

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

Seduta n. 408

INDAGINE CONOSCITIVA SULLO STATO
DI ATTUAZIONE DELLA «LEGGE GALLI»

3^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 10 MARZO 2005

Presidenza del presidente NOVI

INDICE**Audizione del Presidente del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche**

* PRESIDENTE	Pag. 3, 12, 13		
GIOVANELLI (DS-U)	13		
SPECCHIA (AN)	12		
TURRONI (Verdi-Un)	12, 13		
		MURARO	Pag. 3, 12

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-il Cantiere: Misto-Cant; 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-MIS (Movimento Idea Sociale): Misto-MIS; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-Unità Socialista: Misto-SDI-US; Misto Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

Interviene il professor Gilberto Muraro, presidente del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, accompagnato dall'ingegner Francesco Amoruso, vice presidente, dall'architetto Edoardo Bruno, dal professor Riccardo Canesi, dal dottor Renato Cocchi e dal dottor Paolo Peruzzi, componenti del suddetto Comitato

I lavori hanno inizio alle ore 8,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Presidente del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

* PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della «legge Galli», sospesa nella seduta del 17 febbraio scorso.

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 vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Sono oggi presenti il professor Gilberto Muraro, presidente del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, accompagnato dall'ingegner Francesco Amoruso, vice presidente, dall'architetto Edoardo Bruno, dal professor Riccardo Canesi, dal dottor Renato Cocchi e dal dottor Paolo Peruzzi, componenti del suddetto Comitato.

Invito il professor Muraro a svolgere la relazione introduttiva.

MURARO. Signor Presidente, onorevoli senatori, a nome del Comitato voglio rimarcare che siamo veramente felici di poter dare la nostra testimonianza di congedo, visto che siamo ormai in regime di *prorogatio*, considerato che tra pochi giorni scade il mandato della maggioranza di noi. Ho preparato anche una memoria scritta, che si sofferma sui punti fondamentali dell'evoluzione normativa sulla gestione delle risorse idriche e dello stato di avanzamento della riforma. Ripercorrerò brevemente questa memoria, in modo da fissare certi elementi critici da sottoporre con particolare attenzione alla vostra riflessione.

Per quanto riguarda lo stato e le prospettive della riforma, do per scontato che la riforma sia nota e quindi mi limiterò a riepilogarne la *ratio* fondamentale. Il sistema italiano dei servizi idrici (acquedotto, fognature e depurazione) era estremamente frammentato e in parte lo è ancora. Il legislatore del 1994 con la riforma ha inteso sfruttare le economie di scala e di scopo che il settore presenta, introducendo il concetto di servizio idrico

integrato, vale a dire l'intera filiera (come ho detto, composta da acquedotto, fognature e depurazione), con una attività esercitata su area vasta, l'Ambito territoriale ottimale (ATO), tenendo peraltro i Comuni quali protagonisti della riforma. I Comuni, riuniti in consorzio, devono infatti formulare l'assemblea, che elegge l'Autorità di ambito, che effettua la ricognizione, redige e approva il Piano di ambito e, infine, procede all'affidamento della gestione del servizio idrico integrato. Questo spiega la paralisi iniziale che la riforma ha subito per diversi anni: solo negli ultimi anni, dal 2001, c'è stata una accelerazione che ha consentito di arrivare a risultati, in questa ottica, soddisfacenti. Tali risultati si possono così riassumere nei seguenti dati che mi appresto a precisare. Su 91 ATO disegnati sul territorio italiano, 87 sono già arrivati all'insediamento dell'autorità, 81 hanno effettuato la ricognizione sullo stato dei servizi, 68 hanno approvato il Piano d'ambito (che è il momento, per così dire, più difficile sul piano del consenso politico) e 42 sono arrivati all'affidamento, vale a dire a completare l'*iter*. I 42 ATO in questione sono un po' meno della metà del totale in termini numerici, ma rappresentano il 58 per cento della popolazione. Da questo punto di vista, si può affermare che ormai la riforma ha superato il punto di non ritorno e va giudicata irreversibile. Questa accelerazione si è manifestata soprattutto dal 2001, come dicevo, a seguito della previsione, da parte della legge finanziaria per il 2002, del sistema della gara per l'affidamento dei servizi come metodo esclusivo. Un metodo non desiderato dalla periferia, che quindi ha reagito accelerando le procedure di attuazione della «legge Galli» proprio per evitare questa disciplina, in attesa della finanziaria; subito dopo la finanziaria per il 2002 ha fatto un'altra corsa per sfruttare la soluzione transitoria della società pubblica, che la medesima finanziaria, all'articolo 35, concedeva. Dopodiché, fatti questi passi, lo sviluppo ha proseguito e ha toccato il Centro (la circoscrizione partita per prima nell'attuazione della riforma), il Nord (dove invece c'erano resistenze e quasi ostilità) e il Sud. Nel Sud ha dato una mano anche la disciplina del quadro comunitario di sostegno, che fa dipendere l'erogazione degli ingenti contributi comunitari all'avanzamento nella strada della riforma.

