

REGIONE LAZIO

IL GARANTE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

**RAPPORTO SEMESTRALE SULLA GESTIONE DEL
SERVIZIO IDRICO INTEGRATO NELLA REGIONE LAZIO**

GENNAIO – GIUGNO 2003

ROMA, 15 SETTEMBRE 2003

Indice

Capitolo 1°	Lattuazione della riforma Nei cinque ambiti	pag. 1
Capitolo 2°	L'indagine sulle tariffe e le nuove Metodologie da costruire	pag. 16
Capitolo 3°	Interventi e tariffe sulla bese Dei piani d'ambito	pag. 21

INDICE

CAPITOLO I° - L'ANNO MONDIALE DELL'ACQUA. L'AVANZAMENTO DEI
PROCESSI NORMATIVI SUL PIANO NAZIONALE. PAG. 2

CAPITOLO II° - IL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SUI SERVIZI IDRICI E
DI DEPURAZIONE DELLE ACQUE REFLUE URBANE NEL LAZIO. PAG. 7

CAPITOLO III° - DALLA GARA ALL'AFFIDAMENTO DIRETTO: IL CASO DELL'ATO
1 (VITERBO). PAG. 12

CAPITOLO IV° - L'INIZIO DELLA NUOVA GESTIONE NELL'ATO 4 (LATINA).
PAG. 15

CAPITOLO V° - L'ATTIVITA' DELLA CONSULTA DEGLI UTENTI E DEI
CONSUMATORI. PAG. 17

BIBLIOGRAFIA - PAG. 21

ALLEGATI - PAG. 22

CAPITOLO I°

L'ANNO MONDIALE DELL'ACQUA. L'AVANZAMENTO DEI PROCESSI NORMATIVI SUL PIANO NAZIONALE.

Third

A Kyoto, in Giappone, si è svolto il terzo Forum mondiale sull'acqua (18-23 marzo), organizzato dal World Water Council, con la partecipazione di 183 nazioni.

Gli impegni e le risoluzioni finali assunte superano il numero di cento.

Il “Camdessus report” su cui il dibattito si è concentrato, ha delineato le diverse possibili soluzioni in materia di gestioni e di tariffe, e ha posto al centro la scelta di linee e di comportamenti trasparenti, quali essenziali requisiti di ogni costruzione efficiente e socialmente equa. Ciò in riferimento alla sostenibilità individuale della tariffa e alla protezione degli utenti poveri, al governo dei sussidi, alla stessa apertura ai privati secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

Come è stato ampiamente commentato (si veda anche la Relazione annuale al Parlamento sulla stato dei servizi idrici anno 2002, luglio 2003, del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, p.10), alcuni temi emersi a Kyoto, sebbene riferiti ai paesi in via di sviluppo, possono offrire spunti per una riflessione valida sui servizi idrici in paesi sviluppati come l'Italia. I temi della gestione integrata e dei processi trasparenti e partecipativi connessi al servizio idrico, acquistano un rilievo che è pari a quello di come si fronteggiano le crisi idriche nelle non poche parti assetate del pianeta, che sono costituite dai paesi poveri.

l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione, sono stati inseriti punti normativi di rilevante incidenza, che riguardano il servizio idrico integrato.

Essi modificano in non piccola parte il quadro delineato e le prospettive fornite dall'art. 35 della L. 448/2001 in tema di servizi pubblici locali e di servizio idrico in particolare.

Per una valutazione compiuta delle novità introdotte nel disegno di delega si dovrà attendere l'approvazione definitiva del testo da parte del Parlamento, e la votazione alla Camera, ove attualmente il testo giace senza che ancora ne sia stata calendarizzata la discussione.

E' certo che il problema dei contenuti del regolamento attuativo del citato articolo 35 (regolamento atteso da oltre un anno) è problema al momento superato.

