

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## 13<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

---

### INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ACQUEDOTTO PUGLIESE

3° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 24 NOVEMBRE 1998

---

**Presidenza del vice presidente MANFREDI**

**INDICE****Seguito dell'indagine conoscitiva sulla gestione dell'acquedotto pugliese: audizione del presidente del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 10	MAZZITTI . . . . .	Pag. 3, 6, 9 e <i>passim</i>
BORTOLOTTO ( <i>Verdi-l'Ulivo</i> ) . . . . .	8		
COLLA ( <i>Lega Nord-per la Padania indep.</i> ) . . . . .	10		
VELTRI ( <i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i> ) . . . . .	6		

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'avvocato Mazzitti, presidente del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,20.*

**Seguito dell'indagine conoscitiva sulla gestione dell'acquedotto pugliese: audizione del presidente del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla gestione dell'acquedotto pugliese.

È in programma oggi l'audizione del presidente del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, avvocato Walter Mazzitti, cui do la parola.

MAZZITTI. Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche si è occupato delle vicende legate all'Ente autonomo acquedotto pugliese nelle due relazioni trasmesse al Parlamento nel 1996 e nel 1997 e tuttora sta lavorando ad un capitolo della relazione del 1998.

La situazione è mutata rispetto al tempo in cui il Comitato aveva assunto posizione in ordine alle competenze ad esso attribuite dalla legge n. 36 del 1994, anche relativamente ai grandi enti acquedottistici che – come è noto – sono sottoposti alla vigilanza dello Stato.

Il nostro interessamento è stato determinato esclusivamente dall'indubbia rilevanza della definizione dell'assetto dell'acquedotto pugliese in relazione all'applicazione della «legge Galli» nelle aree attraversate dallo stesso.

La relazione del 1996 riferiva anche che il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche in più occasioni aveva avuto contatti con i ministri susseguitisi in quel periodo al Dicastero dei lavori pubblici, perché in quell'anno si stavano adottando provvedimenti proprio in ordine alla definizione dell'assetto dell'Ente.

In particolare, il primo tentativo in questo senso fu quello gestito dall'allora ministro Baratta sulla base di uno schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che definiva il commissariamento dell'Ente e che sostanzialmente prevedeva solo le attività che il commissario avrebbe dovuto svolgere in concomitanza con un consiglio di amministrazione provvisorio e con esperti.

In quella occasione il Comitato per la vigilanza assunse una posizione non perfettamente aderente alle sue funzioni, ma più volte si era rivolto ai ministri con il fine di accelerare il processo che riteneva determinante per l'attuazione della legge n. 36; inoltre, in quel periodo le regioni

del Sud presentavano un forte ritardo rispetto alle regioni del Nord nell'emanazione delle leggi regionali di individuazione degli ambiti territoriali ottimali.

Pertanto, la raccomandazione che il Comitato rivolse al Governo era volta a sollecitare un impegno affinché il nuovo assetto dell'acquedotto pugliese fosse tale da far sì che si delimitassero con precisione le competenze dell'EAAP, senza toccare le competenze che si sarebbero dovute riconoscere ai futuri gestori nell'ambito dei territori ottimali.

Il ministro Di Pietro in un primo momento sposò la soluzione adottata con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, soluzione che, successivamente, non riconobbe più come la migliore.

Infatti, sia le regioni che il Governo centrale – e ritengo che questo problema sia stato sottovalutato anche nei tempi più recenti – hanno sempre in qualche modo disatteso i dettati della legge n. 183 del 1976 che aveva conferito la proprietà delle opere realizzate dall'Ente alle regioni il cui territorio era attraversato dall'acquedotto pugliese; solo alcune opere che interessavano un piccolo tratto della regione Calabria potevano essere di competenza e di proprietà dello Stato ma la proprietà di tutte le altre, in base a questa legge, doveva essere trasferita alle regioni.