Questa, dunque, è la situazione, per quanto riguarda l'oggi.

Per quanto riguarda il futuro, informo che abbiamo elaborato, come comitato, 41 Piani di ambito, che coprono il 45 per cento della popolazione nazionale; estrapolando questi dati – che sono dunque dati campionari, in un certo senso, ma comunque significativi – risulta che, nell'arco di 26 anni (che è la media di questi piani), il Paese dovrebbe andare avanti con un investimento di circa 2 miliardi di euro all'anno, che è quasi il triplo del livello attuale, ma non è, invece, significativamente superiore ai livelli di investimento che il Paese ha registrato in questo settore nella prima metà degli anni Ottanta. Dunque, si tratta di uno sforzo significativo ma, tutto sommato, che sembra rientrare nelle possibilità del Paese. Naturalmente, le possibilità dipendono in ultima istanza dalla sostenibilità della tariffa. Dunque, avere individuato sul piano tecnico il fabbisogno di investimenti significa immediatamente chiederci se la tariffa che ne conseguirà

(perché, in base alla riforma, è essenzialmente la tariffa a finanziare anche gli investimenti e non soltanto i costi correnti) sarà sostenibile. Da questo punto di vista, il Comitato ha svolto delle analisi e ha lanciato un grido di allarme (non drammatico ma, insomma, un avvertimento), perché è risultato che, al livello di popolazione in stato di povertà relativa o assoluta, l'incidenza tariffaria potrebbe arrivare a livelli preoccupanti, tali cioè da determinare casi di morosità e di distacco, oppure il sacrificio di altri consumi essenziali.

La raccomandazione che emerge da questa analisi sul futuro è che la tariffa che ne risulta, in media, è sostenibile, nonostante che in media tenda ad aumentare, proprio per questo fabbisogno di investimenti, nell'ordine del 50 per cento in 15 anni, il che naturalmente va controcorrente rispetto al sentimento comune di fronte ai fenomeni di privatizzazione, dove ci si aspetta una caduta tariffaria: in questo caso – ripeto – l'arretrato e, d'altra parte, le norme sempre più stringenti di tutela ambientale comportano investimenti che giustificano questa dinamica tariffaria. Dinamica che, anche a confronto con i Paesi esteri, appare sostenibile, con l'avvertenza – e tale è appunto la raccomandazione del Comitato – di sfruttare tutte le possibilità operative della legge, per attenuare il carico sulle frange più deboli dell'utenza. In particolare, suggeriamo non soltanto di prevedere la tariffa agevolata, ma anche di introdurre – come già si usa nel caso della tariffa per l'asporto dei rifiuti solidi urbani – il concetto del *pro-capite*: anche la numerosità della famiglia va inserita tra le variabili da considerare in sede di determinazione delle regole tariffarie.

Questo, dunque, in estrema sintesi, è lo stato della riforma e le prospettive che essa ci offre attraverso i Piani d'ambito.

