragrafi del decreto in argomento.

Il primo punto sul quale intervenire riguarda l'individuazione di criteri che garantiscano in un tempo prestabilito il superamento della frammentazione delle gestioni che rappresenta uno dei principi fondamentali della legge n. 36 obiettivato nell'art. 8, co. 1, lett. b.

Detto principio va posto in relazione con la successiva lett. c (conseguimento di adeguate dimensioni gestionali) e con il problema della salvaguardia delle gestioni esistenti ai sensi dell'art. 9, co. 4, cui pure si è accennato per le modifiche di carattere legislativo.

Nel contempo possono ipotizzarsi meccanismi che consentono il coinvolgimento nell'attuazione del piano d'ambito anche delle gestioni salvaguardate fino alla scadenza delle relative concessioni in forza dell'art. 10, co. 3.

La chiave per poter ridurre il sistema a forme di razionale coerenza sembra essere il co. 2 dello stesso art. 10, in base al quale può essere deliberato lo scioglimento delle aziende, enti o consorzi pubblici che confluiscono quindi nel nuovo soggetto gestore «secondo le modalità e le forme stabilite nella convenzione».

I criteri quindi che lo Stato deve fissare, ai sensi della lettera f dell'art. 4 citato, riguardano proprio i «paletti» entro cui le Regioni possono muoversi nel formulare ed approvare lo schema di convenzione-tipo, secondo quanto previsto dall'art. 11.

In funzione del quadro normativo, il decreto dovrebbe essere integrato con la disciplina dei seguenti elementi:

- A) La dimensione minima dell'ambito territoriale ottimale, qualora non coincida (in linea di massima) con il territorio della Provincia;
- B) L'organo (singolo ente locale, assemblea con deleghe ecc.) cui spetta esercitare il potere di scioglimento dei vari soggetti gestori, ai sensi del citato art. 10 co. 2;
- C) Il termine anche differenziato entro il quale detti soggetti confluiscono nel nuovo gestore;
- D) Il metodo e i parametri di comparazione tra funzionalità del soggetto da salvaguardare e funzionalità complessiva dell'ambito;
- E) Il ruolo del coordinatore previsto dall'art. 9 co. 4;
- F) I sistemi per favorire l'integrazione nell'ambito, attraverso la tariffa normalizzata e l'attuazione del piano, dei soggetti salvaguardati ai sensi dell'art. 10, co. 3.

Ferma restando la possibilità di approfondire ulteriormente, in chiave operativa, i temi connessi ai criteri previsti dalla lett. f, va sottolineato come sarebbe opportuno porre mano anche alla revisione dei criteri di cui alla lett. g, sia per quanto riguarda la formulazione dei livelli minimi del servizio da coordinare con la disciplina della carta del servizio idrico integrato in corso di approvazione presso la Presidenza del Consiglio, sia soprattutto in funzione della necessità di avere una disciplina

unitaria, ora non certo sufficientemente chiara e sicuramente scoordinata, della gestione dei servizi per usi diversi da quello potabile.

#### **4. Il problema del recepimento delle direttive comunitarie in materia di tutela delle acque dall'inquinamento**

Le direttive emanate dalla comunità europea in materia di acqua, a partire dalla 73/404 per arrivare alla recentissima 98/83, hanno come fini ultimi la tutela dell'ambiente e della salute umana; naturalmente e opportunamente tali obiettivi vengono perseguiti attraverso l'individuazione di normative tendenti a minimizzare l'impatto delle attività antropiche sull'ambiente, e in particolare a evitare che da tale impatto possano nascere rischi o pericoli per la salute umana.

Nonostante la lampante correttezza e l'indiscutibile utilità di normative siffatte, sulle quali torneremo più avanti, la «renitenza» italiana a recepirne il disposto emerso da subito, se è vero come è vero che la citata direttiva 73/404 fu recepita solo dieci anni dopo col D. Lgs. del 26 aprile 1983 n. 136.

E l'atteggiamento di malcelato distacco e disinteresse palesato dagli organi competenti nei confronti delle indicazioni comunitarie si è ripetuto per ogni direttiva successiva, fino ad arrivare ai diciannove anni di ritardo per il recepimento della 73/405, avvenuto nel 1992, e con l'attuale, travagliatissima situazione di crisi determinata dal contenzioso e dalle polemiche in corso per il tuttora mancato recepimento della 91/271.

Mentre si rimanda alla parte analitica (All.6) per un quadro particolareggiato della normativa e dei singoli atti che la compongono, appare però opportuno svolgere qualche considerazione più approfondita sull'argomento, alla quale non si può dar mano se non ci si rende conto dell'estrema complicazione normativa che caratterizza l'ordinamento nella parte ambientale. E tale complicazione, si badi bene, è assai più elevata di quella già notevole che caratterizza il nostro ordinamento nel suo complesso.

Il sovrapporsi di norme a contenuto analogo, tra di loro spesso contraddittorie; la stratificazione di norme di diverso valore e origine; l'incertezza derivante dalla di regola mancata abrogazione esplicita delle norme novate dalle successive; i dubbi frequenti sulle competenze e sulla titolarità dei poteri; i cambiamenti repentini e drastici di norme anche introdotte di recente, costituiscono la regola quando si va ad analizzare la normativa ambientale italiana. Poiché alla materia si sono dedicate valide e talvolta validissime intelligenze giuridiche, può addirittura nascere il sospetto che un intrico inestricabile come quello esistente debba essere frutto di volontà e non del caso: sta di certo che nell'incertezza sulla normativa da applicare prospera l'arbitrio dell'Amministrazione pubblica, con grave pregiudizio non solo per la certezza del diritto, ma anche per la correttezza e la regolarità delle attività degli operatori di settore.

Tutto questo è, evidentemente, tanto più grave quando oggetto dell'ordinamento siano materie ricomprese in un contesto che viene gestito – o che si tenta di far gestire – come servizio pubblico a rete: ne sono infatti minati i requisiti di certezza e stabilità della normativa che costituiscono la premessa necessaria per la corretta gestione di tale tipo di servizio. Da ciò consegue direttamente che una semplificazione e una razionalizzazione della normativa sulle acque sarebbe la miglior premessa al processo di industrializzazione del sistema, che è in corso e che incontra sulla sua strada grandi ostacoli, determinati in misura notevole dalla presenza di interessi consolidati, ma che

trovano modo di operare con maggiore facilità e più elevata efficacia in un contesto del tipo descritto.

Tale auspicio non appare, purtroppo, suscettibile di sollecito accoglimento. Le attività in corso intorno ad un cosiddetto «Testo unico sulla tutela delle acque», che dovrebbe costituire lo strumento del recepimento delle direttive 91/271 (sul trattamento delle acque reflue in armonia con i parametri e i limiti di inquinamento fissati dalla Comunità Europea) e 91/606 (sulla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole) sono infatti tali da non lasciare alcuna tranquillità in chi auspichi una maggiore chiarezza normativa.

Il provvedimento verrebbe ad essere emanato utilizzando la delega contenuta negli artt. 10 e 17 della legge 24 aprile 1998, n.128: la forte tentazione di sviscerarne il testo è fortunatamente ridotta dalle difficoltà esistenti nell'individuazione di quello da analizzare tra i non pochi testi circolanti, tra di loro non particolarmente coerenti.

Basterà qui richiamare l'attenzione sull'oggetto della legge di delegazione, che reca «Emanazione di Testi unici compilativi e norme di integrazione e modifica per il solo coordinamento e riordino delle norme di tutela delle acque», e rispetto al quale sarà necessario verificare con estrema attenzione il rispetto dei limiti della delega stessa: appare infatti quanto meno discutibile che entro tali limiti siano da considerarsi ricompresi i contenuti di innovazione del regime tributario e tariffario che l'ordinamento detta e stabilisce per fini assolutamente diversi da quelli individuati nella legge di delegazione che si vorrebbe utilizzare come strumento di legittimazione dell'operazione.

Si sottolinea peraltro che lo schema di testo unico proposto dal Ministro dell'ambiente è stato oggetto di vivaci rilievi da parte di numerose altre pubbliche Amministrazioni, tra cui si segnalano per l'accuratezza degli approfondimenti giuridici, quelli del Ministero dell'industria e quelli del Ministero delle Finanze. Anche il Comitato ha ritenuto di dover formulare proprie osservazioni non soltanto di carattere giuridico formale, ma anche politico sugli effetti distorcenti che lo schema stesso avrebbe, una volta approvato, nell'assetto dei servizi idrici in Italia, in quanto impedirebbe, o quanto meno ritarderebbe, il processo di riforma basato, in forza della legge n.36, sull'industrializzazione del settore.

## 5. Lo stato dei servizi idrici

**5.1.** Nel corso del corrente anno è stata portata a compimento l'indagine sullo stato dei servizi idrici in Italia, anche se non si sono potuti acquisire i dati relativi a tutti i Comuni, atteso che alcuni di questi, pur sollecitati direttamente dal Comitato o attraverso le Prefetture, non hanno restituito le schede di rilevamento.

Ciononostante il quadro di conoscenze acquisite consente di svolgere alcune fondamentali considerazioni sull'evoluzione della situazione dei servizi idrici mettendo a confronto i dati nuovi con quelli emersi dall'indagine più capillare, eseguita dall'ISTAT nel 1987, i cui risultati sono stati pubblicati nel 1991.

Va precisato innanzitutto che le schede pervenute e validate sono 6.726 relative a circa l'84% dei Comuni italiani e a 44.920.900 abitanti.

Il campione a disposizione è abbastanza ampio rispetto alla realtà amministrativa e demografica, per cui le conclusioni che si traggono possono considerarsi attendibili statisticamente, tenuto conto che anche l'indagine dell'ISTAT non riuscì all'epoca, nonostante l'assistenza fornita, a coinvolgere la

totalità della popolazione, ma solo poco più di 50.000.000 di abitanti per gli ostacoli incontrati presso i Comuni.

I raffronti più significativi della situazione dei servizi idrici tra le due epoche (1987-1996) sono esposti di seguito:

a) consumi e dotazioni procapite.

In base all'indagine dell'ISTAT, la quantità di acqua erogata in Italia nel 1987 era di 5.796.665.000 metri cubi a fronte di un volume prodotto di 7.940.807.000 metri cubi.

In base all'indagine condotta dal Comitato l'acqua erogata nel 1996 relativa alla popolazione interessata di 44.920.900 abitanti è stata di 5.086.620.920 metri cubi, che rapportati alla popolazione totale presente censita di 57.300.787 (anno 1995), diventano 6.488.450.000 metri cubi.

Nel giro di circa 10 anni si è avuto un incremento di consumi del 12% che rappresenta un trend di crescita ragionevole, soprattutto in considerazione della forte carenza di acqua in molte Regioni meridionali e dei massicci finanziamenti statali disposti dalla L. 1.3.1986 n. 64.

La dotazione idrica per abitante e per giorno che nel 1987 era di 277 litri (213 l per uso domestico, 24 l per uso pubblico, 40 l per uso industriale) è passata a 310 litri.

Tale dotazione potrebbe ritenersi sufficiente se fosse uniforme su tutto il territorio, ma in realtà è fortemente squilibrata, come dimostra la tab. 1, che riporta la situazione per provincia (**N.B.: si avverte che per comodità espositiva tutte le tabelle sono state poste alla fine del presente paragrafo**).

b) Perdite

Su una popolazione servita di 16.990.639 abitanti residenti in comuni popolosi, che hanno fornito schede compilate in tutte le sezioni e con correttezza, si è potuto ricavare il valore delle perdite totali tra la rete di adduzione e di distribuzione del 30% contro una perdita rilevata nel censimento 1987 del 27%. Il dato determinato, anche se non può considerarsi espressivo delle gestioni esistenti, certamente assume valore indicativo dalla tendenza a trascurare le manutenzioni della rete acquedottistica, sulle quali, per altre vie, si è accertata una riduzione degli interventi di mantenimento in efficienza.