Si trattava di una disposizione alquanto atipica che però dal punto di vista burocratico non è stata applicata e quindi le regioni, con la mancata emanazione di atti amministrativi o di autonome leggi, non si sono attribuite la disponibilità di queste opere che sono rimaste patrimonio dell'Ente, il quale nel corso degli anni, dal 1976 ad oggi, ha continuato ad effettuare investimenti di manutenzione su opere che non gli appartenevano.

Pertanto, il Comitato di vigilanza si permise di segnalare al Governo che la migliore soluzione appariva quella della piena applicazione dell'articolo 17 della legge n. 36 del 1994 che prevedeva lo strumento dell'accordo di programma per disciplinare la gestione del servizio idrico integrato e che avrebbe potuto risolvere anche questi problemi.

Infatti ci sembrava inopportuna, anche dal punto di vista politico, l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che si imponesse alle regioni interessate dall'acquedotto pugliese – che offrono o che ricevono l'acqua – e che sicuramente potevano assumere una posizione in ordine ai conflitti verificatisi nel passato, che a loro volta hanno provocato ulteriori conflitti di altro genere tuttora in corso.

Ad ogni modo, l'articolo 17 della legge n. 36 è stato in parte attuato; infatti, allo stato attuale, ci risulta che sia intervenuto un accordo tra la Puglia e la Basilicata ma questa soluzione doveva presentarsi come strumento unico di soluzione delle controversie che sono intervenute tra tutte le regioni interessate.

Nella relazione del 1997 il Comitato di vigilanza ha segnalato al Parlamento di aver superato l'ambito delle proprie competenze quando era stato inviato al Ministro allora in carica uno schema di accordo di programma con l'indicazione di tutte le questioni conflittuali note al Comitato che, attraverso tale accordo, avrebbero dovuto trovare una soluzione.

Si è passati poi alla soluzione adottata dal ministro Costa, cioè la nomina del commissario. Anche in quella occasione è stato segnalato al Parlamento che il decreto con il quale era stato nominato l'amministratore non forniva indicazioni sulle modalità di trasformazione dell'Ente in società per azioni.

Il Comitato suggeriva – ripeto – altre soluzioni, ma stiamo parlando di suggerimenti che avevano esclusivamente la funzione di cercare di collaborare per l'accelerazione del problema. Tant'è che la regione Puglia, ancora oggi, proprio in funzione della mancata trasformazione dell'Ente, si trova in una posizione di ritardo nei confronti di altre regioni del Mezzogiorno, perché la legge regionale, ai sensi della legge n. 36 del 1994, non è ancora stata emanata. In verità era stata emanata una legge regionale ma, rinviata dal commissario di Governo al consiglio regionale, non è stata più riproposta. Quella legge prevedeva un ambito unico e si capiva subito che l'orientamento del governo regionale era quello di attribuire all'acquedotto pugliese le antiche funzioni, che quindi diventasse – almeno secondo questa prima prospettazione legislativa – l'unico gestore della Puglia.

Anche su questo argomento il Comitato di vigilanza, sempre nella relazione del 1997, affrontando in generale il problema del grande trasporto d'acqua – quindi non solo il problema dell'acquedotto pugliese ma anche di tanti altri acquedotti – e mettendo in evidenza le carenze e i problemi che venivano registrati in ordine alla ultimazione di grandi opere o alla necessità di procedere alla realizzazione di ulteriori opere che potessero migliorare le condizioni di approvvigionamento delle regioni del Mezzogiorno, ha lasciato chiaramente intendere che la trasformazione in società per azioni dell'Ente era un problema assolutamente necessario ed urgente. Questo per due ordini di motivi: l'uno, perché indubbiamente incide sulla legge regionale per l'attuazione della legge n. 36; l'altro, perché – questa è anche la mia personale opinione – un soggetto che si muove in un'ottica privatistica, una società per azioni, che fa ricorso all'apporto di capitale privato e che si colloca nell'ambito di un ventaglio di imprese italiane che oggi dimostrano di voler entrare in un mercato non solo nazionale ma internazionale (soprattutto con particolare riferimento a ciò che sta accadendo nel Mediterraneo, laddove i paesi più industrializzati d'Europa che si affacciano su questo mare stanno dimostrando un grande interesse all'ingresso nel mercato futuro del Mediterraneo) potrebbe sicuramente competere con le grandi società francesi, inglesi o le stesse due o tre grandi società italiane che oggi pare si vogliono muovere nel mercato internazionale.