Vediamo adesso quali sono i problemi aperti per il completamento della riforma. Si tratta di problemi di vario genere: abbiamo indicato i principali, distinguendoli tra problemi che attengono alla regolazione della qualità del gestore e problemi che invece attengono al comportamento delle autorità politiche, a livello centrale e periferico. Per quanto riguarda la regolazione dell'attività del gestore, la lista dei problemi inizia con il metodo tariffario. Siamo in un campo di monopoli naturali, quindi la tariffa deve essere regolata; di questo era ben consapevole il legislatore del 1994, che già nella legge aveva indicato i criteri fondamentali. C'è stato poi il decreto ministeriale del 1° agosto 1996, che ha stabilito in dettaglio il metodo tariffario, il cosiddetto metodo normalizzato, per la determinazione delle componenti di costo e il calcolo della tariffa di riferimento. Questo metodo, elaborato a livello centrale e introdotto nella disciplina italiana attraverso un decreto ministeriale, traccia il binario su cui poi si inseriscono le valutazioni locali da parte delle Autorità di ambito, che arrivano in questo modo a determinare la tariffa che il gestore è obbligato ad applicare. Rispetto a questa tariffa, il gestore può conseguire risparmi di efficienza superiori a quelli incorporati nella regola tariffaria e quindi avere anche un profitto. Su questa concezione non c'è nulla da dire, perché appare congrua ai tratti fondamentali del fenomeno da regolare. Il problema è che quel metodo elaborato nel 1996, in assenza di

esperienze, mostra adesso un po' il segno di una certa obsolescenza. Il Comitato, come del resto previsto nella normativa stessa che prescrive una revisione almeno quinquennale, ha pertanto elaborato una radicale proposta di revisione che consentirebbe, a nostro modo di vedere, un notevole avanzamento sulla strada dell'efficienza e anche dell'equità, salvaguardando l'utenza del servizio idrico integrato da oneri impropri. Questa radicale proposta di revisione è stata sottoposta al Ministro dell'ambiente nel maggio del 2002 ed è ancora in attesa di decisione.

Altro tema è quello delle gestioni salvaguardate. La legge nel momento in cui prescrive la riforma radicale con il gestore unico a livello di ambito concede però anche la possibilità di salvaguardare gestioni preesistenti quando queste siano particolarmente efficienti. Di questo istituto ci si è avvalsi forse un po' troppo in periferia. Il problema è che le gestioni salvaguardate sono regolamentate oggi dalla disciplina extra-legge Galli e quindi sono soggette alla dinamica tariffaria disciplinata dal CIPE. A nostro modo di vedere, tale salvaguardia, essendo una delle forme contemplate sia pure per eccezione dal legislatore, rientra già nel concetto di servizio idrico integrato e quindi la tariffazione delle gestioni salvaguardate va sottoposta alle regole del metodo tariffario prima descritto, naturalmente sulla base di un piano che stabilisca impegni e regole del gestore salvaguardato per il tempo della salvaguardia concessa. Questa è una tesi che è stata accettata dal nucleo tecnico del CIPE, il Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), e anche su questo piano attendiamo una decisione di tipo amministrativo che consenta di allargare l'ambito di applicazione della legge di riforma.

Altro strumento importante nell'ambito della regolazione del gestore è il sistema di controlli delle sanzioni e delle revisioni. La storia inizia dal punto di vista concettuale con le convenzioni tipo emanate dalle Regioni, che costituiscono i binari su cui poi il singolo ambito costruisce la propria convenzione di gestione con il gestore. Il Comitato ha esaminato estesamente le convenzioni tipo e poi, nell'ultimo periodo, ha esaminato insieme a esponenti regionali le convenzioni tra Autorità di ambito e gestore, individuando una serie di punti su cui i miglioramenti sono possibili e promettono di essere molto incisivi. Quindi anche su questo aspetto bisogna tornare.

La carta dei servizi è stata poi oggetto di indagine da parte del Comitato per un campione significativo di soggetti gestori. Anche a questo riguardo è risultata l'opportunità di una strumentazione più incisiva, inserendo di fatto nel rapporto fondamentale tra ambito territoriale ottimale e gestore la convenzione di gestione, in maniera che la carta diventi più visibile e stabilisca con maggiore precisione e con maggiore visibilità e solennità gli impegni che il gestore assume rispetto agli utenti e correlativamente i diritti che questi possono pretendere dal gestore.