Infatti i massicci finanziamenti disposti dalla legge 1.3.1986 n.64 hanno riguardato solo ed esclusivamente opere di estensione e potenziamento di acquedotti nelle Regioni dell'obiettivo 1, mentre in altre parti del Paese si è assistito negli ultimi anni ad una caduta verticale degli investimenti sia di realizzazione che di manutenzione degli impianti idrici.

Tale constatazione deve costituire uno stimolo alle autorità di governo per accelerare l'attuazione della legge n. 36/94, di riforma del sistema di gestione dei servizi idrici, nei quali come si vedrà appresso, potranno riversarsi ingenti capitali privati.

c) Tariffazione

E' emerso che le tariffe medie dei servizi idrici in Italia sono di L.780/mc per la fornitura di acqua potabile, di L.114/mc per la gestione delle fognature e di L.343/mc per la depurazione.

Le tariffe risultano molto diversificate da Provincia a Provincia come dimostra la tab.2.

Si sono elaborate anche le tariffe per capoluoghi di Provincia che sono riportate nella tab.3.

#### d) Progettazioni

L'indagine ha posto in rilievo che esiste una mole considerevole di proposte di interventi nel settore idrico. Infatti nella scheda di rilevamento era richiesta l'indicazione della spesa occorrente per l'attuazione di programmi già definiti per gli acquedotti, le fognature e gli impianti di depurazione.

Ciò sta a dimostrare che i Comuni dispongono di molti progetti di opere idriche, che non si cantierizzano per mancanza di disponibilità finanziarie.

Trattandosi certamente delle opere più urgenti, queste, con l'attuazione della riforma, potrebbero entrare per prime nelle previsioni dei piani d'ambito e potrebbero presto essere realizzate, il che consentirebbe peraltro una valutazione complessiva da parte degli Ambiti nei singoli progetti già predisposti, sia sotto il profilo delle compatibilità, sia sotto quello dell'effettiva loro rilevanza strategica.

I programmi comunali sono così distinti:

a) acquedotti	L. 6.782.218.092.367
b) fognature	L. 5.326.797.506.048
c) depurazione	L. 2.659.391.279.450
Totale	L. 14.768.316.877.865

La ripartizione della spesa per Regioni è riportata nella tab.4.

### **5.2. Tariffe, investimenti e occupazione.**

I dati che come si è visto riguardano un campione fortemente significativo (oltre l'80% dei Comuni) si riferiscono al 1996 e rappresentano il valore dei ricavi ottenuti dalla gestione del ciclo idrico calcolati come media ponderata delle diverse fasce tariffarie moltiplicata per i volumi fatturati per ciascuna fascia.

Dai dati emerge con chiarezza una fortissima variabilità dei valori della tariffa acquedottistica.

Si sono registrati valori che variano da meno di 250 lire al mc a valori superiori alle 2.000 lire.

La distribuzione di frequenza conferma questa grande varianza dei valori tariffari e rende immediatamente percepibile che la tariffa spesso non è rappresentativa dei costi reali di produzione del servizio.

Tale impressione è confermata dall'assoluta mancanza di correlazioni tra tariffa e popolazione servita e tra tariffa e volumi d'acqua erogata.

Non sono quindi elementi di economie di scala a giustificare questi diversi valori quanto piuttosto un diverso grado di copertura dei costi con la tariffa e, soprattutto, la pratica di non inserire nei costi tutte le voci.

Occorre considerare in proposito che, di fronte ad un pur considerevole numero di aziende speciali, municipalizzate e consortili, per le quali sono individuabili buoni livelli di servizio correlati a tariffe corrispondenti ai costi totali, esistono in gran numero le gestioni in economia per le quali spesso non sono contabilizzati i costi generali e non sono adeguatamente valutati gli ammortamenti e gli oneri finanziari.

Più omogenei i dati relativi alle fognature e alla depurazione, tenuto conto che per questi servizi è ancora previsto un canone e non una tariffa.

In effetti l'art. 31, comma 28°, della legge 23.12.1998, n.448, ha ora definitivamente chiarito che si tratta di tariffa e non di canone.

Questi dati confermano peraltro che siamo lontani dall'affermazione del principio di copertura dei costi con le entrate tariffarie e soprattutto siamo in presenza di una valutazione del servizio idrico come servizio sociale da sussidiare con la fiscalità generale.

Queste tariffe testimoniano quanto grande sia la strada da compiere per introdurre elementi di razionalità e principi propri del mercato nel settore idrico.

Paradossalmente non sempre le gestioni con tariffe più basse sono quelle più efficienti e spesso dietro a livelli tariffari ingiustificatamente contenuti si cela la produzione di deficit sommersi nel bilancio pubblico consolidato. Sarà quindi necessario un adeguamento tariffario abbastanza sensibile per l'utenza, al fine di poter raggiungere il risultato di una industria che sia capace di far fronte ai nuovi fabbisogni finanziari.

Poiché l'evoluzione tariffaria dovrà rispondere alle prescrizioni del metodo normalizzato, occorre procedere ad una verifica, sia pur di larga massima, per giudicare in qual misura il metodo stesso incida sul raggiungimento di tale fine.

A questo scopo, possiamo utilizzare i dati risultanti dall'indagine di che trattasi, almeno nella forma più aggregata, per valutare la possibilità di sostenere con la leva tariffaria l'elevato volume di investimenti che tutte le fonti concordano sarà necessario per adeguare il livello quantitativo e qualitativo dei nostri servizi.

Per questa valutazione abbiamo proceduto ad applicare il metodo tariffario normalizzato ad una situazione di partenza costituita dal dato aggregato del nostro campione nell'ipotesi di dover finanziare 100.000 miliardi di lire di nuovi investimenti nei prossimi 15 anni.

La tariffa di partenza è data dalla tariffa media rilevata nel campione ed opportunamente integrata secondo il metodo normalizzato, così risultando pari a lire 1.500 per l'intero ciclo acquedotto, fognatura e depurazione.

Tale tariffa media può essere ipotizzata in base ad alcune elaborazioni fatte sui risultati di cui sopra. Infatti, l'attuale tariffa praticata per gli acquedotti è risultata alquanto prossima alle L. 700 per mc e quindi può essere tenuta valida per il calcolo di un'iniziale tariffa media di partenza delle nuove gestioni così considerando:

— tariffa attuale degli acquedotti	L. 700/mc
— canoni (ora tariffe) di depurazione e fognatura, nelle misure attuali e per la totale applicazione del servizio	L. 670/mc
— limite di prezzo (K) per il primo esercizio, mediamente 10%	L. 130/mc
<b>TOTALE</b>	<b>L. 1.500/mc</b>

Si nota anzitutto che nelle regioni meridionali e insulari si registrano già oggi le tariffe più alte, anche in presenza di livelli di servizio alquanto insufficienti. Ciò è dovuto in misura preponderante alle difficoltà da affrontare nell'approvvigionamento idrico dalle fonti naturali, essendo in tali regioni relativamente scarsa, se non addirittura inesistente, la disponibilità di acque sotterranee, che invece sono largamente sfruttate nel centro-nord.

Questa circostanza impone il ricorso ad investimenti più impegnativi per opere strutturali destinate all'invaso artificiale e all'adduzione a lunga distanza, sull'esempio dell'esistente acquedotto pugliese. Si rende quindi necessario un sostanziale aiuto finanziario per quegli Ambiti territoriali più svantaggiati, che presenteranno, nella programmazione prevista dall'articolo 11, comma 3, della legge n. 36/94, eccessivi oneri finanziari con conseguenti tariffe molto elevate.

Deve essere tenuto conto di queste situazioni limite nella distribuzione dei contributi derivanti dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), in modo da contemplare, già in sede di prima designazione degli interventi di appoggio, gli studi di fattibilità relativi ai piani di Ambito nelle dette regioni e la possibilità, con procedure ben definite, di enucleare, sulla base dei dati acquisiti, opere di significativo rilievo che potrebbero essere realizzate da privati; oltre che con il contributo dei fondi europei, mediante innovativi strumenti finanziari.

Questo intervento sarà fondamentale per il contenimento dei costi finanziari nella determinazione della tariffa reale, concorrendo così, insieme alle riduzioni dei costi operativi per i previsti miglioramenti di efficienza, a rendere sopportabili le nuove tariffe.

Alla suddetta tariffa di L. 1500/mc corrisponde una stima di costi totali pari a 8700 miliardi di lire composti per il 72,4% da costi operativi, per l'11,5% da ammortamenti e per il 16,1% da remunerazione del capitale.

La nostra simulazione suppone che il capitale investito ancora da ammortizzare all'anno zero sia pari a 20.000 miliardi.

Applicando a tali valori di partenza una tariffa con un coefficiente K valutato al massimo consentito dal metodo normalizzato si ottiene una capacità di finanziare oltre 25.000 miliardi di investimenti nei primi cinque anni con una tariffa che cresce fino a raggiungere 1.875 lire.

Dopo dieci anni la tariffa è pari a 2.353 lire e risultano finanziati 58.000 miliardi di investimenti.

Al quindicesimo anno la tariffa raggiunge un valore in linea con le medie europee, 2.950 lire, dopo aver finanziato l'intero ammontare di 100.000 miliardi.

Da questo punto le tariffe ricominciano a scendere per effetto degli aumenti di efficienza e ritornano sotto le 2.500 lire, come media nazionale, al ventesimo anno.

Particolarmente importante è il cambiamento strutturale delle voci di costo che si viene a determinare in ragione dei progressivi recuperi di efficienza gestionale in presenza di forti investimenti e quindi di forti ammortamenti e della necessità di remunerare un elevato stock di capitale.

Al quindicesimo anno la quota dei costi operativi sui costi totali scende al 44,3% rispetto al 72,4% iniziale, mentre gli ammortamenti salgono al 22,6% e la remunerazione del capitale rappresenta ben il 33,1% dei costi complessivi.

Siamo quindi in presenza di un cambiamento della natura stessa del gestore che passa progressivamente da una struttura in cui è decisiva la capacità a gestire le risorse umane e le tecnologie di rete ad una configurazione in cui prende il sopravvento la capacità di gestire la leva finanziaria.

Come si vede, si tratta di aumenti tariffari consistenti, tuttavia non tali da influire pesantemente sulla inflazione (il 5% di aumento della tariffa idrica pesa per circa lo 0,2% sulla inflazione calcolata con il paniere di beni e servizi attuale).

Va inoltre tenuto conto che questo processo di avvicinamento delle tariffe italiane a quelle medie europee deve vedere da un lato crescere quelle idriche e dall'altro la riduzione delle tariffe energetiche oggi superiori alla media europea.

L'impatto sui bilanci familiari di questo duplice movimento dovrebbe essere positivo o almeno nullo.

L'occupazione nel settore dei servizi idrici è stimata attualmente in 32.000 unità.