Penso che questo sia un fattore molto importante, se si considera che l'unica vera grande realtà nel Mezzogiorno è quella che oggi esiste; stiamo parlando di un ente che ha gestito un acquedotto che per un certo periodo è stato il primo nel mondo; oggi forse sarà il secondo, ma comunque rimane sempre un soggetto di grandissimo rilievo e potrebbe dare anche un'immagine nuova del nostro paese nel mercato internazionale. Ancor più, se si considera che l'acquedotto pugliese, a nostro parere, potrà e

dovrà svolgere la funzione di grande distributore dell'acqua. Non è però necessario che assuma altre funzioni che possono essere affidate ad altri soggetti, ai futuri gestori che potrebbero gestire tranquillamente non uno ma anche due o tre ambiti, perché la regione è sufficientemente grande per ospitare almeno tre ambiti ottimali; l'acquedotto pugliese potrebbe servire tutte le regioni che attraversa da grande fiume di acqua, che distribuisce a tutti gli ambiti a cui vende. Questo significherebbe acquisire una forza, anche da un punto di vista finanziario, tale da poter poi svolgere attività diversificate, anche di natura gestionale: ciò non necessariamente nelle regioni che attraversa ma anche al di fuori, non solo in Italia ma anche in ambito mediterraneo.

Penso che questo profilo, in relazione all'applicazione della legge n. 36, potrebbe essere la migliore collocazione dell'Ente acquedotto pugliese.

VELTRI. Vorrei ringraziare l'avvocato per l'esauriente relazione. Devo dare atto che gran parte delle cose che ci ha riferito quest'oggi erano già contenute nelle relazioni che il Comitato da lui presieduto ha inviato al Parlamento. Credo comunque ci saranno, come ci sono già state, altre occasioni nelle quali interloquire con lei, soprattutto in previsione del prossimo testo unico sulle acque.

Vorrei rivolgere alcune domande. In primo luogo, se ho inteso bene, lei ha detto che la trasformazione in società per azioni dell'Ente acquedotto pugliese potrebbe – lei ha usato un termine più prescrittivo che dubitativo – aiutare il processo di recepimento della legge n. 36 da parte delle regioni. Le sarei grato se potesse chiarirci meglio in che misura la società per azioni nascente – ormai è legge dello Stato – potrà aiutare il recepimento nelle leggi regionali della «legge Galli».

Il secondo quesito riguarda il «famigerato» articolo 17 della legge n. 36 che, appunto, consente la possibilità di stilare accordi di programma. Vorrei sapere se è attivabile, in assenza di recepimento in base a legge regionale, da parte delle regioni che dovrebbero partecipare all'accordo di programma.

MAZZITTI. L'articolo 17 della legge n. 36 presuppone che l'accordo di programma debba essere sottoscritto da tutte le regioni interessate. Questa è la ragione per la quale il Comitato di vigilanza sollecitava i vari ministri che si sono susseguiti a far sì che l'intesa fosse generale; tant'è che lo schema che noi abbiamo predisposto e abbiamo inoltrato riservatamente – ma poi fino ad un certo punto, perché alla fine abbiamo apertamente riportato la questione nella nostra relazione, ritenendo di non aver fatto nulla di grave nell'aver prospettato una delle soluzioni percorribili – prevedeva, da un punto di vista strettamente operativo, che il Ministro avrebbe dovuto raggiungere l'intesa con tutte le regioni nei termini riportati nello schema da noi indicato, cioè facendo presenti i problemi che ciascuna regione aveva già denunciato. Quindi, l'accordo di programma

avrebbe dovuto risolvere a monte tutte le problematiche e ricucire tutti i rapporti, dopodiché la firma avrebbe avviato il processo.