Da ultimo c'è il problema della rendicontazione. Il sistema di regolazione dei monopoli naturali, che dal punto di vista economico è il cuore del problema nei servizi idrici integrati, presuppone un flusso organico e tempestivo di informazioni dal gestore all'Autorità di ambito e al Comi-

tato. L'Autorità di ambito, in forza di quanto appena detto, deve quotidianamente controllare che gli impegni assunti con gli utenti e con essa siano puntualmente osservati dal gestore, deve prepararsi alla revisione periodica del contratto di servizio e quant'altro. Anche il Comitato è interessato a questo flusso, sia per procedere alla revisione del metodo tariffario, sia per osservare e vigilare nel *continuum* della gestione, come appunto prescrive la legge, sulla congruità della tariffa rispetto alle regole del metodo tariffario, sia e soprattutto dal punto di vista dell'efficacia economica per avviare quella concorrenza per comparazione, che teoria e prassi suggeriscono come uno strumento molto utile nel caso di monopoli naturali, dove non è ammessa la concorrenza di mercato; quindi, come surrogato, va attivata una concorrenza attraverso il confronto, che ha dato appunto buoni risultati anche nelle esperienze di altri Paesi.

Questo dunque è un insieme di elementi che il Comitato sottopone alla vostra attenzione per quanto riguarda il rapporto tra ATO e gestore anche in sede di legge delega. Prima di abbandonare questo argomento, mi piace dire che sul problema della rendicontazione si è riusciti a preparare un sistema completo di indicatori che proprio recentemente il Comitato ha deliberato di adottare, un sistema complesso di cui peraltro è prevista l'applicazione graduale nell'arco di un triennio. Quindi è una specie di eredità che lasciamo ai nostri successori, di cui peraltro raccomandiamo la salvaguardia proprio in ipotesi di cambiamenti normativi. Ripeto, tutta la costruzione del sistema regolatorio ha come condizione essenziale un flusso informativo adeguato e tempestivo.

Passo adesso a considerare l'altro elemento problematico, quello dei rapporti tra centro e periferia. Ricordo brevemente in via preliminare l'evoluzione normativa. Fino a poco tempo fa il problema fondamentale nel rapporto tra centro e periferia era l'ostilità diffusa da parte delle Regioni e degli ambiti territoriali all'articolo 35 della legge finanziaria del 2002, che aveva introdotto a regime il principio della gara come unico metodo di affidamento del servizio, pur prevedendo varie soluzioni transitorie che, poichè aprirono la strada a soluzioni diverse, avevano attirato le critiche della Commissione europea, la quale in due occasioni, nel 2000 e nel 2002, aveva presentato una lettera di messa in mora al Governo italiano. Ma il principio andava d'accordo con i criteri suggeriti dalla Commissione nell'interpretare i principi fondamentali del Trattato, i quali ultimi – però – trovavano, appunto, un'ostilità diffusa. Rispetto a quella situazione, due interventi legislativi del 2003 hanno cambiato in maniera significativa il quadro normativo e la legislazione vigente prevede tre possibili forme di affidamento dei servizi. È rimasta la gara, ma ci sono anche la società mista con socio privato, scelto mediante gara, e il cosiddetto affidamento interno o *in house*, rappresentato da una società interamente pubblica che svolga la prevalente attività in sede locale e che sia soggetta a controlli penetranti, tali da configurare una delegazione interorganica: in altri termini, controlli assimilabili a quelli che l'amministrazione esercita sui propri uffici. Questa nuova disciplina che ha eliminato il principio della gara come unico canale di affinamento ha suscitato commenti contrastanti: c'è

chi ha salutato l'abbandono del principio della gara come unico strumento di affidamento, riconoscendo che le riforme non si possono fare contro il volere della grande maggioranza degli operatori; c'è chi, invece, ha lamentato questo cedimento alla volontà degli operatori, da parte del legislatore, rimpiangendo che su tale fronte l'Italia non abbia avuto più forza nel procedere lungo il *main stream* del pensiero economico che nei vari Paesi suggerisce, qualunque sia la maggioranza al potere in quel momento, l'abbandono dello Stato produttore a favore dello Stato regolatore e controllore.