L'incremento della quantità e della qualità del servizio offerto, pure in presenza di un relativo contenimento dei costi operativi per un progressivo aumento di efficienza, come voluto dal metodo tariffario e ritenuto possibile con l'introduzione di nuove tecnologie e di più sviluppate capacità imprenditoriali, porta ad ipotizzare una crescita di occupazione permanente di circa 17.000 unità, per giungere alle seguenti cifre complessive:

Per il servizio di acquedotto: 1 addetto ogni 2000 abitanti, che è la produttività delle attuali gestioni medio-grandi, per un totale

**28000 addetti**

Per la depurazione: un incremento del 50% sulla attuale cifra di 6000 addetti, considerando che il settore oggi copre con molte disfunzioni soltanto il 50-55% della popolazione, così raggiungendo un totale di

**9000 addetti**

Per la depurazione delle aree sensibili, che impegnano notevoli potenziamenti anche negli impianti esistenti, per un totale di

**1000 addetti**

Per il servizio di fognatura: considerando un incremento del 60% dell'attuale cifra di 6000 addetti, che oggi è riferita ad una quota di servizio che copre il 70% della popolazione, ma che presenta notevoli carenze di manutenzione, si giunge ad un totale di

**9000 addetti**

Per le istituzioni di controllo delle risorse e dei servizi idrici, considerando anche il potenziamento di quelle esistenti, per un totale di

**2000 addetti**

Totale

**49.000 addetti**

L'incremento di 17.000 addetti dovrebbe avvenire in 15-16 anni, in corrispondenza della ultimazione degli adeguamenti strutturali così da prevedere un afflusso di ca. 1000 nuove unità all'anno.

Queste cifre devono essere confrontate con quelle di nazioni vicine nelle quali i servizi hanno raggiunto una stabile configurazione da alcuni anni:

— la media nazionale inglese calcolata sul personale addetto ai servizi e alle autorità di controllo economico, ambientale e sanitario corrisponde ad 1 addetto per 970 abitanti (circa 60 mila addetti per 58 milioni di abitanti);

— la media nazionale francese calcolata su tutto il personale dei servizi idrici, compresa anche una discreta aliquota di addetti alla espansione sui mercati esteri, corrisponde ad un addetto ogni 770 abitanti (ca. 75 mila addetti su 58 milioni di abitanti).

Da questo si deduce che la prevedibile produttività del lavoro nei servizi italiani, dell'ordine di grandezza di 1 addetto ogni 1160 abitanti, è situata ad un livello migliore di quelle citate. Il contributo maggiore alla occupazione viene indubbiamente dagli investimenti infrastrutturali, specialmente rilevanti nel settore delle fognature e della depurazione. Si tratta, infatti, di opere ad alta intensità di lavoro tanto che possiamo stimare il monte salari lordo pari al 35% del costo totale dell'investimento. Possiamo quindi valutare in 2.200 miliardi il costo del lavoro annuo per ciascuno dei 15 anni della nostra simulazione con una occupazione collegata alla attività di investimento dell'ordine dei 35/40.000 addetti.

## 6. La proposta per la revisione del tasso di remunerazione del capitale

**6.1.** In vista della scadenza del termine contenuto nel decreto 1 agosto 1996, che approva il metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato, il Comitato ha condotto un'approfondita riflessione sulle metodologie seguite per la definizione del tasso di remunerazione del capitale investito.

Il percorso metodologico ha riguardato i seguenti aspetti: il costo medio ponderato del capitale, i modelli per la determinazione del capitale proprio, le problematiche connesse all'impiego di capitale di debito.

Di seguito si illustrano brevemente i suddetti argomenti:

### *a) Il costo medio ponderato del capitale*

Uno dei presupposti fondamentali della legge 5.1.1996 n. 36 (art. 13) è la copertura dei costi di investimento. Poiché gli investimenti possono essere finanziati dalle aziende attraverso il capitale proprio e il capitale debito, un equo rendimento del costo del capitale è definito come:

Costo del capitale = (costo del capitale proprio) \* (percentuale di capitale proprio su capitale totale) + (costo del debito) \* (percentuale di capitale di debito su capitale totale).

Tale costo del capitale viene sovente definito come costo medio ponderato del capitale, poiché viene determinato come una media ponderata dei costi del capitale proprio e del capitale di debito: la ponderazione avviene ovviamente in funzione del peso relativo sul totale delle fonti di finanziamento delle due forme di capitale.

### *b) Modelli per la determinazione del costo del capitale proprio*

Per la scelta finale del metodo di calcolo del costo del capitale proprio adottato dal Comitato, sono state prese in considerazione le tecniche maggiormente utilizzate in economia.

Di tali metodi sono stati analizzati gli aspetti positivi e negativi.

I metodi analizzati, per la stima del costo del capitale proprio, sono stati i seguenti:

1. confronto dei rendimenti delle aziende del settore;
2. metodo dell'attualizzazione dei flussi di cassa (*Discounted Cash Flow*);
3. il modello di crescita dei dividendi (*Dividend Growth Model*);
4. il modello di rendimento a scadenza del debito societario più il premio per il rischio (*Bond Yield plus Equity Risk Premium*);
5. il modello Capital Asset Pricing Model (capm) di Sharpe, Litner e Mossini;
6. l'Arbitrage Pricing Theory (apt).

#### b.1) Metodo del confronto dei rendimenti delle aziende di settore

Il metodo consiste nel fare studi sui rendimenti delle aziende operanti nel settore e quindi calcolare il rendimento medio.

L'applicazione di tale metodo presenta tuttavia degli svantaggi.

In primo luogo la realtà italiana è caratterizzata dalla forte preponderanza delle gestioni in economia. Ciò implica che, essendo necessari i dati di bilancio, per poter calcolare i rendimenti medi di settore, il campione statistico a disposizione è molto basso, ossia relativo alle sole gestioni industriali.

In secondo luogo le tariffe attuali (base essenziale per calcolare il rendimento di gestione) presentano una grossa variabilità di valore sull'intero territorio nazionale.

Questi due aspetti considerati congiuntamente portano all'ottenimento di una funzione di distribuzione delle probabilità molto variabile. La conseguenza di tutto ciò è che la media ottenuta dal campione in esame non può essere rappresentativa della situazione esistente.

Oltre al limite sopra evidenziato, questo metodo presenta un ulteriore problema e cioè che esso necessita di un aggiornamento annuale. Ciò implica che per poter rendere il più possibile vicino il rendimento delle aziende al rendimento di mercato del settore è necessario che almeno ogni anno il Comitato effettui l'indagine statistica sopra esposta.

Alla luce di questi motivi, il Comitato, nel corso della sua istruttoria preliminare, ha ritenuto di non doversi giovare del suddetto metodo.

#### b.2) Metodo dell'attualizzazione dei flussi di cassa (Discounted Cash Flow)

Questo metodo è generalmente utilizzato per la valutazione di azienda. Esso consiste nell'attualizzare i flussi di cassa futuri generati dalla gestione reddituale per un dato tasso «i». Il valore ottenuto è il valore dell'azienda. Con lo stesso principio può essere valutato il prezzo delle azioni: esso è dato dall'attualizzazione dei flussi dei dividendi ad un dato tasso «i».

Nel caso in esame il metodo verrebbe utilizzato in modo diverso rispetto al caso di valutazione di azienda o di valorizzazione di prezzo delle azioni. L'incognita è rappresentata dal tasso «i», note le altre variabili.

A questo punto si pongono due grossi problemi di valutazione:

- stima del valore delle aziende in questione o del prezzo delle azioni nel caso di aziende quotate;

– stima dei flussi di cassa prospettici futuri o di dividendi nel caso di aziende quotate.

Senza dover entrare in dettagli tecnici appare ovvio come la stima dei due elementi sopra elencati (ad eccezione del prezzo delle azioni nel caso di aziende quotate), sia arbitraria nell'attuale fase di organizzazione del servizio idrico. Per tale ragione il Comitato, nel corso della sua istruttoria preliminare, ha considerato non congruo tale metodo.

#### b.3) Il modello di crescita dei dividendi (Dividend Growth Model)

Concettualmente questo modello rappresenta un caso particolare del modello precedente (discounted cash flow). Esso inoltre può essere applicato solo alle società quotate in borsa.

Il Dividend Growth Model consente di esprimere il valore del patrimonio netto dell'azienda (in termini di prezzo corrente delle azioni) come risultato di un flusso di dividendi «D» crescenti ad un tasso «i», note le altre variabili.

Anche in questo caso, come per il metodo precedente, la incognita è il tasso «i», note le altre variabili.

Per i limiti di questo metodo valgono le osservazioni del precedente paragrafo.

#### b.4) Il modello di rendimento a scadenza del debito societario più il premio per il rischio (Bond Yield plus Equity Risk Premium)

Questo modello si basa sull'assunto che gli investimenti in un determinato attivo rischioso domandino sempre un rendimento minimo pari ad almeno quello realizzato dai prestatori di capitale di debito sul medesimo attivo, più una misura di premio per il rischio che li compensi dell'incertezza dei rendimenti e della postergazione del loro diritto alla liquidazione della società.

Se i mercati del credito societario sono sufficientemente sofisticati ed efficienti, il rendimento a scadenza delle obbligazioni dell'impresa riflette già in buona misura una compensazione per il trascorrere del tempo e per il rischio del settore. Aggiungendo a questo rendimento un premio medio per il rischio di mercato, ovvero un premio espressivo delle maggiore rischiosità delle azioni rispetto alle obbligazioni, si giunge a stimare il rendimento per il capitale proprio.

Al presente modello si formulano le seguenti osservazioni.

Innanzitutto, la stima del costo del prestito obbligazionario può essere fatta solo per le società per azioni, poiché, secondo il codice civile, solo esse sono abilitate all'emissione di obbligazioni. Come è noto, la realtà italiana, caratterizzandosi per l'esiguo numero di società per azioni nel settore idrico, non permette di poter effettuare una stima congrua del costo delle obbligazioni. In secondo luogo il metodo presuppone come ipotesi di base l'esistenza di un mercato del credito sufficientemente sofisticato ed efficiente. Non è questo il caso della realtà italiana. Infine si pone con questo metodo un problema di come stimare quel surplus riconosciuto in più al costo del prestito obbligazionario come il premio per il rischio. Al riguardo, non essendo questo un metodo diffuso nella pratica aziendale, non è possibile per il Comitato avvalersi di studi italiani o europei che stimano tale premio per le *public utilities*.

#### b.5) Il metodo Capital Asset Pricing Model (capm)

Il capm ipotizza che il costo opportunità del capitale proprio sia uguale alla somma dei rendimenti dei titoli esenti da rischio e del rischio sistematico della società (beta) moltiplicato per il prezzo di mercato del rischio (il premio per il rischio di mercato).

Anche questo metodo come i precedenti, presenta punti di debolezza. Per poter arrivare infatti alla stima del rischio sistematico di impresa (beta) occorre che le società siano quotate in borsa.

Nonostante ciò, il Comitato ha approfondito lo studio su tale metodo. Questo infatti rappresenta quello maggiormente utilizzato nella prassi aziendale. Non solo, ma esso risulta essere anche il metodo maggiormente utilizzato per la stima delle *public utilities* europee. Erano quindi a disposizione del Comitato, fin dall'inizio della sua istruttoria, studi europei che stimano il beta e il premio per i rischi di *public utilities*.

Nello studio «Criteri per la determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito» gli autori (Senn e Striato) utilizzano stime pubblicate nella rivista *European utilities review*, Credit

Suisse First Boston, aprile 1997, sulle principali utilities europee. In tale rivista, come richiamato nella relazione suddetta, il beta europeo moltiplicato per il premio per il rischio di mercato, viene valutato tra il 3,5% e il 4,5%.