La trasformazione in società per azioni sarebbe stata agevolata dall'attribuzione di quote alle regioni in funzione delle loro proprietà. È evidente che le regioni proprietarie, ciascuna per le proprie competenze, avrebbero potuto convertire beni consistenti in azioni. Il Governo avrebbe dovuto stabilire di riservare allo Stato una quota azionaria, maggioritaria o minoritaria – personalmente sono dell'avviso che lo Stato dovrebbe possedere una quota maggioritaria – e di collocare la restante sul mercato. Ciò avrebbe consentito di reperire soggetti forti dal punto di vista finanziario e tecnico per affrontare le future sfide del mercato. Abbiamo sollevato perplessità a proposito del già citato decreto del Presidente del Consiglio perché prevedeva che tutte le azioni sarebbero rimaste in capo al Tesoro che ne avrebbe distribuito una determinata percentuale secondo una propria politica. Questa scelta sarebbe stata sbagliata perché le regioni, sebbene non fossero ufficialmente proprietarie o non avessero regolarizzato il titolo di proprietà, non avrebbero accettato una soluzione di questo tipo. Abbiamo perso più di un anno e mezzo, mentre sarebbe stato opportuno intraprendere un percorso diverso, anche in ragione del fatto che erano ben note le vicende relative all'acquedotto pugliese. Ritengo che questo capitolo sia ormai chiuso mentre il problema del risanamento è stato felicemente avviato a soluzione dal Parlamento con la recente approvazione del provvedimento relativo.

Il problema dell'assetto avrebbe potuto essere risolto, indipendentemente da quello del risanamento, nell'ambito della legge finanziaria per il 1995 che prevedeva la trasformazione in società per azioni di tutti gli enti pubblici. Sebbene ciò non sia ancora avvenuto, avrebbero potuto essere accelerati i tempi.

Ritengo particolarmente importante il rapporto tra la legge n. 36 del 1994 e la trasformazione dell'Ente acquedotto pugliese. La regione Puglia, che era particolarmente in ritardo rispetto alle altre regioni, attualmente lo è sicuramente nel confronto con tutte le altre regioni del Mezzogiorno, che sono invece in posizione più avanzata rispetto ad alcune regioni settentrionali. Fortunatamente è stata pubblicata il mese scorso, ai sensi della legge statale n. 36, la legge regionale della Lombardia. Occorre riconoscere che l'allora ministro dei lavori pubblici Di Pietro, anche su nostra sollecitazione, svolse un'azione molto incisiva nei confronti delle regioni meridionali prevedendo che le regioni che avessero approvato in tempi più rapidi la relativa legge avrebbero ricevuto finanziamenti, soprattutto di provenienza europea, per l'ultimazione delle opere del Mezzogiorno. Molte regioni, tra le quali la Puglia, non hanno tuttavia ancora portato a termine i propri adempimenti.

Desidero informare la Commissione del fatto che, proprio in questi giorni, il Comitato di vigilanza ha effettuato uno studio per rispondere ad un quesito posto dalla provincia di Gorizia. Poiché la regione a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia non aveva ancora approvato la legge, questa provincia ha chiesto al Comitato se la legge le consentiva di attivarsi, so-

stituendosi sostanzialmente all'organo preposto, per compiere gli atti relativi alla costituzione degli ambiti territoriali. Il Comitato di vigilanza ha risposto positivamente al quesito, tenendo conto del fatto che il legislatore aveva già intrapreso questo percorso, senza però completarlo: l'articolo 8 della legge n. 344 del 1997 prevedeva infatti che, in assenza della legge regionale, gli ambiti territoriali coincidessero con i confini della provincia. Non fu emanata però la norma successiva per conferire al presidente della regione il potere di convocare i sindaci al fine di istituire materialmente le autorità di ambito. Il Comitato di vigilanza ha approfondito questo tema e si è assunto una responsabilità forte, comunicando che le autorità competenti della provincia di Gorizia sono pienamente legittimate a convocare le competenti autorità comunali per procedere alla costituzione degli ambiti.