Il Comitato, nelle relazioni al Parlamento, ha sempre ricordato il teorema della concorrenza per il mercato come migliore surrogato della concorrenza nel mercato (che nella fattispecie non è fattibile, trattandosi di monopoli naturali) e quindi ha sempre lodato il principio della gara che la teoria economica dimostra essere, appunto, un buon surrogato, date determinate condizioni che, in effetti, si possono ritenere presenti. Allo stesso tempo, però, ha sempre avvertito anche della diffusa paura di questo sistema, il cui fondamento si trova nella teoria della cattura del controllore da parte del controllato: pure senza pensare ad ipotesi patologiche di corruzione ed anche soltanto mettendo in campo le maggiori competenze tecniche del gestore, si fa presto ad arrivare all'ipotesi di un gestore controllato che in realtà diventa *dominus* di fatto rispetto al controllore. Dunque, quando non sia elevatissima la fiducia nei controllori e quando non sia sufficientemente spiegato il meccanismo economico che stava alla base della scelta della gara, è anche comprensibile che ci sia stata tale reazione. Ho precisato questo elemento, giusto per dare un quadro che cerchi di far capire quali siano i *pro* e i *contro* dell'evoluzione normativa.

Da tutti i commentatori, fossero essi favorevoli o contrari a questa evoluzione, è stato comunque osservato con soddisfazione che l'evoluzione normativa avrebbe comunque sgombrato il campo dalle accese controversie che nel biennio precedente avevano fatto lavorare la Corte costituzionale sulla base di ricorsi dello Stato contro le Regioni e delle Regioni contro lo Stato. Questo in parte si è verificato, ma in parte si è dimostrato illusorio, perché timori di controversie sopravvivono, anche se – speriamo – meno accese di quelle determinatesi in passato.

Gli elementi che possono produrre contenzioso tra centro e periferia sono numerosi: li abbiamo illustrati nell'ultima relazione al Parlamento. Qui mi limito a ricordare i due casi che rappresentano i problemi più rilevanti: il primo è rappresentato dall'affidamento interno; il secondo dalla società mista. Il caso dell'affidamento *in house* è ammesso dalla Comunità Europea, in forza di una sentenza della Corte di giustizia, che accoglie questa paradossale contraddizione di una società per azioni che viene considerata alla stregua di un ufficio interno della pubblica amministrazione, perché gode di un'autonomia formale, essendo costituita in forma societaria, ma è di fatto soggetta ad un controllo penetrante. Dunque, nella normativa vigente nel nostro Paese viene considerata come un'eccezione, seppure ammessa e codificata.

Una recente circolare del Ministro dell'ambiente ha precisato le condizioni necessarie perché possa aversi un legittimo affidamento *in house*: si tratta di condizioni molto restrittive, che hanno prodotto contestazioni; anche dalla pubblicistica abbiamo raccolto diverse obiezioni. In particolare, la circolare ministeriale prescrive che l'affidamento *in house* debba essere motivato da condizioni eccezionali e, quindi, debba essere visto come transitorio, in attesa che si ricreino le condizioni necessarie per la gara; inoltre, deve essere non soltanto pubblico, ma più precisamente essere in mano esclusivamente agli enti locali e a tutti quelli dell'ambito; deve esservi, inoltre, un controllo penetrante da parte degli enti locali sugli atti fondamentali di gestione, ivi comprese le nomine di amministratori e direttori.

A livello periferico le obiezioni raccolte in incontri e riportate anche nella pubblicistica sono di un eccesso di potere da parte del Ministero, che avrebbe stabilito una transitorietà e una eccezionalità di questo istituto che non si ravvisa nella legge e che dunque fa prevedere un contenzioso. Infatti, trattandosi della forma di affidamento che gli ATO hanno dimostrato di preferire nelle loro decisioni (rispetto alla forma di affidamento che intendono effettuare), è prevedibile che si produrrà un contenzioso perché gli enti locali intendono andare su questa strada, rispettando le due condizioni fondamentali del capitale interamente pubblico e dell'attività svolta prevalentemente in sede locale, ma non vogliono avere tutte quelle altre interferenze che, ai loro occhi, rappresenterebbero un'involuzione, tornando di fatto all'azienda municipalizzata da cui, invece, ci si è distaccati da molti anni, alla ricerca di una maggiore efficienza.