Partendo da questo valore (3,5% - 4,5%) il surplus di maggiorazione ai titoli privi di rischio è stato portato al 5%, per tre motivi:

— nella realtà italiana il soggetto gestore integrato si deve formare. Data l'incertezza nel processo di formazione di tale soggetto, il Comitato ha considerato un gestore di dimensioni pari agli ambiti territoriali ottimali, non ha immaginato dunque un quadro formato da grossi soggetti gestori che operano in diversi ambiti territoriali, grazie alla vincita di più gare di appalto. Nello studio europeo invece sono considerate utilities di dimensioni maggiori rispetto ad un gestore di ambito. Poiché aziende più grosse sono più stabili e meno soggette a variazioni non di mercato, il Comitato ha ipotizzato per le società idriche italiane un beta più alto;

— nel settore idrico italiano esiste una grossa incertezza riguardo al quadro della regolazione che si deve delineare oltre alle incognite legate all'implementazione del nuovo metodo tariffario.

Per quanto riguarda la stima di rendimenti di titoli privi di rischio è stato preso in considerazione il tasso dei BTP decennali e ciò per diverse ragioni:

— il tasso a dieci anni corrisponde approssimativamente alla durata del portafoglio su cui è basato l'indice del mercato azionario utilizzato dal citato studio del Credit Suisse e pertanto il suo uso è coerente con i beta e i premi per il rischio di mercato stimati in relazione a questi portafogli di mercato;

— il tasso a dieci anni è meno soggetto a due inconvenienti insiti nell'utilizzo di un tasso a termine più lungo, come quello delle obbligazioni del Tesoro trentennali. È meno sensibile a impreviste variazioni dell'inflazione, e quindi ha un beta inferiore a quello del tasso a trent'anni; e il premio per la liquidità incluso in un tasso a dieci anni può essere leggermente inferiore a quello relativo a un'obbligazione trentennale.

In conclusione, il Comitato ritiene che questo metodo, nonostante non sia privo esso stesso di limiti, rappresenti, ad un'analisi comparata con gli altri metodi, la soluzione migliore.

È d'altra parte da considerare che tale metodo presenta il vantaggio di legare il rendimento delle società al variare dei rendimenti di mercato, senza dover effettuare ogni anno stime di rendimento medio.

Il Comitato altresì si impegna ad effettuare analisi di mercato dei beta quando si creeranno soggetti gestori integrati per i quali è possibile ipotizzare una loro collocazione in Borsa.

#### **b.6) Arbitrage Pricing Theory (APT)**

Il metodo APT può essere considerato il corrispondente multifattoriale del CAPM. In particolare secondo l'APT il rendimento di equilibrio di un attivo rischioso è funzione lineare del rendimento di un titolo privo di rischio e di un premio per il rischio, solo che, a differenza del CAPM, che identificava un'unica forma di rischio (il rischio di mercato o sistematico), esso identifica molteplici fonti di rischio sistematico.

Questo metodo, anche se più raffinato da un punto di vista teorico rispetto al CAPM, presenta una scarsa applicabilità ampiamente riconosciuta, poiché necessita di più stime di beta, ciascuno per ogni singolo fattore di base dell'economia considerato come fonte di rischio.

#### **c) *Il costo del capitale di debito***

Nello studio citato viene proposto di considerare un costo dell'indebitamento per un'attività senza rischio (tasso base) a cui aggiungere uno spread tra il costo del denaro nel settore idrico ed il tasso base in questione. Nello studio medesimo il tasso - base preso in considerazione è il tasso ufficiale di sconto (TUS); in ordine a tale circostanza si rinvia alle considerazioni svolte nelle pagine seguenti.

Tale tasso base è poi maggiorato con uno spread del 2%. Anche in questo caso per la stima del 2% si è partiti da considerazioni su altre public utilities. Per esse la maggiorazione sul tasso base è pari all'1%. Nel caso del settore idrico tale tasso di maggiorazione è stato innalzato al 2% per tenere conto dell'alto fabbisogno di investimenti.

Deve peraltro sottolinearsi che tale percentuale di incremento è considerata congrua nel caso di aziende con un indebitamento pari al 50%. Nel caso di aziende con un indebitamento pari al 65% e oltre, essendo maggiore il rischio di impresa, si propone sulla base di studi di settore uno spread pari al 3%.

**6.2.** Al fine di acquisire indicazioni e suggerimenti per la revisione del tasso di remunerazione del capitale investito, il Comitato ha proposto al Ministro dei lavori pubblici di affidare un incarico di studio al Prof. Lanfranco Senn, dell'Università Bocconi di Milano.

Lo studio si è focalizzato su una proposta di calcolo del costo medio ponderato del capitale investito in base alla formula:

$$CMPC = CD \times \frac{D}{D+E} + CE \times \frac{E}{D+E}$$

in cui

CD = costo del capitale di debito

D = capitale del debito

CE = costo del capitale proprio del gestore

E = capitale proprio del gestore

Il metodo consiste nel calcolare il costo del capitale, facendo la media ponderata dei costi specifici delle fonti di finanziamento in base ai pesi relativi.

Il costo CD viene ancorato al tasso ufficiale di sconto (TUS) con una maggiorazione che tenga conto dell'effettivo costo del denaro sul mercato finanziario e del credito. Il prof. Senn ha indicato tale maggiorazione nel 2% in considerazione del rischio contenuto caratterizzante il settore idrico e quindi della stabile redditività.

Poiché nei sistemi fiscali moderni è ammessa la detraibilità degli interessi passivi dalla base imponibile dell'imposta sul reddito, il costo del capitale deve essere depurato dall'aliquota fiscale media dell'azienda.

In definitiva per il costo CD è stato proposto:

$$CD = (TUS + 2\%) \times (1-t)$$

ove  $t$  è l'aliquota fiscale.

Per il costo del capitale proprio, il prof. Senn, premesso che la remunerazione di attività a rischio deve essere pari almeno al rendimento di attività priva di rischio incrementato adeguatamente di un premio per il rischio, ha proposto la formula:

$$CE = RC + B (RM-RC)$$

dove:

RC = tasso di rendimento di attività sicure;

B = fattore di interrelazione tra il rendimento effettivo di un'azione e quello complessivo del mercato azionario di riferimento;

RM = rendimento complessivo del mercato azionari di riferimento.

Un'attività priva di rischio può essere rappresentata dai titoli di Stato a medio termine. Poiché la stima di «B» è complessa ed è anche difficoltoso determinare il rendimento del mercato finanziario di riferimento, il prof. Senn ha ritenuto opportuno stimare il premio di rischio nel suo complesso, conglobando in un solo numero il prodotto B (RM-RC) che propone pari al 5%. In definitiva la formula proposta per la determinazione del tasso di remunerazione del capitale è stata:

$$CMPC = (TUS + 2\%) (1-t) \times \frac{D}{D + E} + (RC + 5\%) \times \frac{E}{D + E}$$

Il Comitato sulla suestesa proposta ha formulato una serie di rilievi e richieste di chiarimento in ordine ai quali il prof. Senn ha fornito le seguenti precisazioni:

- a) Il modello basato sulla formula del costo medio ponderato del capitale prevede in uno dei passaggi la struttura obiettivo dell'indebitamento, ma ipotizzare un'unica composizione di capitale è forse non significativo. Tale analisi potrebbe essere condotta nella fase di elaborazione del piano economico-finanziario di ambito, che prende in considerazione una ben definita e caratterizzata realtà sia gestionale che infrastrutturale ed ambientale.
- b) La scelta di non stimare il parametro B, anche con riferimento a realtà, scaturisce dalla sua dipendenza dalle condizioni specifiche di determinate aziende. È forse più significativo conglobare i valori dei fattori della formula B (RM-RC) in un unico valore del 5%.
- c) Nel sistema fiscale italiano è ammessa la detrazione degli oneri finanziari connessi al capitale di debito, mentre non è presente alcuno sconto relativamente al capitale proprio. Pertanto per l'impiego di mezzi propri è stato utilizzato il rendimento effettivo al lordo delle imposte.

L'Associazione bancaria italiana, sentita in merito alla revisione del tasso, ha svolto le seguenti considerazioni:

- 1) La formula per la remunerazione del capitale investito individua il limite inferiore del tasso di interesse, il che lascia supporre che questo venga poi effettivamente

contrattato tra autorità di ambito e gestore in modo da riflettere le caratteristiche ed il rischio delle singole gestioni.

2) L'individuazione del TUS quale tasso di riferimento non appare adeguata, perché il TUS stesso non rappresenta un parametro indicativo delle condizioni del mercato finanziario, ma solo uno strumento utilizzato dalla Banca d'Italia per dare segnali al sistema bancario. Sarebbe più rappresentativo della situazione del mercato il RIBOR, che indica il tasso al quale una banca è disposta ad affidare il proprio denaro ad altro istituto di credito e che viene rilevato quotidianamente da organi di informazione specializzati.

3) Similmente, anziché utilizzare quale parametro per la determinazione del costo dei mezzi propri il rendimento dei BTP appare più adeguato il ricorso al tasso Internet Rate Swap (IRS) quotato sulla lira a cinque anni lettera.

4) La maggiorazione del TUS nella misura del 2% deve essere aumentata, in considerazione dei rischi connessi al massiccio ricorso al mercato dei capitali.

5) Il costo del capitale di debito è al netto dell'effetto fiscale, mentre va tenuto presente che il rendimento del capitale investito (ROI) considera il reddito operativo dell'ordinaria gestione evidenziata nel conto economico tecnico, prescindendo quindi dalla fiscalità. In altri termini la remunerazione del capitale, confluendo nel conto economico del gestore tra i ricavi, costituisce base imponibile ed è perciò al lordo d'imposta.

Il prof. Senn, tenendo conto delle osservazioni sollevate e delle novità introdotte al regime fiscale dal D.lg. n.46/97 e n.66/97, e delle richieste del Comitato ha rielaborato lo studio e ha presentato la versione finale e definitiva il 30.1.1998.

In essa viene proposto:

a) di sostituire il TUS, che con l'unificazione economica e monetaria scomparirà, con il RIBOR a tre mesi;

b) di maggiorare, per il costo del debito, il RIBOR del 2% se l'indebitamento è inferiore al 65%, del 3% se l'indebitamento è superiore a tale limite;

c) di considerare quale onere deducibile ai fini della tassazione la Dual Income Tax (DIT), il cui valore minimo è pari al 27%, o l'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP), il cui valore minimo è pari al 4,25%.

d) di confermare il premio per il rischio nell'impiego di mezzi propri al 5%, in considerazione del costo medio ponderato del capitale di alcune società europee operanti nei servizi di pubblica utilità;

e) di considerare quale rendimento delle attività prive di rischio i BTP decennali;

f) di depurare i valori nominali considerati nel calcolo del costo medio ponderato del capitale dell'effetto inflazione programmata (?).