A seguito dello studio effettuato, ho scritto recentemente una lettera ai presidenti di province e regioni che non hanno ancora provveduto ai previsti adempimenti. In particolare, ho scritto al presidente della regione Sicilia, in quanto regione a statuto speciale, richiamando il parere espresso nella nota trasmessa alla provincia di Gorizia. Ho scritto inoltre ai presidenti delle province di Campobasso, Isernia, Foggia, Bari, Taranto, Brindisi, Lecce, Bologna, Reggio Emilia, Parma, Piacenza, Modena, Rimini, Forlì, Ravenna e Ferrara. Ritengo che tale iniziativa accelererà i tempi: le province, molte delle quali ci hanno manifestato l'esigenza di sostituirsi alla regione, si attiveranno immediatamente; le regioni si adopereranno, se lo riterranno opportuno, per anticipare l'iniziativa delle province. Spero che nei prossimi mesi si pervenga ad una definizione sull'intero territorio nazionale di questo primo grande passo previsto dalla legge n. 36.

BORTOLOTTO. Mi sembra che l'attenzione delle autorità della regione Puglia e dell'acquedotto pugliese si concentri principalmente sull'operazione di trasformazione dell'Ente autonomo in società per azioni e sulla proprietà delle azioni. A mio avviso tale aspetto è assolutamente secondario: il problema fondamentale riguarda la fornitura dell'acqua nelle regioni che ne hanno un disperato bisogno. È necessario capire per quale ragione la gestione della distribuzione dell'acqua in alcune regioni si sia trasformata in uno dei maggiori fallimenti della Repubblica. Sembra quasi di assistere ad un assalto per la spartizione di un tesoro, mentre occorrerebbe prendere atto di un avvenuto fallimento e affrontarlo in modo conseguente. Ricordo che il Governo è stato costretto a nominare un commissario straordinario e il Parlamento ha dovuto approvare un provvedimento che ha stanziato 600 miliardi. Nella discussione svoltasi in 13<sup>a</sup> Commissione è emerso che uno degli obiettivi della trasformazione in società per azioni è il recupero da parte del Tesoro, una volta realizzata la privatizzazione della società, degli stanziamenti effettuati, operazione che il valore dell'acquedotto pugliese dovrebbe consentire.

Vorrei capire quale sia stata la funzione di vigilanza esercitata in questi anni dal Comitato e, al di là delle scelte societarie o dello strumento legislativo (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o altro) necessario per la loro attuazione, vorrei sapere se ha vigilato sulla congruità



delle scelte e delle opere realizzate che poi in buona parte si sono rivelate scarsamente funzionali.

Vorrei sapere se l'attività di vigilanza si è estesa anche al settore della depurazione oppure se ciò non è stato possibile perché la legge n. 36 del 1994 è in questo senso limitata.

In questi casi, qualora si verifichi che siamo in presenza di una gestione che non funziona, come può intervenire l'organismo di vigilanza?

*MAZZITTI.* L'organo di vigilanza sull'acquedotto pugliese è lo Stato ed opera attraverso il Ministero dei lavori pubblici.

L'organo di vigilanza sulla «legge Galli» è il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche che di fatto, allo stato attuale, non avrebbe alcun potere di intervento proprio perché nelle regioni interessate dall'acquedotto pugliese non è stata ancora data attuazione alla legge di riforma; quindi gli ambiti non sono stati del tutto individuati ed il servizio idrico integrato non è entrato in funzione.

