

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

Seduta n. 426

INDAGINE CONOSCITIVA SULLO STATO
DI ATTUAZIONE DELLA «LEGGE GALLI»

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 12 MAGGIO 2005

Presidenza del presidente NOVI

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

PRESIDENTE Pag. 3,9 | * D'ELIA Pag. 3,9

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 Presidente del Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche, professor ingegner Ettore D'Elia, accompagnato dalla dottoressa Adele Paola Di Marzo e dal dottor Carmine D'Angelo.

I lavori hanno inizio alle ore 8,55.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Presidente del Comitato di 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 marzo 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 ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione del Presidente del Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche, professor ingegner Ettore D'Elia, accompagnato dalla dottoressa Adele Paola Di Marzio e dal dottor Carmine D'Angelo.

Ricordo che nel corso dell'indagine conoscitiva in titolo, iniziata nel 2003, ha avuto luogo l'audizione del Ministro dell'ambiente e che l'esigenza di avviare tale indagine nasce dalla presa d'atto dei ritardi verificatisi nella definizione degli ATO, dalle carenze registrate nelle strutture previste dalla legge Galli in tutti questi anni e dalle difficoltà incontrate nell'applicazione della stessa legge. Abbiamo ospitato anche il suo predecessore e ora abbiamo ritenuto che lei, subentrato alla precedente gestione, possa delineare le prospettive del lavoro del Comitato, la cui istituzione risale al 1994.

Voglio sottolineare che il Comitato è caratterizzato da una limitata disponibilità di mezzi finanziari (non si sono neanche adeguate le risorse secondo l'andamento dell'inflazione), anche se la sua attività è molto vicina a quella svolta da altre *Authority*. Probabilmente coloro che siederanno su questi banchi la prossima legislatura dovranno occuparsi di tali problematiche.

Cedo la parola al professor D'Elia.

* D'ELIA. Innanzitutto vorrei ringraziare lei, signor Presidente, e i componenti della 13^a Commissione per avermi convocato a riferire sulle attività da pochissimo tempo avviate dalla nuova compagine del Comitato.

Come saprete, il Comitato è stato istituito ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 36 del 1994 (la ormai vecchia legge Galli, visto che sono trascorsi più di 11 anni dalla sua promulgazione), ha durata quinquennale e i suoi membri non possono essere riconfermati.

Si deve tener conto dell'epoca a cui risale la legge Galli, che fu pensata con l'intento di adeguare il nostro Paese alle linee dettate dalla Comunità europea. Mirava, in sostanza, ad assicurare una migliore e più efficiente gestione del servizio idrico integrato, cioè l'approvvigionamento idrico, il vettoriamento dell'acqua, la distribuzione attraverso le reti cittadine, le fognature, la depurazione e il recupero delle acque correttamente depurate e sicure sotto il profilo igienico-sanitario per uso di risorse di acqua di «seconda qualità».

Come tutti certamente saprete, la carenza di acqua che si registra nel nostro Paese, in tutta Europa e, in larga misura, nel mondo intero è dovuta anche ad una non corretta gestione della risorsa idrica. Mentre infatti, complessivamente, le risorse idriche, salvo eccezionali situazioni climatiche che anch'esse continuano a registrarsi, ancora sostanzialmente restano inalterate, si assiste, invece, a una scarsa efficienza dei servizi. Nelle reti di distribuzione cittadina, ad esempio, si registrano perdite dovute a un cattivo stato delle condotte ormai obsolete; da molti anni, infatti, i programmi di gestione e manutenzione delle reti sono disattesi per carenze di ordine tecnico ed economico e le perdite dovute a una cattiva giunzione delle tubature o a fori delle stesse nel nostro Paese ammontano al 27-30 per cento con punte, in alcune aree del territorio nazionale, del 45-50 per cento. È come dire che immettendo all'interno di un sistema di vettoriamento un fluido di valore, quale potrebbe essere ad esempio il petrolio, prima ancora di arrivare all'erogazione, se ne perdesse per strada il 20-30 per cento.