Il costo reale del capitale investito diventa pertanto:

$$\text{CMPC} = \frac{\text{RIBOR} + 2\% \text{ oppure } 3\% - ?}{100} \times \underline{\text{D}} + \frac{(\text{BTP decn.} - ? + 5\%)}{100} \times \underline{\text{E}}$$

$$1 - \text{IRAP} \quad D+E \quad [1-(\text{IRP} + \text{DIT})] \quad D + E$$

Lo studio riporta anche alcuni esempi numerici di calcolo sulla base del valore medio del RIBOR per il 1997 pari a 6,9169, dei BTP decennali del 4,4%, del tasso di inflazione per il 1998 di 1,8% e dei valori dell'IRAP al 4,25% e della DIT al 27%.

$$\text{CD lordo} = \frac{(6,917\% + 2\% - 1,8\%)}{(1-0,0425)} = 7,43 \text{ con un indebitam} < 65\%$$

$$\text{CD lordo} = \frac{(6,917\% + 2\% - 1,8\%)}{(1-0,0425)} = 8,48 \text{ con un indebitam} > 65\%$$

Capitale proprio:

$$\text{CE lordo} = \frac{(4,40\% - 1,8\% + 5\%)}{[1-(0,0425 + 0,27)]} =$$

$$= \frac{(4,4\% - 1,8\% + 5\%)}{(1-0,3125)} = 11,05\%$$

Il Comitato ha assunto il valore del 2,5% per la maggiorazione del RIBOR, mentre ha confermato per il resto le indicazioni del prof. Senn ritenendo l'impostazione della proposta corretta e condivisibile.

Ciò premesso la formula finale da prendere in considerazione per la stima del costo del capitale da inserire nella tariffa di riferimento risulta:

$$r = \frac{(\text{Ribor} + 2,5\% - ?) \times D}{1-\text{IRAP} \quad D+E} + \frac{[(\text{BTP decennale} - ? + 5\%)] \times E}{[1-(\text{IRAP} + \text{DIT})] \quad D+E}$$

Con i valori di mercato già indicati, si otterrebbe, nel caso dell'indebitamento al 70%.

$$r = \frac{(6,91\% + 2,5\% - 1,8\%) \times 0,7}{(1-0,425)} + \frac{[(4,4\% - 1,8\%) + 5\%] \times 0,3}{(1-0,3125)} = 9,258\%$$

Sarà cura dell'autorità di ambito effettuare eventuali rettifiche alla tariffa, se nel triennio antecedente la revisione il soggetto gestore ha chiuso il bilancio in pareggio non pagando dunque alcuna tassa. Tale rettifica dovrà essere in ogni caso effettuata tenendo conto dell'effettiva percentuale di imposizione fiscale pagata dall'impresa.

Nel senso suesposto il Comitato, nell'adunanza del 13.5.1998, ha adottato la deliberazione n.3 (All.7) che è stata rimessa – con nota del 16.6.1998, n.681 – al Ministro dei lavori pubblici per la conclusione del procedimento previsto dall'art.13 della legge n.36, che allo stato non risulta sia stato ancora iniziato.

## 7. Attività per la verifica del metodo normalizzato

**7.1.** Dopo l'emanazione del d.m. 1.8.96, concernente il metodo normalizzato, il Comitato ha preso in considerazione le diverse manifestazioni di opinione di osservatori qualificati sugli effetti ritenuti possibili per l'industria dei servizi idrici, in conseguenza dell'applicazione del metodo stesso.

C'è da rilevare, però, che a distanza di oltre due anni dall'emanazione di tale decreto, non si è verificata che una sola definizione tariffaria effettuata in applicazione dei criteri ivi enunciati, definizione debitamente approvata nel corrispondente piano d'ambito (Ambito territoriale dell'Alto Valdarno, Regione Toscana). Sulle procedure relative alla costituzione della società mista voluta da tale ambito sono in corso obiezioni e ricorsi da alcune parti interessate, per cui si ritiene prematuro poter esprimere un giudizio sulla corretta applicazione del metodo in quel caso specifico.

Ovviamente i ritardi nell'applicazione del metodo non derivano da intrinseche lacune di esso, ma dalla generale situazione di perplessità e ritardi posti in evidenza in altra parte della presente relazione.

Le caratteristiche del metodo, che come è noto, fu predisposto nel luglio 1995 dal Comitato e sottoposto a una lunga concertazione presso la Conferenza Stato-Regioni, durante la quale subì alcune importanti modificazioni, sono oggi oggetto di studio presso il Comitato stesso, per quanto riguarda i termini che sono suscettibili, secondo lo stesso disposto del metodo, di adeguamenti necessari per seguire le diverse situazioni che dipendono dal mercato esterno e dalle maggiori conoscenze dei dati del sistema.

**7.2.** Per attuare gli aggiustamenti previsti nel metodo, in primo piano va posta la ridefinizione del tasso di remunerazione del capitale investito per renderlo adeguato alle variazioni riscontrate nel mercato dei capitali, che – come si è visto nel paragrafo 6 – è oggi all'esame del Ministro dei lavori pubblici.

Sono state anche considerate e analizzate alcune osservazioni specialmente presentate da associazioni di attuali gestori, circa la attendibilità delle formule dei costi operativi di riferimento, formule contenute nel paragrafo 3 del metodo normalizzato.

Riguardo alle più importanti osservazioni si nota quanto segue:

a) È stato lamentato che la specificazione del «volume erogato», compreso nella formula del costo operativo per l'acquedotto, è stata erroneamente indicata, nel «glossario» allegato, come volume consegnato all'utente e non, come invece sostengono gli autori dell'osservazione, come «immesso in rete». È evidente che se per erogato si intende il valore immesso in rete, il risultato di costo sarebbe alquanto maggiore, perché si comprenderebbe anche il volume delle perdite. Si oppone a questa pretesa che nella pratica corrente il termine «erogato» è riferito all'acqua consegnata all'utente, e che non possono esservi dubbi interpretativi, così come era chiaramente formulata la richiesta dei due diversi dati fatta a suo tempo, alla quale richiesta ha correttamente risposto la quasi totalità delle aziende distributrici, con l'eccezione di pochissimi casi isolati. D'altra parte, l'inserimento della voce «volume erogato» nella formula del costo modellato risponde a precisa intenzione del Comitato, in quanto è da ritenere incentivante affinché il gestore ponga la massima cura nella riduzione delle perdite idriche che non risultano compensate nella formula normalizzata.

b) Altra osservazione ha riguardato la compensazione «a fattura» dei costi di energia elettrica, quasi che con questo sia trascurata la lotta alle perdite della rete idrica, in quanto le perdite inciderebbero solo sull'energia, che sarebbe compensata senza condizioni. In realtà, per la suddetta determinazione è stata presa in considerazione la possibilità di una normalizzazione del consumo elettrico e quindi del relativo costo in funzione di parametri oggettivi e facilmente misurabili. Si è dovuta però riconoscere la difficoltà di una tale impostazione a causa dell'incertezza di rilevamento delle principali variabili che condizionano il consumo elettrico. D'altra parte, l'incentivazione verso una maggiore attitudine per la riduzione delle perdite è già pesantemente contenuta nell'inserimento del «volume erogato» invece del volume prodotto o immesso in rete nella formula di costo dell'acqua potabile, come già detto al precedente punto a).

c) Sono state avanzate inoltre osservazioni riguardo ad una eccessiva variabilità della formula per il costo dell'acqua potabile e riguardo ad una generale insufficienza della formula per il costo della depurazione dell'acqua reflua. Il Comitato è dell'opinione che queste osservazioni abbiano un certo fondamento, tenuto conto di molti fattori che hanno condizionato la ricerca statistica precedente allo studio del metodo.

Il Comitato, ha preso in esame l'opportunità di uno studio per la ridefinizione delle formule dei costi operativi di riferimento, sulla scorta di più recenti rilevazioni, specialmente possibili su gestioni allargate alle dimensioni di ambito. Tali formule furono a suo tempo dedotte da un'indagine statistica sui costi operativi rilevati su oltre 170 esercizi industriali, pubblici o privati, dopo accurata validazione dei dati, eseguita anche in collaborazione con le associazioni di categoria Federgasacqua, ANFIDA e ANIDA.

Poiché la suddetta indagine si riferiva a valori di costo relativi al 1994, si ritiene opportuno ripetere l'indagine per verificare le variazioni intervenute nel tempo, sia per quanto riguarda il miglioramento di efficienza probabilmente intervenuto nelle gestioni esistenti che per poter acquisire elementi di comparazione dalle recenti esperienze di pianificazione su quegli ambiti territoriali che stanno procedendo all'affidamento delle gestioni.

Si deve inoltre tener conto che il settore dei servizi idrici è caratterizzato da una notevole variabilità strutturale e gestionale, che dipende dalla necessità di approvvigionare la risorsa idrica da fonti diffuse in modo non uniforme sul territorio, con soluzioni tecnologiche e impiantistiche molto diversificate.

È quindi da considerare la difficoltà peculiare nella determinazione di una funzione di costo, sia per quanto riguarda il numero di variabili indipendenti che individuano la gestione, sia per le diverse modalità di contabilizzazione dei costi, modalità ancora non uniformate verso una moderna registrazione analitica per centri di costo. Di conseguenza, le formulazioni dei costi operativi per la determinazione della tariffa di riferimento possono risultare alquanto approssimate rispetto alle situazioni reali, che, peraltro, differiscono in notevole misura dalla dimensione prevedibile per le future gestioni di ambito territoriale ottimale.

Già secondo il disposto del metodo (paragrafo 11, comma 2), il Comitato è autorizzato a proporre al Ministro dei lavori pubblici, entro due anni dalla data di entrata in vigore della normativa, eventuali variazioni del metodo stesso, «anche tenuto conto delle rilevazioni emergenti dalle verifiche sulle gestioni istituite ai sensi della legge n. 36/94, nonché sulla base dell'esperienza risultante dalla prima applicazione» del metodo stesso.

La fase di istituzione delle nuove gestioni sta registrando un notevole ritardo, per cui le risultanze dell'esperienza sopra richiamata non hanno potuto finora essere acquisite dal Comitato, tanto che solo oggi il Comitato stesso ritiene di potersi avvalere delle prime pianificazioni ora in atto e dei primi esiti di procedure di affidamento, che probabilmente interverranno nel corso del 1999.

Pertanto, ritiene opportuno dare inizio alla revisione delle formulazioni matematiche dei costi operativi, al fine di poter proporre ai Ministri dei lavori pubblici e dell'Ambiente, un aggiornamento, che tenga anche conto sia delle esperienze delle prime pianificazioni di ambito territoriale, che delle evoluzioni tecnologiche e manageriali che hanno procurato significativi miglioramenti di efficienza nelle gestioni con conseguente riduzione dei costi operativi. Lo studio intrapreso, con l'affidamento di una elaborazione statistica a eminenti studiosi, è rivolto ad indagare sui seguenti argomenti:

— la scelta delle variabili indipendenti significative sulle quali fondare la variabilità dei costi operativi e la formulazione delle funzioni di costo per i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, previa adeguata indagine statistica;

— l'analisi della struttura dei costi stessi;

— la variazione della struttura dei costi e le eventuali modificazioni dei livelli di efficienza rispetto alla precedente rilevazione, specialmente per tener conto dei miglioramenti di produttività intervenuti nel periodo;

— una stima, fondata sulle risultanze derivanti dalla pianificazione delle nuove gestioni, delle possibili economie di scala a lungo termine, sia per effetto della maggiore dimensione sia dell'integrazione con altri servizi.

**7.3** Qualche considerazione va anche aggiunta sulle procedure per la determinazione delle tariffe provvisorie in pendenza dell'attuazione del metodo normalizzato. In forza del d.l. 17.3.95 n.79, convertito dalla legge 17.5.95 n. 172, è stato affidato al CIPE il compito di fissare criteri, parametri e limiti per le tariffe del servizio idrico, ivi compresi i canoni per il servizio di fognatura e depurazione (v. ora art.31, comma 29, della legge 23.12.1998, n.448).