È problematico anche il caso della società mista – la seconda delle tre soluzioni ammesse dalla normativa vigente – che era al centro delle critiche che la Commissione Europea aveva rivolto al Governo italiano, prima nel 2000, con una certa maggioranza, e poi nel 2002, con l'attuale maggioranza, sostenendo che la società mista che riceveva un affidamento diretto era contraria ai principi fondamentali del Trattato europeo, che consentiva l'affidamento *in house* come eccezione, ma ogni volta che si metteva in campo, invece, un soggetto autonomo, pretendeva una gara fatta in condizioni di trasparenza e di *par condicio*. L'introduzione di questa fattispecie della società mista nel novero delle tre possibilità ammesse dalla nostra legislazione è stata, quindi, una novità, che è stata presentata – ufficiosamente, ma in modo autorevole – come soluzione concordata con la Commissione Europea.

Perché, allora, c'è qualche timore? Ciò nasce dal fatto che pare che ci sia qualche equivoco interpretativo, nel senso che la Commissione Europea – di nuovo, attraverso pareri ufficiosi ma autorevoli – considera la società mista come una variante della gara per il servizio: nel senso che si fa la gara, che vince il socio privato (anzi, il concorrente più efficiente: si dà per scontato, ma non necessariamente è così, che sia un privato), e comunque il vincitore della gara avrà come obbligo aggiuntivo quello di associare alla gestione un socio pubblico. Quindi è una variante della gara per il servizio. Invece, le relazioni verbali e scritte degli osservatori e de-

gli operatori degli ambiti e delle Regioni fanno intravedere un percorso del tutto diverso. La società mista nasce in ambito pubblico, riceve un affidamento diretto e va poi alla ricerca del socio privato, sia pure un socio non meramente finanziario ma industriale, capace di portare *know how* e quindi di assumere un rapporto importante nella gestione. Si creano allora di nuovo controversie che sembrano preludere anche a contenziosi ufficiali, perché questi due modi di interpretare portano a conseguenze operative anche diverse. C'è stato anche a questo riguardo un intervento successivo del Ministero dell'ambiente che, con un'apposita circolare, prevista nella stessa norma legislativa, il 6 dicembre 2002 ha chiarito due aspetti. In primo luogo, il socio privato non ha bisogno di determinate quote prestabilite, basta che sia una presenza non minimale, lasciata quindi a discrezione degli enti locali. In secondo luogo, il percorso legittimo è uno solo: prima si sceglie il socio privato mediante gara (al più tardi lo si fa contestualmente alla creazione della società) e poi si concede l'affidamento. Nella maggioranza dei casi si osserva il percorso prima descritto, cioè si fa una società che ha già nello statuto la previsione di diventare società mista ma che all'inizio è società pubblica e che riceve un affidamento diretto e va poi alla ricerca del socio privato. Anche questa sarà materia di contendere, resa magari intellettualmente più interessante ma operativamente più preoccupante dalla sentenza della Corte costituzionale del luglio 2004 su cui si basa la circolare, che ha tolto legittimità alle indicazioni legislative in materia di gara e quindi offre il destro per dire che la circolare in questione basa le sue indicazioni su un testo legislativo illegittimo e che quindi cade con la legge stessa. Ecco perché c'è da temere che anche su questo fronte vi saranno controversie. Devo aggiungere peraltro che il Comitato approva pienamente sul piano sostanziale le indicazioni operative contenute nella circolare del 6 dicembre 2004 del Ministero dell'ambiente, perché si rifanno, sia pure in via analogica, a quei criteri per la concessione del servizio che il Comitato ha contribuito a elaborare e che sono indirizzati alla tutela del consumatore, nel senso che il regolamento è stato essenzialmente elaborato per far sì che vinca il concorrente che si impegna a realizzare tutti gli investimenti previsti nel Piano di ambito alla minima tariffa per gli utenti. Quindi, è una gara che è messa al servizio dell'utenza. Invece l'esperienza sin qui maturata in Italia mostra che la gara per il socio privato, che pure ha il merito di far emergere tra i possibili concorrenti il socio potenzialmente più efficiente, è però una gara messa al servizio degli enti locali, in quanto di fatto il criterio prevalente di aggiudicazione privilegia chi offre la maggiore entrata patrimoniale agli enti locali che posseggono il capitale. Quindi, da questo punto di vista, auspico che l'impostazione invocata dal Ministero dell'ambiente possa nei fatti affermarsi, anche se oggettivamente ho notevoli dubbi sull'impostazione giuridica di tutta questa concezione.

