

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLO STATO
DI ATTUAZIONE DELLA «LEGGE GALLI»

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 FEBBRAIO 2005

Presidenza del vice presidente MULAS

I N D I C E**Audizione del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio Matteoli**

PRESIDENTE	Pag. 3, 6, 8
RIZZI (FI)	6
* VALLONE (Mar-DL-U)	7
* MATTEOLI, ministro dell'ambiente e della tutela del territorio	3, 6, 7

N.B.: Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Unione: Verdi-Un; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-La Casa delle Libertà: Misto-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

Interviene il ministro dell'ambiente e della tutela del territorio Matteoli.

I lavori hanno inizio alle ore 8,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio Matteoli

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della «legge Galli».

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, che saluto e ringrazio per aver aderito al nostro invito, cedendogli immediatamente la parola per una breve relazione introduttiva.

* MATTEOLI, *ministro dell'ambiente e della tutela del territorio*. Desidero ringraziare la Commissione per avere avviato quest'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (cosiddetta legge Galli), della quale ho sempre condiviso la filosofia, anche se nella sua attuazione ha registrato qualche problema.

Sulla base di tale legge si è attuata la riforma in materia di gestione della risorsa idrica, con il precipuo obiettivo di dare al Paese un assetto normativo tale da consentire l'industrializzazione di un settore, fino ad allora caratterizzato da gestioni economiche o municipali.

I pilastri della riforma sono: l'organizzazione territoriale in Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), porzioni di territorio delimitati dalle Regioni sulla base di criteri diversi tra cui l'unitarietà di bacino idrico, al fine di superare la forte frammentazione gestionale che caratterizzava il contesto italiano, massimizzando le economie di scala attraverso una gestione unitaria efficace, efficiente ed economica; l'integrazione funzionale dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, e di fognatura e depurazione delle acque reflue attraverso la gestione del servizio idrico integrato; la tariffa unica d'Ambito che costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato e che copre i costi operativi, il costo di ammortamento e la remunerazione del capitale investito; infine, la separazione fra la regolazione ed il controllo della gestione del servizio idrico in capo all'Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale (AATO), e la

gestione effettiva demandata ad un gestore unico imprenditoriale scelto mediante la normativa di settore vigente.

Con riguardo allo stato di attuazione della legge citata, al 31 dicembre 2004 la situazione è così rappresentata: su 91 ATO previsti se ne sono costituiti 87, con oltre 54 milioni di abitanti, pari al 97 per cento della popolazione italiana; il 96 per cento delle Autorità d'Ambito Territoriali Ottimali risulta insediato; il 75 per cento dei Piani d'Ambito risulta approvato e il 46 per cento degli affidamenti del servizio idrico integrato risultano effettuati.

La situazione attuale dimostra che si è quasi decuplicato il numero di ambiti che hanno approvato il Piano, dai 7 del 2000 ai 68 nel 2004; gli ATO insediati sono passati dai 48 del 2000 agli 87 del 2004 (non si sono ancora insediati tre ATO del Friuli-Venezia Giulia e un ATO del Piemonte per raggiungere così un totale di 91 ATO a livello nazionale); gli affidamenti effettuati sono passati dai 2 del 2000 ai 42 del 2004. I dati raccolti evidenziano che, per quanto riguarda le scelte sulla modalità di affidamento, in ben 26 casi su 38 è stata scelta la formula del partenariato pubblico-privato, affidando il servizio ad una società cosiddetta mista. È da rilevare a tale riguardo che solo in una minoranza di questi la procedura per la scelta del *partner* privato è avvenuta nel rispetto della normativa vigente. Nei rimanenti casi, 13 Autorità d'ambito hanno optato per un affidamento diretto a società tutta pubblica (con evidenti profili di irregolarità di cui si dirà dopo) e gli altri hanno aggiudicato il servizio sulla base di una gara. Si noti come in Sicilia, in tutte le Autorità d'ambito si era optato per la concessione a terzi del servizio, sulla base del decreto ministeriale del 22 novembre 2001.

I progressi compiuti, nei termini evidenziati, non possono e non debbono far dimenticare che, a distanza di 10 anni dall'emanazione della legge Galli, si è ancora lontani dal raggiungimento delle finalità che la legge si proponeva. Infatti, se è vero che vi è stata una prima razionalizzazione delle gestioni con una sensibile diminuzione degli oltre 13.000 gestori presenti, per fare un bilancio della riforma non si può fare a meno di valutare l'adeguamento del servizio idrico integrato ai parametri previsti dal quadro comunitario di riferimento, a cominciare dai segmenti riguardanti la depurazione e la fognatura.

Le numerose infrazioni inerenti questo comparto stanno chiaramente a significare che c'è stato e c'è tuttora un grave *deficit* in termini di investimenti funzionali volti a raggiungere gli standard europei. Occorre dunque riconoscere che molto deve ancora essere fatto sul fronte della gestione, della programmazione dell'utilizzo della risorsa, della pianificazione e dell'integrazione dei diversi livelli di quest'ultima.