In conseguenza di questo disposto per regolare le tariffe delle gestioni esistenti in attesa dell'istituzione del servizio idrico integrato, il CIPE ha emanato deliberazioni annuali, l'ultima delle quali (del. n. 248/97) ha regolato le norme per le tariffe e canoni da applicare nel 1998 ed ha invitato il NARS, organo tecnico di supporto del CIPE, ad approfondire, con il Comitato di vigilanza, le linee di ridefinizione del metodo normalizzato al fine di assicurare una piena coerenza del metodo stesso con la regolamentazione dettata dal CIPE con delibera 24.4.96, e cioè con la metodologia cosiddetta del «price-cap».

Questa ultima disposizione del CIPE deve coordinarsi con la previsione contenuta nel primo comma dell'articolo 21 della legge n. 36/94, che istituisce il Comitato di vigilanza con il compito principale di «garantire l'osservanza dei principi di cui all'articolo 9, con particolare riferimento alla regolare determinazione ed al regolare adeguamento delle tariffe, sulla base dei criteri fissati dal Comitato interministeriale prezzi (CIP)», al quale è succeduto il CIPE.

**7.4.** Nell'attuazione di questi compiti, il NARS ha formalmente esposto alcuni rilievi al metodo normalizzato, che sono stati nel prosieguo oggetto di discussione.

Si nota, innanzitutto, nelle elaborazioni del NARS, una marcata sintonia con le intenzioni del «Metodo», specialmente per l'indicazione di applicazione del price-cap, anche se il NARS preferirebbe che il miglioramento di efficienza sia da pretendere su tutti i costi, sia operativi sia dipendenti dal capitale investito, invece che da realizzare solo sui costi operativi, così come formulato nel metodo. Il Comitato di vigilanza ha scelto tale ultima formulazione sia perché i miglioramenti nei costi operativi sono gli unici che sono realizzabili con migliori capacità gestionali e adeguate applicazioni della moderna tecnologia, sia perché i capitali investiti per gli interventi strutturali sono previsti puntualmente dal piano o programma degli interventi, di cui all'articolo 11, comma 3, della legge n. 36/94.

È evidente che gli investimenti si riferiscono a strutture nuove o rinnovate, mentre non è pensabile che si riesca a diminuire il capitale investito nelle strutture preesistenti, così come invece è possibile ipotizzare un minor costo operativo anche e soprattutto per le operazioni già in atto.

Non si ritiene, quindi, plausibile la pretesa che il miglioramento di efficienza, applicato sulla sola componente dei costi operativi, porti il gestore ad amplificare le somme degli investimenti, in quanto questi sono prefissati dal programma degli interventi suddetto, senza il quale non si ha un corretto affidamento.

Infatti il Comitato ritiene che la programmazione predetta sia alla base di un affidamento corretto della gestione, la quale non avrebbe, senza tale programma o con un programma non abbastanza ben definito, una buona determinazione dell'impegno economico-finanziario per gli investimenti che, nel succedersi degli anni, tende a diventare preponderante rispetto alle altre componenti di costo.

D'altra parte, la previsione di legge sull'obbligatorietà di un programma da introdurre nei documenti di affidamento è in linea con la possibilità di trovare l'offerta tariffaria migliore, dovendo il candidato gestore valutare insieme il complesso dei costi operativi e dei costi derivanti dai capitali da investire, per raggiungere gli obiettivi prefissati dal programma stesso, mediante un percorso di riorganizzazione strutturale e gestionale, indicato come orientamento nel programma, sul quale il gestore stesso apporterà il suo contributo di esperienza e di capacità imprenditoriale.

Si deve inoltre porre in evidenza la funzione del programma degli interventi, e del piano di ambito che lo comprende, quali strumenti che stabiliscono obiettivi tassativi di politica territoriale, specialmente diretti verso la tutela igienico-sanitaria della popolazione e verso il rispetto dell'ambiente e che formulano contemporaneamente indirizzi orientativi sulle possibili soluzioni che saranno poi definite, anche con modifiche di mezzi, di tempi e di costi, in sede di affidamento. Tale predisposizione programmatica voluta dalla legge, che pone a carico dell'Ambito il compito di redigere una prima stesura del programma degli interventi, fu influenzata dall'esperienza della discutibile procedura seguita nel 1988-89 dalla regolazione inglese, che si era limitata a chiedere, controllare e modificare i piani, dettagliati con l'elenco delle opere e con le relative valutazioni, redatti dai futuri gestori. La constatazione di eccessivi ritorni di capitale, pressoché doppi di quelli previsti dal regolatore, era già nota nel 1992-93, tanto da indurre il legislatore italiano a prendere le relative contromisure.

È bene sottolineare che la procedura di affidamento, tipica, nelle sue diverse forme, del diritto amministrativo italiano, fa perno sulla giustapposizione tra ente titolare della funzione e candidato gestore. Essa, sia che avvenga con gara ad evidenza pubblica per la ricerca della migliore offerta, sia che si attui con una trattativa per l'affidamento diretto, deve essere condotta sulla base di documenti plausibili, che rappresentino la sintesi della problematica complessa fino alla determinazione di una tariffa praticabile. D'altra parte, per la sua qualità di concedente e di controllore, l'Ambito deve acquisire e sviluppare un certo livello di conoscenza, nella convinzione che l'esposizione alla «cattura» del regolatore e alle conseguenze dell'asimmetria informativa possano essere controbattute unicamente con la migliore conoscenza possibile delle situazioni, dei diritti e dei doveri. Questo è necessario a maggior ragione quando l'affidamento non avviene mediante procedura a evidenza pubblica, ma mediante l'incontro con un gestore pubblico o misto predefinito dall'Ambito.

Una volta che l'accordo tra Ambito e gestore sia compiuto, ne uscirà un piano integrato, migliorato e comunque modificato per effetto delle proposte migliorative del gestore, il quale, già nella fase d'incontro formalizzato in sede di gara o di trattativa, cercherà di portare il suo contributo di imprenditorialità e, talvolta, anche di maggiore conoscenza dei problemi e delle soluzioni.

Passando ad analizzare la natura e l'attendibilità nel tempo del programma degli interventi, si riconosce che non si tratta di una semplice lista dei lavori, essendo a questi connessa una sequenza di impegni finanziari e temporali, ma è un insieme di correlazioni tra opere e obiettivi, che permettono di esplicitare, con i meccanismi di controllo, verifica e revisione contenuti nella convenzione, le dovute operazioni di rettifica e di variante che saranno necessarie, sia per l'adeguamento alle future diverse situazioni che per l'applicazione delle penalizzazioni economiche relative ai mancati traguardi di qualità.

Il piano d'Ambito, che comprende il programma degli interventi, il piano finanziario, l'ipotesi di modello gestionale e organizzativo, la tariffa con la sua evoluzione nel tempo, è strumento necessario per una razionale valutazione della sopportabilità della tariffa, valutazione che deve poggiare su solide basi previsionali oltre che rispettare i requisiti generali fissati dal metodo normalizzato.

In questo quadro, nel quale si legano e si articolano i contenuti della previsione di legge con i limiti alle tariffe, imposti dal metodo normalizzato, appare chiara la distinzione tra il ruolo di «governo» e quello di «gestione». Ovviamente, si è ben coscienti della necessità di affinamenti, di modifiche e quindi di varianti contrattuali per un programma destinato a regolare i rapporti tra Ambito e gestore per due o tre decenni: per questo, nel metodo è stata ipotizzata la verifica triennale, oltre le possibilità di intervento sulla tariffa per «significativi scostamenti» dalle previsioni dovuti a «variazioni strutturali» o ad altra ben specificata ragione. Per questo, è necessario che i meccanismi che regolano la procedura di variante, come pure tutti gli altri interventi di variazione tariffaria corrispondenti ad accertate negligenze del gestore, siano disciplinati da apposite clausole da introdurre nella convenzione e nel disciplinare, clausole che riguardano le modalità di accertamento del mantenimento o del raggiungimento dei livelli di servizio, i calcoli delle compensazioni relative agli scostamenti negativi, le eventuali penalizzazioni e, infine, le procedure da seguire per le varianti al programma e alle tariffe.

D'altra parte, contrariamente all'esperienza inglese, l'attendibilità e completezza delle regole contrattuali devono essere conosciute già prima della procedura di evidenza pubblica o di trattativa per l'affidamento diretto, per evidenti ragioni di trasparenza, trattandosi, nel caso italiano, di dover decidere sulla scelta del gestore. Questo non deve far giungere a ritenere il programma come fisso e invariabile, ma deve far considerare necessaria una chiara definizione delle regole per operare varianti e aggiustamenti tariffari durante il lungo percorso della gestione secondo quanto previsto nella convenzione di affidamento.

Il Comitato è inoltre convinto della necessità di applicare la metodologia del price-cap, in relazione alla quale ha voluto approfondire i dettagli e le risultanze dell'esperienza inglese, già in sede di studio del metodo normalizzato. Proprio da queste esperienze, opportunamente studiate e vagliate, sono derivate le impostazioni del metodo, tenendo presente in particolare che la legislazione inglese è l'unica che abbia applicato il «price-cap» al caso di servizi idrici privatizzati.

Questa esperienza va analizzata con le seguenti precisazioni:

- che si è applicata su un sistema di privatizzazione fondata sulla cessione in proprietà delle strutture preesistenti;
- che il regolatore è stato nominato dal governo nazionale, in quanto unico titolare della funzione, e al governo deve rispondere;
- che il regolatore ha, per legge, poteri di fissazione delle tariffe difficilmente contrastabili dal gestore e quindi ha una funzione quasi di giudice-arbitro, per giunta nominato da una sola parte;
- che il risultato dei primi otto anni di esperienza inglese è oggi messo in discussione dallo stesso governo britannico e che si stanno mettendo in atto correttivi alla regolazione per avvicinare di più il servizio agli interessi dei consumatori.

Ciò premesso, è evidente che la situazione italiana è ben diversa perché:

— la proprietà delle strutture è, quasi sempre, dell'autorità locale, e quindi ben difficilmente il ruolo dell'autorità locale può ridursi al solo compito di «concedere», senza che possa «controllare» e «regolare»;

— la funzione di «controllo» da parte dell'ente titolare della funzione di governo non può limitarsi a semplici constatazioni da riferire a un «terzo» superiore, ma deve essere corredata da una facoltà di pianificazione e poi di valutazione complessiva dei risultati raggiunti, che può solo fondarsi su solide basi di conoscenza.

Partendo da queste valutazioni, il Comitato ha considerato l'opportunità di tracciare con il metodo normalizzato una strada praticabile per la regolazione della gestione con imposizioni di carattere generale, come il limite di prezzo (K) per il contenimento nel tempo degli incrementi tariffari in un sistema a forte futura immobilizzazione, il miglioramento di efficienza con una congrua riduzione dei costi operativi e le prescrizioni di base per la valutazione di livelli di riferimento per i costi operativi.

**7.5.** Per quanto riguarda la disciplina delle tariffe delle attuali gestioni, in attesa che si istituisca il servizio idrico integrato con la titolarità della funzione esercitata dall'Ambito territoriale ottimale, il Comitato è dell'opinione che i miglioramenti tariffari, concessi dai provvedimenti CIPE su proposta del NARS per gli interventi di investimento, dovrebbero essere strettamente vincolati a quelle opere che si inquadrano nella prospettiva della programmazione voluta dalla legge per l'affidamento della gestione. Con questa precisazione, dovrebbe essere evitata la costruzione di opere destinate alla soddisfazione di esigenze soltanto di una ristretta parte dell'Ambito, con probabile dispersione delle risorse. Nello stesso tempo, la concessione di aumenti tariffari per opere di miglioramento non contenute in una programmazione a lungo periodo introdurrebbe chiari elementi di «cost-plus» che farebbero risentire i loro effetti negativi per molti anni.