Dai contenuti della delega, così come approvata con voto di fiducia al Senato, sembra chiaramente emergere che il Governo abbia inteso rispondere positivamente alle contestazioni mosse fin dal giugno 2002 dall'Unione europea ed al tempo stesso abbia manifestato la volontà di risolvere alcuni dubbi connessi alla interpretazione ed applicazione dell'art. 35. (E' appena il caso di rammentare i ricorsi alla Corte Costituzionale rispettivamente di alcune Regioni e del Governo contro leggi regionali, come quella dell'Emilia Romagna).

La delega sembra acquisire decisamente gli orientamenti della commissione europea avverso gli affidamenti diretti.

Si riduce drasticamente la proroga degli affidamenti in essere che, salvo alcune limitate eccezioni, cessano il 31/12/2006.

E' abrogato il comma 5 dell'art.35.

La scelta dell'affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica viene riconosciuta come scelta univoca e chiara.

Se ne ricava che l'art. 35 è ridotto a funzione residuale, in particolare per i criteri di aggiudicazione delle gare, avendo prevalenza le norme di settore (in specie la L. 36/94) nel campo delle questioni applicative e procedurali.

L'approvazione finale del testo della delega da parte del Parlamento avrà quindi il merito di chiarire i non pochi dubbi interpretativi che hanno avuto nel corso di questo ultimo anno e mezzo effetti paralizzanti.

Certo, non tutti i dubbi e i quesiti interpretativi, ma almeno i principali.

C'è da augurarsi, ad esempio, che il legislatore nazionale, in questo sforzo finale, dia un contributo di chiarezza e di chiarimento in specie in riferimento agli affidamenti "in house", ed alle situazioni pregresse di affidamento diretto che possono proseguire oltre la scadenza del 31/12/2006 (v.comma 15 bis introdotto dalla delega all'art.113 D.Legis.267/2001).

Riutilizzo delle acque reflue

A circa un anno dall'esame della Conferenza Stato-Regioni, è stato approvato e pubblicato (G.U./23Luglio n.169) il decreto contenente norme tecniche sul riutilizzo delle acque reflue, in attuazione dell'art.6 delle L.36/94 e dell'art.26 del D.Legis.152/1999.

La misura, lungamente attesa nel corso di questi anni, presenta le caratteristiche di un intervento di carattere permanente, con finalità strutturali che incidono realmente nel campo della tutela ambientale, del risparmio della risorsa, della formazione del bilancio idrico a livello di ambito e regionale, della modernizzazione delle reti.

Al decreto recentemente pubblicato si connettono, difatti, secondo un filo logico e di coerenza programmatica, altre misure attese e, ci si augura, di prossima definizione: il provvedimento sulle metodologie della formazione del bilancio idrico, alcune essenziali misure ed indirizzi mirati al risparmio.

C'è da augurarsi che da parte dei diversi soggetti istituzionali (le Regioni innanzitutto) ci sia subito attorno alle scelte applicative delle misure contenute nel decreto, uno sforzo reale di lavoro di programmazione e di coordinamento delle diverse sinergie, mobilitando le conferenze d'ambito e i soggetti gestori che sono stati già individuati con gli affidamenti.

Si vedano in particolare: l'articolo 5 di detto decreto relativo alla funzione delle Regioni nella pianificazione delle attività di recupero delle acque reflue ai fini del riutilizzo, nonché l'articolo 12 sulla promozione da parte delle Regioni di appositi accordi di programma tra titolari degli impianti di riutilizzo delle acque reflue e titolari delle reti di distribuzione, nella previsione di agevolazioni ed incentivazioni al riutilizzo.

A tutela della salute umana e dell'ambiente, il decreto prevede che le reti di distribuzione delle acque reflue recuperate siano separate e realizzate in modo che siano evitati i rischi di contaminazione alla rete di distribuzione delle acque destinate all'uso idropotabile.

Gli oneri per ottenere acque con caratteristiche idonee al riutilizzo gravano sul soggetto titolare dell'impianto di recupero. Il soggetto titolare della rete di distribuzione fissa la tariffa relativa alla distribuzione delle acque reflue recuperate.