Tutto ciò causa un problema di difficile entità sotto il profilo tecnico. Come risolverlo? Se permettete, parlo per esempi dal momento che probabilmente in questo modo risulta più immediata la percezione della problematica.

La rete idrica di una grande città come Napoli ha un'ossatura principale costruita agli inizi del 900 e interventi sostanziali di grande portata sotto il profilo della gestione delle tubazioni hanno sempre incontrato enormi ostacoli dovuti non solo ai costi. Ad esempio, c'è il problema del traffico. Per effettuare interventi di risanamento nell'ambito delle aree urbane occorre risolvere una serie di ulteriori problematiche, insieme alla necessità di coordinamento con gli altri sottoservizi cittadini. Lo scavo finalizzato all'individuazione di una tubazione mal funzionante richiede un coordinamento con gli enti gestori di altri servizi: con la distribuzione del gas, con la fornitura dell'energia elettrica, con la rete telefonica e così via.

Dunque, vi sono limitate possibilità d'intervento sotto il profilo finanziario per l'esiguità delle risorse, reali difficoltà operative e, infine, purtroppo non *dulcis in fundo* ma *substantia in fundo*, l'ormai acclarata difficoltà di gestione delle opere.

L'intento del nostro Paese era quello di avviare, attraverso la legge n. 36 del 1994, l'affidamento della gestione del servizio idrico a privati. La gestione, quindi, e non il controllo del servizio; questa differenza sostanziale molto spesso non viene specificatamente chiarita e provoca disagio e difficoltà in chi ritiene che l'intero sistema sia in mano di privati.

La legge dava vita a nuovi soggetti istituzionali, gli Ambiti territoriali ottimali (ATO) e le Autorità di ambito, tutte strutturate come un consorzio tra i Comuni ricompresi nell'Ambito territoriale ottimale stesso. L'ambito viene definito «ottimale» perché all'interno di un'area territoriale definita dovrebbe sussistere la gestione del servizio idrico in termini economicamente sostenibili ed autonomi rispetto a risorse finanziarie derivanti dalla tariffa del servizio reso. In pratica, e anche secondo le indicazioni dei Comuni consorziati, l'Autorità d'ambito è tenuta a redigere un piano d'ambito, che ne comprende i profili tecnici, economici, amministrativi e finanziari, ed indice una gara ad evidenza pubblica – ovviamente pubblicizzata in maniera che sia garantita la massima possibile partecipazione a livello comunitario – e, a seguito della gara, affida il servizio in concessione per il periodo di anni stabilito nel bando emanato dall'ATO. Questo, in sintesi estrema, è il quadro generale delineato dalla legge.

Purtroppo l'attuazione di questo disegno ha trovato nel nostro Paese enormi difficoltà, essendo emerso chiaramente che un'articolazione del genere andava a scardinare una serie di situazioni pregresse. La frammentazione delle gestioni che caratterizzava il settore all'inizio degli anni Novanta nel nostro Paese, per quanto atteneva alla sola distribuzione idrica (vale a dire solamente ad una parte del servizio idrico integrato), escludendo le fognature e la depurazione, comprendeva alcune migliaia di gestioni, ivi comprese molte relative ad acquedotti privati, che erano convenzionate con i Comuni, per arrivare alle aziende comunali, alle aziende municipalizzate, a servizio di grandi aree fino a piccole zone. In alcune città, poi, potevano essere presenti più servizi; molti di voi forse ricorderanno, ad esempio, che a Roma operavano più servizi che procedevano alla distribuzione dell'acqua potabile, come l'ACEA, l'Acqua Marcia e così via. È dunque chiaro che modificare un assetto del genere comporta grandi difficoltà.

Cito solo un esempio, che però può dare la misura delle difficoltà: come si collocano le gestioni preesistenti, tenuto conto che il nuovo gestore del servizio dovrebbe essere identificato attraverso una gara ad evidenza pubblica? Come e dove confluisce il personale delle gestioni preesistenti? Non si può certo pensare di non utilizzarlo. Un nuovo gestore del servizio come prevede di recuperare le forze e le risorse umane, oltre che quelle economico-finanziarie dei precedenti gestori?