È quindi doveroso sottolineare la necessità che le deliberazioni del CIPE, per gli adeguamenti tariffari nel periodo transitorio, siano in sintonia con l'attuazione del servizio idrico integrato su tutto il territorio nazionale mediante il raggiungimento di accorpamenti negli Ambiti territoriali ottimali. Le opere che possono essere considerate, ai fini di riconoscimenti tariffari nel periodo transitorio, dovrebbero essere soltanto quelle che possono integrarsi nei piani di Ambito, anticipando quindi interventi di adeguamento che sarebbero compresi nella programmazione futura. Occorre quindi evitare che provvedimenti rivolti all'incentivazione, più o meno marcata, degli investimenti dei singoli attuali gestori possano favorire la resistenza alla cooperazione tra i Comuni e, quindi, siano ragione di ulteriori ritardi nell'attuazione della legge.

D'altra parte, le opinioni di molte parti interessate, tra le quali più attive primeggiano le organizzazioni dei probabili futuri gestori, convergono in una discussione critica che non coglie il complesso meccanismo del metodo quale strumento regolatore della pianificazione degli interventi e, quindi, della tariffa, ma tende a confondere la tariffa di riferimento, che è disciplinata dal metodo, con la tariffa reale, che è invece determinata dall'azione di pianificazione sulla scorta dei criteri e dei limiti imposti dal metodo stesso. Qualsiasi discussione sul metodo, in vista delle sue eventuali rideterminazioni parziali, deve essere svolta nelle giuste sedi istituzionali, e cioè i Ministeri interessati e la Conferenza Stato-Regioni, che sono gli organismi deputati alle decisioni e interessati alla più rapida e razionale attuazione della riforma.

## 8. Considerazioni conclusive

**8.1.** La legge n. 36/94 riflette la complessità di un settore caratterizzato da una elevata frammentazione delle gestioni, degli interessi e dei comportamenti e cerca di configurare una superiore ricomposizione a livello istituzionale, ambientale ed economico-gestionale.

In questo contesto, la pluralità delle risposte sembra essere una soluzione obbligata.

Del resto, la legge di riforma sui servizi idrici è una tipica legge «cornice»: stabilisce, in altri termini, il perimetro e gli indirizzi (anche di natura vincolante) in modo tale che Regioni ed enti locali possano «dipingere il quadro» della nuova realtà secondo le esigenze, i problemi, la cultura, le risorse di ogni Regione o Ambito territoriale ottimale.

Bisogna invece constatare, come si è vista, che la legislazione regionale complessivamente presa non offre motivi di grande soddisfazione. Non certo per i profili di novità e di organicità che pure in molti casi si riscontrano, ma per la distanza che separa troppo sovente la legislazione regionale dai reali processi di trasformazione.

A questo riguardo è forse il caso di mettere da parte alcuni luoghi comuni.

Affermare che la trasformazione è possibile solo in presenza di una forte volontà politica è fin troppo ovvio, ma rischia di essere fuorviante perché, oltre alla volontà politica, occorre avere idee chiare.

Se la riforma dei servizi idrici ha previsto «un'operazione di smontaggio» dell'attuale organizzazione ed una contemporanea costruzione di un nuovo sistema è chiaro che le Regioni devono guidare, sia pure a larghe maglie, il processo.

Ed allora o la legislazione regionale prende le mosse dalla realtà e aiuta a costituire una vera convergenza di interessi attorno all'attuazione della riforma o tutta l'operazione finisce per diventare velleitaria, come sottolineato nelle precedenti relazioni.

Certo occorre, come si usa dire, un cambio di cultura, ma questo, caso mai è condizione necessaria, ma non sufficiente senza la mobilitazione degli interessi in gioco.

In realtà, tranne pochissime e lodevoli eccezioni (Toscana, Lazio, Piemonte), il processo di riforma delineato dalle leggi regionali, finisce per essere astratto o largamente incompleto per due sostanziali motivi:

- 1) focalizza l'attenzione sui processi e sulle procedure istituzionali (la famosa questione dell'autorità di ambito), dimenticando o sottovalutando gli aspetti e le questioni economico-gestionali, ossia le condizioni per la nascita di una vera e propria industria dell'acqua;

- 2) non chiarisce se l'inesco del processo di trasformazione deve assumere la forma del «superamento in un sol colpo» e «una-volta-per-tutte-» della situazione esistente oppure debba essere gestita in modo graduale. La valutazione in ordine all'opportunità di seguire l'una o l'altra strada non deriva da un giudizio astratto o aprioristico, ma dalla natura e dalle difficoltà insite nel processo di trasformazione, che peraltro potrebbero suggerire una pluralità di soluzioni in rapporto ai diversi aspetti o questioni.

Si affaccia allora una domanda: la riforma può essere una sorta di «big bang» istituzionale, ambientale e gestionale?

È difficile sostenerlo, soprattutto alla luce dei risultati. La complessità della realtà italiana ci dice che l'innescò del processo di trasformazione non può che essere graduale, progressivo, guidato, controllato, e aggiustato nella sua evoluzione, almeno nella maggior parte dei casi.

In definitiva, a cinque anni dalla promulgazione della legge di riforma, possiamo senz'altro affermare che il nuovo servizio idrico integrato non è nato e non può nascere come Minerva armata dalla testa di Giove.

Appare, infatti, più che mai chiaro che la riforma è un processo da definire, guidare e presidiare. Bisogna conclusivamente constatare che la legislazione regionale non definisce ed organizza la fase di passaggio dalla gestione frammentata a quella unitaria e di vasta area, ma si limita a «scaricare a valle» (ossia sugli enti locali) i problemi, limitandosi per lo più a ripetere le formule contenute nella legge n. 36.

Come è noto, tre sono le grandi questioni che definiscono la strutturale complessità della legge di riforma: i problemi di governo (l'esercizio associato delle funzioni di governo di competenza degli enti locali), la tematica ambientale (l'uso razionale della risorsa e l'azione di tutela) e, da ultimo, ma non per ultimo, la questione delle questioni, ossia l'imprenditorializzazione del settore. E' tuttavia da tenere presente quanto esposto nell'introduzione in ordine alla necessità di una riconsiderazione globale, sotto il profilo legislativo del problema dei pubblici servizi, quale premessa per ogni definitiva soluzione.

## **8.2.** La *reductio ad unum* delle volontà politiche è sicuramente un grande e difficile problema

Lo è stato anche nel corso del dibattito che ha accompagnato il varo della legge n. 36.

È noto come, per un lungo periodo, il «consorzio obbligatorio» sia stato visto e considerato come lo strumento più idoneo per l'esercizio associato delle azioni di governo di competenza dei Comuni; il dibattito e l'approvazione della legge n. 142/90 hanno però cambiato prospettiva.

Infatti la legge di riforma delle autonomie locali delinea con chiarezza la separazione tra le funzioni di governo e di gestione ed opera anche una sorta di «liberazione» dei Comuni dalle vecchie forme di cooperazione (i Consorzi appunto) che finivano per espropriare i Comuni delle loro competenze e funzioni per ridurli a semplici ufficiali pagatori di decisioni prese in altre sedi e senza alcuna partecipazione.

Ecco allora la convenzione (anche obbligatoria) come strumento che viene dato ai Comuni (e alle Regioni) per costruire quei governi a geometria variabile in grado di affrontare e risolvere, con appropriate decisioni, le varie questioni.

Solo in questo contesto e in questa temperie culturale e politica si può capire appieno l'incipit dell'articolo 9 della legge n. 36 «I Comuni e le Province organizzano.....».

Salgono in primo piano, come soggetti della riforma, gli enti locali che devono costruire la loro azione di governo (organizzare il servizio idrico integrato) senza alcun modello preconstituito e secondo le loro diverse competenze.

Ora la legge n. 142 citata pone una seconda importante questione: la diversità di ruolo tra Provincia e Comuni ed il loro essenziale raccordo.

Le Province hanno compiti di programmazione di vasta area; esprimono cioè un punto di vista diverso da quello dei Comuni, perché più alto e territorialmente più vasto.

L'organizzazione del servizio idrico integrato dovrebbe poggiare sulle scelte frutto delle competenze e funzioni di programmazione proprie delle Province e su quelle, territorialmente più limitate, ma più forti, dei Comuni (che sono in genere anche proprietari delle reti e delle infrastrutture), ma è necessario non confondere il piano delle scelte che gli enti locali debbono effettuare a monte in base alle singole competenze e quelle previste dalla legge n. 36, che le presuppongono.

Il rapporto dialettico tra gli enti locali, (Comuni e Province) che «governano» esercitando e confrontando le proprie diverse esigenze, non può spingersi fino a mettere in discussione le competenze e le scelte primarie.

Qualche forzatura appare tuttavia presente nella legislazione regionale perché si tende, in funzione di pur legittime esigenze di speditezza ed organicità dei processi decisionali degli Ambiti, a comprimere ruoli e competenze dei singoli partecipanti.

In fondo, chi guarda con occhio sgombro da pregiudizi l'architettura della legge n. 36 nota come alle Regione e agli enti locali sia affidato uno ed un solo compito di governo:

- 1) le Regioni devono definire gli ambiti territoriali ottimali e le forme di collaborazione e cooperazione tra enti locali (non le forme di gestione che sono quelle stabilite dalla 142: azienda, concessione a terzi ecc.);
- 2) Provincia e Comuni devono elaborare ed approvare il programma ex articolo 11, comma 3 della legge 36 ossia il complesso, ma unitario quadro conoscitivo e decisionale che fonda la nascita del servizio idrico integrato partendo dall'esistente (la ricognizione) sino ad arrivare al nuovo modello gestionale e all'ipotesi tariffaria.

In conclusione la Regione deve dunque fondare, in maniera adeguata, le scelte economico-ambientali e mettere in relazione Province e Comuni sulla base della situazione, delle tradizioni, delle necessità; gli enti locali devono sviluppare conoscenze e competenze per assumere un atto di governo complesso, ma frutto di una sintetica decisione politico-istituzionale.

C'è ora da chiedersi perché gli «enti d'ambito» o le «autorità d'ambito non sono, in linea di massima, nella legislazione regionale figlie di una «relazione tra distinti e diversi», bensì frutto di una forzata ed obbligata unificazione, mentre le competenze delle Province sono generalmente sottovalutate e quelle dei Comuni sono in larga misura compresse e trasferite nell'autorità che finisce per essere spesso altra cosa rispetto all'esercizio associato delle funzioni di governo.

La risposta non può che essere articolata: è sicuro che le Regioni avrebbero potuto adoperarsi con maggiore fantasia e senso della realtà a disegnare gli organi di governo degli Ambiti e le procedure atte a consentire scelte rapide, efficaci e rispondenti all'interesse pubblico, ma è oltretutto vero che il piglio un po' sbrigativo adottato dalle medesime (forse con la sola eccezione della Lombardia, che però naufraga poi nell'ipotesi di un ritorno ad una superframmentazione delle gestioni) sembra almeno parzialmente giustificato dalla circostanza che non sempre le Province ed i Comuni confluiscono negli Ambiti, avendo già adempiuto alle scelte fondamentali di pianificazione territoriale e di conseguente programmazione generale, su cui fondare gli atti della programmazione di settore, ai sensi del più volte citato art. 11, comma 3, della legge n. 36. Il modello nasce quindi dal seguente ragionamento: o quelle scelte sono state definite e bisogna tenerne conto o non sono state definite e allora l'Ambito deve comunque essere posto in grado di operare con speditezza, senza rischiare la paralisi per gli inadempimenti di singoli enti associati. Non può peraltro

trascurarsi la circostanza che la costituzione degli organi di governo degli Ambiti può rappresentare una fonte di preoccupante moltiplicazione della spesa senz'altro incompatibile con la direzione della riforma che punta su forme di economia ed efficienza sia a livello amministrativo, sia a livello gestionale.