L'ultimo timore, per concludere questa analisi della legge, riguarda il fatto che ci sono di fronte ai nostri occhi dinamiche interaziendali che sembrano uscire da quella geografia istituzionale implicita nella legge. Il legislatore del 1994 aveva in mente una corrispondenza biunivoca: da

un lato, un ATO caratterizzato da un unico soggetto politico, l'autorità eletta dall'assemblea dei Comuni e delle Province interessate, dall'altro, un gestore. Quest'ultimo poteva poi essere una società operativa che apparteneva magari a una multinazionale, ma ciò naturalmente non inficiava il rapporto tra un soggetto politico e un soggetto operativo. Rispetto a questa visione che rientrava nello spirito della legge del 1994 cosa accade nei fatti? Abbiamo un numero crescente di fusioni interaziendali che travalicano i confini dell'ATO. Ciò di per sé non è contrario alla legge, che comunque ha visto sempre con favore i fenomeni aggregativi, concedendo anche dei premi sotto forma di dilazione del periodo transitorio, risultato desiderato dall'ATO, però è chiaramente una minaccia perché è difficile che i Comuni che hanno trovato conveniente aggregarsi con altri Comuni al di fuori dell'ATO trovino poi la maniera per tornare sui loro passi e ridisegnare una geografia compatibile con l'ATO stesso. Quindi, nelle cose nulla è contrario alla legge ma un elemento di preoccupazione c'è e abbiamo voluto sottolinearlo. Da questo punto di vista, il Comitato consegna al legislatore una serie di riflessioni per dimostrare che la riforma è da considerarsi ormai irreversibile ma che non ha però ancora dinanzi a sé una strada in discesa, che ci sono timori di inceppamenti anche nei rapporti politici e giuridici fondamentali tra centro e periferia e c'è comunque ancora bisogno di interventi notevoli sul piano della regolazione vera e propria del rapporto tra ambito e gestore.

L'ultima considerazione è riservata al Comitato stesso come elemento importante della riforma, essendo appunto stato istituito in quell'occasione e per quella ragione. Quindi, *occasio* e *ratio* si trovano nella cosiddetta legge Galli, che vede il Comitato come organo di vigilanza, un organo federalista *ante litteram*, essendo composto di sette membri con mandato quinquennale non rinnovabile, quattro nominati dal centro e tre dalla periferia, e dovendo promuovere la riforma e vigilare sull'attuazione della stessa, in particolare elaborando il metodo tariffario e osservandone l'applicazione corretta. Rispetto agli obiettivi fissati dalla legge a tutela del consumatore, il Comitato ha sempre avuto vita difficile. Devo dire che il legislatore, nell'affidare questi compiti, ha inserito (eravamo poco prima dell'avvento della cultura delle *Authority*) un meccanismo organizzativo che si è dimostrato molto pericoloso. Il legislatore aveva stabilito che i due uffici di supporto (la segreteria tecnica, per tutta l'attività istruttoria e di vigilanza, e l'osservatorio dei servizi idrici, per tutta l'attività di raccolta ed elaborazione dati e per fare quella concorrenza per comparazione che prima ho illustrato) fossero sì alle dipendenze del Ministero ma in qualche maniera isolati funzionalmente dal resto della pianta organica di quest'ultimo, al fine di assicurare la necessaria autonomia. La legge stessa prevedeva che un decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri avrebbe fissato questa pianta organica, come è stato puntualmente fatto individuando 43 componenti di questi due uffici. Ebbene, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri non è mai stato applicato e tutta la costruzione delle piante organiche – come si sa – è risultata eliminata. Fatto sta che, di fatto, il Comitato si è trovato sempre ad avere un supporto

molto inferiore, non solo a quello previsto dal legislatore, ma anche a quello (ben più importante) strettamente necessario per fare compiutamente tutto ciò che sarebbe stato in grado di fare.