In coincidenza con l'aggravarsi di fenomeni di siccità dell'inizio estate, notizie di stampa informano che la conferenza d'ambito della provincia di Milano ha programmato già un primo intervento applicativo del decreto in esame, che prevede il riutilizzo di acque reflue depurate per uso irriguo, riguardante 13.000 ettari.

A giudizio dell'Associazione Nazionale Bonifiche ed Irrigazioni, il provvedimento in esame, pur non risolvendo il problema del deficit idrico legato alla variabilità climatica, costituisce, però, nelle ricorrenti situazioni di carenza d'acqua, un importante strumento per contenere i gravi disagi, a condizione che il sistema previsto funzioni efficacemente e che siano ad esso destinate specifiche risorse finanziarie.

***Gestione delle reti
e dei servizi.
Canoni di
concessione***

Con circolare del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio del 13 marzo 2003, a chiarimento del rapporto tra l'art.35 L.448/2001 e la Legge 36/94, si stabilisce il divieto di separare nel settore idrico la gestione delle reti da quella del servizio, chiarendo che la separazione è prevista nell'art.35 solo qualora non diversamente disposto dalla Legge di settore.

La circolare afferma in pari tempo l'importante principio di illegittimità della richiesta del canone di concessione per l'uso delle reti. Con ciò la circolare accoglie quanto da tempo sollevato dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche. Nell'ultima relazione presentata al Parlamento, il Comitato al riguardo così si esprime:

“D'altronde non ci sono ragioni intrinseche al servizio idrico che possono giustificare il canone: non per fornire ai Comuni fondi per acquisire la loro quota di capitale nella società mista di gestione, dato che tale società non è necessaria e neppure auspicabile; non per differenziare gli apporti alla rete comune dell'ATO dei vari impianti comunali, perché basta allora differenziare la tariffa tra zone senza imporre ulteriori oneri alla massa degli utenti; e non per pagare gli esigui oneri degli ATO, che riflettono campi istituzionali dei comuni e quindi da finanziare con la fiscalità locale”.

Modifica del regolamento della gara, in senso più favorevole alla concorrenza “per” il mercato.

Si tratta di una piccola modifica, ma che può avere un significato importante ai fini della concorrenza “per” il mercato dei servizi idrici.

Con D.M.16 Aprile 2003, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ha modificato quella parte del Regolamento della gara per l'affidamento della concessione a terzi, di cui al D.M.22/11/2001. Si stabilisce con la nuova norma l'abbassamento della soglia della popolazione servita (dal 60% al 50%), quale requisito per la partecipazione alla gara.

Come auspica la Relazione annuale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (11 Giugno 2003, pagine 8-9) per i servizi di pubblica utilità, come per settori quali le professioni, la distribuzione commerciale, i servizi taxi, i pubblici esercizi, i servizi portuali, “è tempo che i principii concorrenziali trovino adeguata considerazione nei progetti di riforma”.

CAPITOLO II°

IL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SUI SERVIZI IDRICI E DI DEPURAZIONE DELLE ACQUE REFLUE URBANE NEL LAZIO

Con deliberazione del 13 Febbraio 2003 la Corte dei Conti (Sezione autonomie) ha approvato l'ampia relazione che dà conto dell'approfondita indagine che l'organo di controllo, in base alla legge 20/1994 (controllo successivo di gestione) ha svolto, avendo come riferimento i servizi idrici e di depurazione, nella regione Lazio e nella regione Lombardia. La relazione nel mese di aprile è stata inviata ai due rami del Parlamento.

L'indagine molto estesa e puntuale, che assume come riferimento temporale l'anno 2002, si diversifica nelle distinte realtà territoriali (gli ATO) delle due regioni, ed ha un filo unitario di sviluppo, secondo le seguenti tre tematiche:

- a) l'evoluzione lenta e contraddittoria della legislazione dei servizi pubblici locali, nel passaggio alla liberalizzazione e privatizzazione;
- b) la presa in considerazione della depurazione delle acque reflue urbane in particolare nelle due città capoluogo di regione: Roma e Milano;
- c) il ritardo nell'attuazione della riforma dei servizi idrici: l'esame delle convenzioni, degli strumenti di controllo e di garanzia e delle carte dei servizi.