Non ritengo che i ritardi nel raggiungimento degli «obiettivi europei» siano da attribuirsi soltanto all'impianto normativo – sicuramente migliorabile, ed è quello che ci apprestiamo a fare con l'attuazione della legge delega – ma anche al fatto che i soggetti chiamati a dare attuazione alla legge non hanno fatto tutto ciò che avrebbero potuto e dovuto fare. Mi riferisco per certi aspetti alle Autorità d'ambito che sono gli enti deputati

alla «regia» dell'attuazione della legge: ad esse compete la regolazione intesa come predisposizione degli atti funzionali all'affidamento del servizio, ovvero la redazione del cosiddetto Piano d'ambito, inteso come programma degli interventi, correlata programmazione degli investimenti ed individuazione della tariffa nel territorio di riferimento.

Le carenze sotto l'aspetto della pianificazione sono tali da rendere conseguentemente debole il ruolo e la funzione cui gli Enti d'ambito sono chiamati nella fase successiva all'affidamento del servizio, ovverosia quella del controllo. La scelta del modello gestionale ed organizzativo si traduce sovente nell'affidamento ai gestori esistenti (le ex municipalizzate o aziende speciali trasformate in società per azioni), ai quali non è chiesto alcun confronto con altri operatori.

La sovrapposizione fra chi controlla e chi gestisce, inevitabile conseguenza degli affidamenti senza gara alle società «di casa», i cui azionisti sono gli stessi Comuni presenti nell'Autorità deputata alla regolazione ed al controllo, vizia irrimediabilmente il sistema e non garantisce il cittadino-utente. La causa principale della mancata attuazione della riforma sono le troppe energie volte unicamente a blindare il mercato invece che a favorire una crescita in termini realmente industriali.

Tutto ciò ha provocato nei confronti del nostro Paese una procedura d'infrazione da parte della Commissione europea nell'ambito della quale s'imputa all'Italia il mancato rispetto del quadro normativo comunitario derivante dai Trattati, a causa dell'eccessiva lunghezza delle proroghe di affidamenti esistenti assentiti senza gara, oltre a rimproverarsi affidamenti diretti, *ex novo*, soprattutto in materia di servizio idrico integrato, reputati illegittimi perché attribuiti senza alcuna procedura concorsuale.

Al fine di esplicitare le modalità di affidamento corrette, nell'ambito della cornice normativa esistente, il Ministero ha già emanato numerosi provvedimenti: il decreto ministeriale attuativo dell'articolo 20 della «legge Galli», che disciplina la concessione a terzi del servizio; la relativa circolare del 22 novembre 2001 esplicativa dello stesso; la circolare 17 ottobre 2001, relativa all'affidamento del servizio idrico integrato a società a capitale misto pubblico-privato, finalizzata a richiamare le procedure da seguire per la selezione del *partner* privato; la circolare del 18 marzo 2003, relativa all'affidamento del servizio, ai sensi del comma 5 dell'articolo 35 della legge n. 448 del 2001, ed alla separazione della gestione delle reti e del servizio. Infine, le due circolari del 6 dicembre 2004 riguardanti una l'affidamento del servizio idrico integrato a società a capitale misto pubblico-privato, nella quale si chiariscono le modalità di selezione del socio privato con particolare riferimento alla scansione temporale rispetto al momento dell'affidamento del servizio; l'altra l'affidamento *in house* del servizio, con la quale si forniscono elementi per individuare il rapporto di delegazione interorganica, precisandone l'eccezionalità e residualità al fine di non eludere i principi del diritto comunitario.

Sempre in riferimento al completamento della riforma, vorrei, infine, ricordare altri due decreti emanati in attuazione dei principi generali contenuti nella «legge Galli» e in attuazione del decreto legislativo n. 152 del

1999: il decreto 12 giugno 2003 n. 185, recante norme tecniche per il riutilizzo delle acque reflue, e il decreto 28 luglio 2004, che prevede le linee guida per la predisposizione del bilancio idrico di bacino e per la definizione del deflusso minimo vitale.

Consegno agli atti della Commissione una tabella esplicativa sugli ATO.

Resto ovviamente a disposizione per una nuova audizione qualora dovesse essere ritenuta opportuna alla luce del dibattito che si svolgerà.

PRESIDENTE. Signor Ministro, la ringrazio per la sua esposizione e per la disponibilità ad essere ancora audito.

RIZZI (*FI*). Signor Presidente, innanzi tutto ringrazio il Ministro per la disponibilità dimostrata accogliendo il nostro invito e per la puntuale relazione svolta dinanzi a questa Commissione.

Per domani mattina è prevista l'audizione di rappresentanti della «Tutela ambientale del Magentino S.p.A.», azienda pubblica *leader* in Lombardia nel settore della depurazione delle acque, che opera soprattutto nel milanese e segnatamente nel magentino. Ho potuto constatare sul territorio come essa si muove e il beneficio che ne ricavano gli utenti.