Si tenga presente che le problematiche che molto spesso si incontrano sono dovute anche a problemi di morosità, perché l'utente moroso difficilmente veniva perseguito. La magistratura, infatti, si è più volte espressa nel senso che si trattava di un servizio essenziale e che non poteva essere sospeso. E, di fatto, così è, perché non si tratta di un servizio accessorio, ma indispensabile alla vita.

Va poi detto che il passaggio dalle vecchie gestioni a un nuovo assetto, indipendentemente dalle volontà politiche nazionali, è un processo imposto anche dalle leggi comunitarie. Si tenga ancora conto che, avviatosi il processo di privatizzazione delle gestioni ed avendo riscontrato delle difficoltà, molto spesso si sono registrate «illegittimità» e poca chiarezza nell'affidamento della gestione. Poca chiarezza molto spesso per la necessità, espressa dagli enti d'ambito, di tentare di recuperare la presenza di gestioni preesistenti e, in particolare, del personale.

Ma tutto questo ha determinato l'apertura di procedimenti di infrazione in sede comunitaria a carico del nostro Paese. Pochi giorni fa uno dei componenti del Comitato, anche su mia indicazione, si è recato a Bruxelles per avere un quadro di questa situazione: ebbene, sono stati avviati oltre 110 procedimenti di infrazione. Ma anche quando, come in Sicilia, sono stati redatti i piani d'ambito, predisposte e bandite le gare, queste sono andate deserte.

Qual è, allora, la «bancabilità» del piano? Il servizio è appetito da parte di un soggetto industriale, capace di gestire convenientemente una rete a fronte di una concessione? Ed esiste davvero una simile volontà da parte del mondo imprenditoriale e da quello del credito? Sono tutte questioni nell'ambito delle quali vanno esaminate le problematiche emerse in questi anni per individuare una soluzione.

Vorrei sollecitare all'attenzione della Commissione anche il seguente problema: il Comitato, nato nel 1994, dispone, di fatto, di scarsissimi poteri; ad esempio, non ha potere sanzionatorio. Non è un'*Authority*: è qualcosa di più limitatamente definito e pertanto, purtroppo, spesso può intervenire solo a valle delle decisioni che vengono assunte dalle autorità di ambito.

Ho già detto di possibili infrazioni comunitarie e di situazioni «opache» sotto certi profili. Ebbene, facciamo il caso che il Comitato venga a conoscenza, su segnalazione di qualcuno (anche un utente privato), di una data situazione. Tra l'altro, ricordo che uno dei compiti è la tutela e la difesa dell'utente, del consumatore. Il Comitato, allora, apre un procedimento di ispezione; ma, ove mai abbia registrato nel corso del procedimento qualche illegittimità, quali mezzi ha per porvi rimedio? Non può che ricorrere al giudice amministrativo. Non ha poteri perché non è un'*Authority*, così come queste ultime si sono andate configurando nel corso degli anni; esse, per certi versi, hanno il potere di procedere nei riguardi dei contravventori e anche di irrogare sanzioni. La legge n. 36, invece, all'epoca non individuò niente al riguardo.

In altri termini, sulla base della mia esperienza iniziata da poco più di un mese – e quindi molto limitata – ma anche della conoscenza personale che già avevo del problema, ritengo che si renda necessaria una rivisitazione complessiva della legge n. 36 del 1994 o che si individuino nuove strade, altrimenti il Comitato continuerà solo a rincorrere decisioni che potrebbero anche essere modificabili. Nella situazione attuale il Comitato è quindi un organismo, sempre a valle degli eventi, con scarsa possibilità di

incidere. Tutto questo, contestualmente, comporta anche la possibilità di incorrere in infrazioni comunitarie.

Posso anticipare che è all'attenzione del Ministero dell'ambiente (competente dal 2001, a seguito della riforma Bassanini, nel settore delle acque, precedentemente sotto la competenza dell'allora Ministero dei lavori pubblici) l'idea di rivisitare la legge n. 36.