Piuttosto che tentare una sintesi sia pure succinta dello importante documento dell'organo di controllo riferito al Lazio, ci si limita qui a mettere in luce alcuni importanti nodi problematici che emergono dall'indagine, dei quali non possono, né potranno non tenere conto i diversi soggetti istituzionali ed i molteplici operatori, oggi coinvolti nel difficile completamento del processo di riforma.

Si ritiene utile allegare al presente Rapporto la documentazione curata dalla Corte dei Conti, sulla base di informazioni assunte presso le Segreterie tecnico-operative dei cinque ATO del Lazio, in riferimento al servizio ed agli impianti di depurazione.

Il richiamo da parte dell'organo di controllo nella deliberazione e nella relazione, è innanzitutto al rispetto delle condizioni particolari e determinate che rendono legittimo l'affidamento senza gara. Come è detto nelle "considerazioni" della deliberazione: "Questa sia pur iniziale modernizzazione dei servizi in esame apre, peraltro, delicate problematiche per quanto riguarda la funzionalità delle nuove modalità di azione alle concrete esigenze pubbliche. In particolare con riferimento al doppio ruolo assunto dagli enti locali: azionisti della società affidataria del servizio e nel contempo controllori della stessa".

***Scarsa
conoscenza delle
infrastrutture e
dei servizi***

L'indagine ha incontrato difficoltà di sviluppo, nonostante la piena disponibilità degli uffici regionali (v.p.96 della Relazione, in nota) per effetto di una non completa disponibilità di dati e non facile acquisizione dei medesimi.

Il limite della conoscenza –come è sottolineato nella relazione- ha un suo precedente nella fase di ricognizione nei cinque ATO, (fase risultata nel Lazio "piuttosto complessa e faticosa").

Per la ricostruzione del quadro generale della depurazione delle acque reflue urbane nel Lazio la Corte dei Conti ha proceduto ad acquisire direttamente informazioni dagli ATO. Nella relazione è scritto che "i dati acquisiti sono non solo incompleti, ma probabilmente a volte anche di incerta attendibilità".

Dai dati acquisiti risulterebbe che c'è un decimo del totale della popolazione laziale per il quale non è stato precisato se sia servito o meno da impianti di depurazione delle acque reflue urbane.

Su richiesta della Corte dei Conti la Regione Lazio (Direzione Ambiente e protezione civile) con nota del 26/9/2002 ha presentato l'intero panorama di intervento dell'Assessorato all'Ambiente dal 1997 ad oggi, ovverosia il programma per la depurazione eseguito, in corso d'opera e di futura realizzazione, con riferimento all'intesa istituzionale e di programma Stato-Regioni ed all'accordo di Programma-quadro.

***Il Sistema di
depurazione a
Roma***

La valutazione che la relazione dà del sistema di depurazione della Capitale è di apprezzamento positivo. Il sistema di depurazione, ormai da tempo, comprende oltre a numerosi depuratori minori, quattro grandi impianti che da soli hanno una potenzialità complessiva di non meno di tre milioni centocinquantamila abitanti equivalenti.

***L'inquinamento
del Tevere e
dell'Aniene***

La deliberazione e la relazione della Corte dei Conti riservano una particolare attenzione analitica e propositiva ai problemi dell'inquinamento del Tevere e dell'Aniene. Tra le diverse cause sono prese in esame quelle relative alla possibilità di scarichi abusivi e alla non completa (o insufficiente) copertura del servizio di depurazione (secondo dati forniti dall'ATO 2 gli scarichi di circa il 15% degli abitanti di Roma non sono sottoposti ancora ad alcun trattamento). Non è da trascurare inoltre l'incidenza che può avere il vigente sistema fognario della capitale, per tanta parte ancora di tipo misto.

Si rammenta che il piano stralcio approvato dall'ATO 2 il 26/4/2001 prevede interventi per opere di fognatura e depurazione presso i Comuni del bacino dell'Aniene, per oltre 18 milioni di euro e che il piano d'ambito approvato il 26/4/2002 prevede interventi sullo stesso bacino pari a circa 33 milioni di euro.