In questa vita grama, che si è protratta lungo tutto il quinquennio, si è verificato poi l'episodio dell'azzeramento totale delle forze disponibili, perché è avvenuto uno screzio con il Ministero. Abbiamo organizzato un seminario al quale hanno partecipato una o più persone non gradite (ma non abbiamo mai saputo esattamente, tra i professori Caia, Cassese, Fioritto, Gobbo e Bona Galvagno, chi fosse gradito e chi no): comunque, su questa base, siamo stati puniti con l'azzeramento, per alcuni mesi, di ogni attività di supporto. Poi, con l'intervento del Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni si è tornati, a livello simbolico...

SPECCHIA (AN). Mi scusi, ma lei è venuto qui a raccontarci pettegolezzi o che cosa?

MURARO. Non sono pettegolezzi. Si tratta di cose scritte e che comunque sono soltanto...

SPECCHIA (AN). A noi interessa se il Comitato funziona o no.

MURARO. Certo.

SPECCHIA (AN). Se poi c'è qualcuno che è simpatico o no, a noi non interessa.

TURRONI (*Verdi-Un*). Questo lo dice lei, senatore Specchia. A noi interessa, eccome. Lei vuole impedire che si svolga la relazione. (*Commenti del senatore Specchia*). Signor Presidente, tolga la parola al senatore Specchia, che ha interrotto l'audit.

* PRESIDENTE. Fino a prova contraria, la Presidenza di questa Commissione è ancora del sottoscritto. Il professor Muraro, peraltro, ha già avuto modo di esprimermi queste sue perplessità e dimostranze: ora le ha espresse anche in sede di Commissione. Sono però costretto a ricordare al professore che abbiamo ancora pochi minuti a disposizione, prima della seduta di Assemblea.

MURARO. Certamente: ne prendo atto e mi appresto a concludere.

Questo episodio – che non è un pettegolezzo: mi permetto di rifiutare decisamente questo termine, avendo già subito il danno – serviva solo a dimostrare la tesi (che credo sia interessante per il legislatore) che la costruzione giuridica fatta nel 1994 non tiene. Gli uffici alle dipendenze del Ministero lasciano il Comitato praticamente privo di adeguate difese e quindi non necessariamente condizionato, ma certamente esposto a possibili condizionamenti che ne limitano l'operatività e la funzionalità.

Il Comitato, nell'ultima relazione al Parlamento del luglio 2004 ha confessato non solo quello che ha fatto (che ritiene comunque di un certo pregio), ma anche quello che non ha fatto e che si era impegnato a fare. È stata limitata, quindi, proprio la funzionalità del Comitato e potrebbe esserlo anche in futuro.

Il messaggio finale con cui concludo la mia audizione è proprio un invito a riflettere sulla possibilità di una diversa configurazione organizzativa del Comitato, che va dotato anche di strumenti di intervento più incisivi, ma che comunque va salvaguardato nella sua autonomia e funzionalità attraverso la previsione di uffici che funzionalmente dipendano soltanto dal Comitato stesso.

PRESIDENTE. La ringrazio, professore, per la sua relazione.

TURRONI (*Verdi-Un*). Signor Presidente, avrei delle domande da porre al professore Muraro.

PRESIDENTE. Proseguiremo l'audizione in un'altra seduta con il professore Muraro o eventualmente con i nuovi rappresentanti del Comitato che sostituiranno quello attualmente in carica.

GIOVANELLI (*DS-U*). Questa audizione sarà aggiornata in tempi ragionevoli?

PRESIDENTE. In tempi ragionevoli compatibili con i lavori della nostra Commissione.

Rinvio il seguito dell'audizione e dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 9,25.