Nella relazione del 1997 – che credo sia anche agli atti della Commissione – sono state indicate e poste in evidenza le opere che, a parere del Comitato, dovrebbero essere portate a compimento perché sono assolutamente indispensabili per far sì che si raggiunga un giusto equilibrio in quelle aree; infatti, se queste opere non fossero realizzate, il nuovo gestore non sarebbe in condizione di fornire tutti i servizi all'utente, anche con la piena attuazione della legge n. 36.

Ovviamente stiamo parlando di grandi opere, dell'ultimazione di grandi acquedotti e di grandi dighe che, sempre ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 36, sono di competenza dello Stato e la cui realizzazione può essere posta a carico dello Stato previa deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica su proposta del Ministro dei lavori pubblici. D'altra parte non potrebbe essere diversamente perché, per una questione di costi, è impensabile porre a carico di un futuro gestore di un determinato ambito la realizzazione di una diga. Pertanto è giusto e corretto che l'articolo 17 della legge n. 36 abbia riservato allo Stato la realizzazione delle grandi infrastrutture, mettendo in condizione i futuri gestori, nei propri ambiti, di svolgere il servizio per il quale sono stati chiamati.

Se lo Stato oggi non dà impulso a questi interventi, indipendentemente dal fatto che l'acquedotto pugliese sia trasformato o meno in società per azioni, è certo che ogni giorno che passa è un giorno perso. Quindi, anche se fra sei mesi interverrà una legge regionale che metta gli ambiti territoriali attuali in condizione di affidare il servizio ai vari gestori, probabilmente molti di questi non saranno in grado di svolgere adeguatamente il compito che verrà loro affidato.

Il problema è vasto. Ritengo che non saranno certamente i 600 miliardi ventennali stanziati per il risanamento che permetteranno all'Ente autonomo acquedotto pugliese di svolgere la propria funzione; sono infatti necessari interventi straordinari che lo Stato deve comunque porre in essere in breve tempo, ma questo comporta una scelta strategica.

La relazione del 1997 non ha approfondito questo aspetto ma, d'altra parte, non avevamo neanche i mezzi per farlo; abbiamo comunque rilevato la necessità che si procedesse alla realizzazione di determinate opere, in assenza delle quali probabilmente non si risolverà niente. Queste opere sono indicate nella relazione e comportano investimenti molto ingenti; allo stesso tempo la relazione fa riferimento anche ad opere importantissime che sono state realizzate grazie allo stanziamento di 2.000 miliardi del quadro comunitario di sostegno; probabilmente, se si dovessero rendere disponibili i finanziamenti europei, molte altre opere verranno portate a compimento. È comunque certo che lo Stato dovrà porre in bilancio cospicui investimenti.

COLLA. Dalle ultime parole del nostro ospite mi sembra di avere capito che non sia stata messa in dubbio la trasformazione dell'Ente autonomo acquedotto pugliese in società per azioni.

La Commissione ha sempre saputo che si doveva procedere in questa direzione e non vorrei che ora si cambiassero le carte in tavola mettendo in discussione la trasformazione dell'Ente in società per azioni.

MAZZITTI. Non ho assolutamente messo in dubbio la trasformazione dell'Ente in società per azioni.

Nel mio intervento ho fatto riferimento ad una serie di riflessioni e di iniziative assunte dal Comitato di vigilanza dimostrando che probabilmente l'Ente poteva essere trasformato in società per azioni già due anni fa, proprio perchè c'erano le condizioni più favorevoli perchè questo potesse accadere.

Il Comitato di vigilanza ha già rappresentato al Parlamento con la sua relazione che le scelte di allora non sono state sicuramente le più felici, compresa quella della nomina del commissario.

COLLA. Non mi meraviglio più di niente. Mi meraviglio solo quando le cose funzionano.

PRESIDENTE. Ringrazio l'avvocato Mazzitti per la sua esposizione e per le risposte offerte ai quesiti posti.

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

*I lavori terminano alle ore 16,10.*