L'attività di depurazione nella gestione di un bene primario come l'acqua è importante ed essenziale; da essa dipende la salute dei cittadini. Sono affermazioni ovvie ma importanti, trattandosi di problematiche che sono sotto gli occhi di tutti. Poiché domani mattina non sarà presente, la invito a prendere visione, ovviamente se lo ritiene opportuno, degli atti di tale audizione, che potrebbe anche offrire utili spunti di interesse per l'attività del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, al fine di valutare, alla luce di quanto accade nel milanese, quanti casi analoghi si pongono alla nostra attenzione sul territorio nazionale. Questa è la strada da seguire, non ne sono percorribili altre.

Si tratta di 30 Comuni consorziati, che operano per un obiettivo finale unico: fornire ai cittadini acqua pulita che si possa bere.

* MATTEOLI, *ministro dell'ambiente e della tutela del territorio*. Senatore Rizzi, la ringrazio e le assicuro che non mancherò di prendere visione, con la massima attenzione, dei Resoconti della seduta da lei richiamata.

Le sue affermazioni in merito all'importanza determinante della depurazione in un comparto così delicato come quello della gestione delle acque sono vere, anche in ragione di un fatto anomalo che viviamo in tale settore in molte zone d'Italia: i sindaci dei Comuni che si sono attrezzati e hanno costruito i depuratori, come era giusto fare, sono spesso chiamati a rispondere ai magistrati del mancato funzionamento dei depuratori; di contro, i sindaci dei Comuni che non hanno costruito i depuratori non corrono alcun rischio. L'acqua non è depurata ma non c'è un depuratore che non funzioni.

Onde metter fine a quest'anomalia sarà mia cura prendere visione delle utili esperienze fatte dalle società di gestione, come quella menzionata, anche in vista delle future determinazioni da assumere in materia di politica ambientale.

* VALLONE (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, anch'io ringrazio il Ministro per il suo intervento. Provengo dal territorio torinese che è all'avanguardia in materia di depurazione. In questa Regione, è infatti attivo da decenni un sistema di impianti che oggi accorpa più di 50 Comuni. Al di là di quest'aspetto, non essendovi alcuna competizione tra Torino e Milano, vorrei brevemente soffermarmi sulla «legge Galli». Sono tra coloro che hanno operato per costituire l'ATO 2 di Torino che corrisponde ai 316 Comuni della Provincia; la sua realizzazione ha presentato non poche difficoltà, anche di carattere gestionale trattandosi di un territorio in parte pianeggiante e in altra parte montagnoso e caratterizzato dalla presenza di molti comuni di piccole dimensioni.

Al di là delle direttive comunitarie, non è immaginabile che la gestione del settore sia affidata ai privati, dal momento che l'acqua, essendo un bene primario, dovrebbe essere sempre gestita dal gestore pubblico. Inoltre, la peculiarità della nostra Nazione, del nostro territorio e della nostra storia confermano che l'acqua non può che essere gestita dal pubblico. Non credo che attraverso una gestione privata migliori l'efficienza. A suo tempo ho ritenuto sbagliato immaginare di separare la gestione della rete dalla gestione del servizio, posta la mancanza di condizioni economiche tali da consentire la coesistenza di due gestioni. Se così fosse, si avrebbe un aumento indiscriminato dei costi. Ho sostenuto che la gestione dell'acqua è questione pubblica. Si possono utilizzare i privati in alcuni settori specialistici, ma non nella gestione dell'acqua, nella quale il pubblico gioca una partita importante.

* MATTEOLI, *ministro dell'ambiente e della tutela del territorio*. Senatore Vallone, l'audizione odierna serve anche ad aprire un dibattito di questa natura. Prendo comunque atto delle sue opinioni, che però non mi sembrano in linea con la filosofia della «legge Galli» che va contro questa sua più che legittima posizione. Finché l'acqua, bene primario, avrà un costo politico, continueranno ad esistere le difficoltà, le preoccupazioni e le perplessità da lei richiamate. D'altra parte, il cittadino, anche se paga per l'acqua un prezzo politico, è poi tenuto a pagare altri passaggi necessari proprio per coprire il costo complessivo dell'acqua.

Mi rendo conto del significato sociale molto forte che viene attribuito all'acqua e di quanto sia difficile chiedere al cittadino di pagare un costo corrispondente alla realtà. È anche per questo motivo che valuto positivamente l'audizione odierna che consente di stabilire un confronto e di sollecitare, se necessario, un intervento di ordine legislativo. In ogni caso la discussione sulla «legge Galli», che fu approvata l'ultimo giorno della legislatura, si poneva finalità assolutamente contrarie a quelle da lei auspiccate.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Matteoli per la relazione che ha illustrato alla Commissione e che invito a consegnare agli atti della Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 8,55.