Vorrei ora brevemente ricordare le attività avviate dal nuovo Comitato, insediatosi, come detto, da poco più di un mese.

In primo luogo ci siamo occupati della ricerca di fondi per rendere funzionante il Comitato. Utilizzando alcune possibilità previste dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie, si è fatta richiesta dei fondi per realizzare uno degli obblighi imposti dalla legge, vale a dire la creazione di una banca dati informatica, necessaria per avere il quadro di riferimento, non dico *ad horas* ma sufficientemente aggiornato, delle tipologie degli affidamenti, dell'articolazione funzionale degli ambiti territoriali ottimali e, soprattutto, delle tariffe, dal momento che la tutela dell'utente è legata fundamentalmente al controllo della tariffa e alle correlate qualità del servizio.

Il Comitato, dunque, anche seguendo – dandone atto – quanto avviato dalla vecchia compagine, sta iniziando questo tipo di approfondimento. Il metodo di determinazione della tariffa risale infatti a poco tempo dopo l'emanazione della legge, cioè al 1996. Si tratta del cosiddetto «metodo normalizzato» per l'individuazione dei parametri che compongono la tariffa stessa. Sono passati quasi dieci anni, il mondo nel frattempo ha subito tanti cambiamenti, ma la formula matematica che individua i parametri e la loro funzione all'interno dell'articolazione della tariffa risale a quell'epoca.

Sono pervenute molte segnalazioni da parte di amministrazioni pubbliche (Regioni e ATO), di associazioni di consumatori, di addetti ai lavori (come, ad esempio, Federgasacqua, che raggruppa molte delle aziende che si interessano di questa problematica), di associazioni tecniche, quale l'Associazione Idrotecnica Italiana, relative alla revisione del peso che i singoli parametri assumono all'interno della attuale articolazione della tariffa. Questa, almeno a parere di chi ha iniziato a porsi questo tipo di problema, è di difficilissima interpretazione e applicazione. Come in qualsiasi circostanza – ma questa è una mia personale opinione – tendere all'ottimo è opportuno, anzi indispensabile, ma avere l'ottimo quando probabilmente è carente la base di riferimento, rischia di essere velleitario e di difficile comprensione. Come si possono spiegare al singolo cittadino i parametri alla base della tariffa? Non è certamente cosa facile.

Vi è un altro problema che vorrei sottoporvi relativamente all'assetto del Comitato. Come è scritto nelle note consegnate agli atti della Commissione, esso è composto da sette componenti, che durano in carica cinque anni e che presentano al Parlamento una relazione annuale. Proprio in questo periodo ci stiamo accingendo a predisporre tale relazione, che rappresenta un obbligo, un atto dovuto. Probabilmente il Comitato non riu-

scirà a consegnarla al Parlamento come negli anni precedenti, vale a dire a fine luglio, per un motivo molto semplice. Gli attuali gestori, costituiti tutti da società di capitali, hanno la possibilità – e quasi tutti ne hanno usufruito – di rinviare la presentazione dei bilanci al 30 giugno. Ne consegue che, al fine di dare un'informativa al Parlamento sufficientemente attendibile, il Comitato ritiene opportuno aspettare la pubblicazione di tali bilanci, che ci verranno trasmessi dalle Autorità di ambito per verificare se le attuali gestioni sono sostenibili sotto il profilo finanziario. Questo passaggio è, secondo il Comitato, fondamentale. Vorremmo infatti che il Parlamento abbia contezza dell'attività svolta alla luce di atti ufficiali, emanati sotto la responsabilità dei consigli di amministrazione dei gestori.

Tutto quanto ho detto finora può sembrare solo l'enumerazione di un *cahier de doléances*, ma purtroppo è la realtà dei fatti.