**8.3.** Dalle leggi regionali vigenti vanno presi in considerazione alcuni spunti di interesse in campo ambientale.

Degne di menzione sono le norme contenute nella legge regionale della Calabria che delinea un quadro unitario e organico relativo alla tutela delle risorse e alla disciplina degli scarichi.

Singolare, ma non per questo meno interessante è la soluzione della Valle d'Aosta (il BIM come struttura politico-programmatica dei Comuni), mentre di rilievo è la scelta di una grande Regione come la Lombardia di definire un «piano degli usi» della risorsa idrica come nuovo e fondamentale strumento di regolazione e tutela delle risorse in una regione fortemente industrializzata e con grandi disponibilità di acque.

La definizione degli interessi unitari regionali avviene per lo più in forma scontata o semplicemente basata su consuetudini o condizioni storiche: è il caso della Valle d'Aosta, Puglia, Sardegna e Basilicata che definiscono il territorio regionale come unico ambito territoriale ottimale.

La politica di salvaguardia dei grandi laghi (Piemonte, Lombardia, Veneto) non assurge a particolare livello di tutela, ma genera solo forme di coordinamento.

Resta così, sullo sfondo, la tutela a fini idropotabili dei grandi laghi, che, anche in raccordo e coerenza con i principi di cui all'articolo 1 della legge n. 36, meriterebbe un'azione di tutela più forte e adeguata alle necessità.

**8.4.** Ma la vera questione su cui l'attuazione della legge di riforma segna il passo è quella relativa all'industrializzazione del settore.

Mentre tutto dovrebbe concorrere a determinare una grande svolta con la nascita del servizio idrico integrato gestito in termini industriali e in area vasta, si registra una sempre più forte resistenza da parte dei soggetti gestori esistenti (soprattutto pubblici) che avrebbero invece dovuto concorrere a guidare la trasformazione gestionale e l'integrazione del ciclo (sintomatico è il caso dell'Emilia Romagna).

La legislazione regionale su questi punti è estremamente evanescente. Sono pochi i casi in cui la trasformazione industriale viene guidata (Toscana, Lazio). Soprattutto non v'è alcuna fase di passaggio, nessuna gradualità nella ricomposizione gestionale.

Insomma, la legislazione regionale non dice, non spiega, non organizza alcuna vera fase di coordinamento delle gestioni esistenti in vista di un loro successivo superamento.

La salvaguardia delle gestioni esistenti, inoltre, non rappresenta l'occasione per far crescere ed allargare le potenzialità di esse (quasi sempre aziende pubbliche), anche in sinergia con quelle private, ma tutela una posizione dominante che, alla fine, determina blocchi nell'evoluzione piuttosto che nuove occasioni.

Lo schema prevalente è quindi il seguente:

- 1) attuazione dell'Autorità d'ambito (con tempi lunghi e complesse trattative politico-istituzionali);
- 2) predisposizione della pianificazione e programmazione d'ambito;
- 3) scelta del soggetto gestore attraverso forme e procedure da definire.

Questo schema, astrattamente corretto, rinvia di fatto l'attuazione della legge a data da definirsi con tempi e incidenze tutte eventuali.

Nel frattempo, sono poste di fatto le premesse per considerare la riforma come un ostacolo alla «libertà di fare creando le condizioni per una potenziale rivolta degli enti locali e degli utenti contro una legge che, molti si affrettano a dire, avrà l'unico effetto di determinare consistenti aumenti tariffari.

La prossima approvazione del testo unico sulla tutela delle acque, in attuazione delle direttive europee in materia, pone ulteriori problemi ed interrogativi a questo riguardo.

In una delle tante formulazioni si prevede che gli enti locali associati predispongano, nell'ambito del programma di cui all'articolo 11, 3, della legge 36/94, entro 240 giorni un piano straordinario di fognature e depurazione per adeguare il sistema alla normativa europea.

Ci si può sin d'ora chiedere : «chi - farà - che - cosa»? E con quali risorse se, come è facile prevedere, la finanza pubblica non sarà in grado di sostenere la spesa necessaria e il nuovo metodo tariffario non sarà applicabile? E chi gestirà impianti di ambito, se non ci saranno (come non ci sono) i programmi e i gestori di ambito?

Insomma, anche per altra via si giunge a quello che ormai si delinea come un imperativo categorico: organizzare la transizione, il passaggio dall'attuale sistema a quello «nuovo» in modo graduale e coerente.

**8.5.** Se gli adempimenti formali e sostanziali da parte delle Regioni, oggetto delle considerazioni critiche svolte nei paragrafi che precedono, possono trovare una sia pur remota giustificazione in obiettive circostanze di fatto o negli ostacoli posti da chi, in un modo o nell'altro, si trova ad essere titolari di consolidate posizioni di privilegio, gli inadempimenti a livello centrale sembrano tutti riconducibili da un lato a una scarsa attenzione ai problemi del settore, che nonostante il periodico sfoggio di buone intenzioni, deriva da una scarsa volontà politica e dall'altro dall'incapacità della burocrazia ministeriale di affrontare tali problemi con adeguato impegno.

Nelle relazioni per gli anni decorsi troviamo un'ampia panoramica di questi inadempimenti ed anche nelle pagine precedenti se ne è fatto cenno, con particolare riferimento alle incredibili vicende della mancata approvazione dello schema di carta del servizio idrico integrato (all.8) e del mancato recepimento delle direttive europee, segnatamente della 91/271.

Vogliamo quindi in questa sede soltanto richiamare tre vicende che interessano tre momenti fondamentali per il completamento della riforma.

A) Il regolamento, predisposto in attuazione dell'art. 32 della legge n. 36 relativamente al problema della pubblicità delle acque, è rimasto fermo per un anno sulla soglia del Consiglio dei Ministri, senza che nessuno possa spiegare il perché.

B) Il decreto interministeriale previsto dall'art. 20, dopo un'animato dibattito durato un paio d'anni, sembra ormai arenato, con la conseguenza che le modalità operative, che con esso avrebbero dovuto essere definite per agevolare il compito degli Ambiti orientati a far ricorso alla concessione del servizio a terzi, dovranno essere predisposte dagli Ambiti stessi. Si sottolinea al riguardo che il

Comitato, nella relazione per il 1997, aveva sostenuto la tesi che comunque si potesse porre in essere tale forma di affidamento sulla base delle sole norme del D.Lgs. n. 158/1995, senza attendere l'approvazione dell'anzidetto decreto.

C) La circostanza infine che, ad oltre 4 anni della sua costituzione il Comitato non possa fruire delle strutture e del personale previsti dalla legge (nonostante i ripetuti interventi del Parlamento), rappresenta un'autentica pagina vergognosa nella pur gloriosa storia del Ministero dei lavori pubblici il quale sembra essersi adagiato sulla tranquillizzante constatazione che il Comitato, pur in presenza di enormi difficoltà e rischiando più volte la definitiva paralisi, ha posto in essere tutti gli adempimenti connessi all'attuazione della riforma, attraverso l'impegno personale dei suoi componenti; resta il rammarico che, se fosse stato messo a disposizione il personale previsto dalle piante organiche di Segreteria Tecnica e Osservatorio dei servizi idrici (in questo momento su 43 persone ne sono assegnate meno di dieci oltre ai dirigenti), si sarebbe potuta rendere più incisiva anche a livello locale, l'attività di vigilanza e avviare l'azione programmatica in funzione dell'attività a garanzia degli interessi degli utenti.

**8.6** Deve inoltre porsi in evidenza che è del tutto mancata la più volte invocata azione governativa di informazione sui contenuti e sugli effetti della riforma del sistema idrico nazionale.

Nel corso del 1998 in due distinte occasioni di rilievo mondiale, la Conferenza internazionale sull'acqua di Parigi e la conferenza conclusiva della Sessione per lo Sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite a New York è stato ribadito da tutti i governi, compreso il nostro, il ruolo essenziale della conoscenza: tutti i cittadini hanno il diritto-dovere di essere informati e di partecipare attivamente alla prestazione del servizio.

Infatti, l'utente non può essere considerato solo il fruitore finale del processo produttivo, ma deve essere posto in condizione di considerarsi parte attiva del processo. A questo scopo un ruolo importante è giocato dai sistemi di informazione attraverso i quali la pubblica amministrazione deve essere in grado di porre a disposizione dell'utente ogni utile informazione sulla gestione del servizio in generale, sulla necessità di salvaguardia della risorsa e dell'ambiente e quindi contribuire al diffondersi di una vera cultura dell'acqua. Aspetto questo dal quale nessuna azione politica può prescindere, pena il fallimento della stessa.

Nelle precedenti relazioni al Parlamento il Comitato ha puntualmente riferito sulle iniziative assunte nel corso degli ultimi anni per promuovere, quantomeno, le premesse per la nascita nel nostro Paese di una cultura dell'acqua ad ogni livello, dalle istituzioni, agli utenti, ai responsabili dell'informazione in generale.

È da questi ultimi, in particolare, che dovrebbero provenire maggiori stimoli ad una corretta conoscenza dei problemi, alla discussione, all'approfondimento. Siamo invece abituati ad assistere all'esatto contrario. E su due temi privilegiati si sofferma, solitamente con particolare enfasi l'informazione: l'aumento delle tariffe dell'acqua e la rituale diffusione di risultati di improbabili ricerche.

L'allarme sociale che ciclicamente viene ingenerato dall'annuncio – con toni per lo più scandalistici – di modesti aumenti tariffari sia in termini relativi sia in termini assoluti, annienta di fatto gli isolati e i fragili tentativi di invertire la tendenza, compiuti anche dalle associazioni dei consumatori attraverso propri mezzi di informazione o dalle poche affidabili riviste specializzate.

Bisogna insomma ammettere che i cittadini non sono stati posti nella condizione di conoscere, almeno per grandi linee, la trasformazione in atto. E questa situazione, proprio nella fase più

delicata della riforma, non può che pregiudicare i giusti equilibri che il nuovo sistema dovrà certamente creare tra gestore e utente. Quest'ultimo continua a vivere, con giustificabile apprensione e in uno stato pressoché confusionale, un futuro affatto rassicurante e denso di interrogativi.

Se non si porrà in tempo rimedio a questo problema, che, si ripete, non può ulteriormente essere sottovalutato, non sarà agevole – per fare un esempio – far comprendere agli utenti, il perché il prezzo dell'acqua dovrà essere aumentato in gran parte del Paese, mentre – come è stato ricordato in premessa – le tariffe telefoniche e dell'elettricità tenderanno a diminuire.

Non può quindi chiudersi questa relazione senza sottolineare come lo sforzo e l'impegno che tutti dobbiamo esplicitare per il raggiungimento degli obiettivi della riforma non potranno essere disgiunti da un adeguato coinvolgimento del processo del fruitore finale e cioè il cittadino utente.