Per quanto riguarda la struttura del Comitato, come ho già riferito, esso è composto da sette membri, ivi compreso il Presidente, ed è coadiuvato da una segreteria tecnica e da un osservatorio dei servizi idrici. L'organico di queste due ultime strutture fu definito nel 1997 da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, come previsto dalla legge n. 36 del 1994. Purtroppo, però, tale organico non è mai stato completato. Allo stato la segreteria tecnica è composta da sole tre persone, anche se l'organico ne prevede 26, mentre l'osservatorio, che dovrebbe essere ugualmente composto da 17 unità, è composto da una sola unità. I miei giovani collaboratori, oggi presenti, fanno parte del personale del Ministero dell'ambiente e ne posso temporaneamente usufruire a seguito dell'elevazione di pressanti richieste da parte del Comitato per garantirne il funzionamento.

Si richiede, dunque, una rivisitazione della legge n. 36 del 1994 affinché il Comitato, ammesso che non si pensi oggi di trasformarlo in una vera e propria *Authority*, possa disporre di un adeguato numero di unità di personale e di mezzi atti ad assicurarne un corretto funzionamento. Vi assicuro, ad esempio, che disporre di due sole linee telefoniche per contattare i gestori crea delle difficoltà operative non indifferenti. Rinvio poi, per altri particolari, ai contenuti della breve relazione che ho consegnato agli atti.

L'attuale Comitato vuole operare, pur seguendo le orme del precedente, con modalità ed intenti maggiormente propositivi nei riguardi delle problematiche di sua competenza. Rincorrere chi sfugge è un'attività defaticante, e probabilmente poco utile ai fini dell'interesse generale e dell'utente in particolare.

Nonostante le difficoltà di tipo economico, abbiamo registrato disponibilità espresse da numerosi enti scientifici e tecnici, con i quali stiamo cercando di attivare collaborazioni intese a far sì che si possa avviare un'attività positiva. Al riguardo è già stata stipulata una convenzione con l'università di Siena, che dispone di un centro studi apposito, che collabora nell'esame dei piani di ambito sotto il profilo tecnico-finanziario per valutarne la sostenibilità finanziaria. Ma abbiamo anche altre iniziative da porre in essere.

Il Comitato pensa di istituire tavoli di consultazione permanente con le Regioni e con le Autorità di ambito, per tentare di arrivare a soluzioni quanto meno condivise. Inoltre, se la 13^a Commissione lo riterrà opportuno, il Comitato si propone di sviluppare maggiori possibilità di inter-scambio con la Commissione stessa, al fine di informarla correttamente e portare all'attenzione del Parlamento proposte utili a migliorare la situazione in essere.

Vi ringrazio e mi scuso per la lunghezza dell'intervento.

* PRESIDENTE. Siamo noi a ringraziarla, professor D'Elia. L'indagine conoscitiva nasceva proprio dalle esigenze da lei sottolineate e sulla base di una disponibilità della Commissione a scambi con gli organismi interessati.

Molte delle cose da lei riferite oggi avevamo avuto modo di ascoltarle anche dal suo predecessore. In realtà, le contraddizioni di una legge che sostanzialmente attribuisce a un organismo le funzioni di *Authority* senza però poi prevederne gli aspetti formali affievoliscono non poco anche la vostra capacità di intervento in questo settore.

In considerazione dell'interesse suscitato tra i colleghi dall'esposizione del professor D'Elia, ma tenuto altresì conto dell'imminente inizio dei lavori dell'Assemblea, ritengo opportuno rinviare il seguito dell'audizione ad altra seduta.

D'ELIA. Sono a disposizione della Commissione.

PRESIDENTE. La ringrazio anche per averci espresso la disponibilità a collaborare con la Commissione, al fine di portare all'attenzione del Parlamento tutte le contraddizioni e le carenze che si sono verificate in seguito all'emanazione della legge Galli e in relazione alla stessa struttura del Comitato.

Ringrazio quindi il professor d'Elia per il prezioso contributo offerto ai lavori della Commissione e per la sua disponibilità a partecipare a un'altra audizione.

Il seguito dell'audizione e dell'indagine conoscitiva è dunque rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 9,30.