La relazione sul punto osserva: "una tempestiva attuazione degli interventi previsti dovrebbe quindi alleviare in modo apprezzabile il carico antropico dell'Aniene: peraltro anche in questo caso sarebbe utile un'ulteriore specificazione degli obiettivi, in termini di estensione della copertura del servizio di depurazione e di maggiore soddisfazione del fabbisogno depurativo complessivo".

Gli scarichi abusivi

L'indagine della Corte ha preso in esame la problematica degli scarichi abusivi (distinta da quella degli scarichi urbani non depurati), in particolare sotto l'aspetto della competenza del soggetto incaricato di rilevarne l'esistenza.

La Provincia di Roma ha precisato che un monitoraggio sul territorio, in particolare sulle rive dei fiumi, al fine di rilevare eventuali scarichi non segnalati, non rientra nelle proprie competenze, poiché l'art.203 comma 1 lettera C della L.R.14/1999 ha abrogato le norme che, tra l'altro, prevedevano "il rilevamento, il catasto, autorizzazione e controllo in materia di scarico delle acque nel suolo, nel sottosuolo, ecc."

Opportunamente la Corte dei Conti segnala che "sarebbe probabilmente necessario che la legge regionale chiarisca bene a chi eventualmente spetti effettuare un attento rilevamento in loco della presenza di eventuali scarichi abusivi, e ne definisca anche le concrete modalità".

Le Carte dei servizi e gli strumenti di garanzia e di controllo

La relazione della Corte fa esplicito riferimento al principio contenuto nell'art.11 del decreto legislativo 286/1999, secondo cui i servizi pubblici locali vengono erogati con modalità che promuovono il miglioramento della qualità e la tutela degli utenti, nonché la loro partecipazione alle procedure di definizione degli standards qualitativi.

Tale norma sopprime gli schemi generali di riferimento per l'adozione delle carte dei servizi ed introduce una procedura semplificata per i parametri guida ai fini dell'adozione delle carte dei servizi; facendo leva sulle direttive governative (comma 2), aggiornabili ogni anno, ed aventi il compito di stabilire i contenuti ed i limiti della tutela.

La specificità del servizio idrico è data dalla circostanza che il quadro di riferimento relativo alla Carta è stato emanato con DPR 29/4/1999, cioè prima dell'emanazione del decreto legislativo sopra ricordato.

Nella vigenza, quindi, dello schema di riferimento per le Carte del servizio idrico si pone il problema di come oggi le Carte possano al meglio agire e produrre effetti vincolanti, nel rapporto utente-gestore.

L'indagine della Corte dei Conti mette in luce come a differenza del Lazio, in alcune convenzioni tipo di altre Regioni (es. Liguria) sia espressamente prevista la verifica annuale o che (come in Piemonte Umbria, Veneto) l'inadempimento delle prescrizioni costituisca inadempimento parziale del servizio, produttivo di rimborsi automatici a favore degli utenti.

Si fa notare anche come nella convenzione tipo del Lazio (idem per il Molise) i contenuti della Carta dei servizi idrici risultino abitualmente connessi al piano d'ambito, comportando un eventuale innalzamento dei livelli di servizio la necessaria modifica della Carta, cui il gestore è tenuto sulla base delle relative indicazioni da parte della Conferenza d'ambito.

In tema strettamente di controlli, merita di essere per intero riportata l'argomentazione svolta nella parte finale delle "considerazioni" della deliberazione della Corte dei Conti: "Proprio in ragione di questa finalità (cioè la concreta soddisfazione dei bisogni dell'utenza), va sottolineato che il pur necessario "controllo per progetti", ovverosia sul piano degli interventi richiamato in convenzione, non può mai sostituire e rendere superfluo un compiuto "controllo per obiettivi" che verifichi cioè direttamente anche l'effettivo e concreto raggiungimento dei previsti standards di qualità".

In riferimento specifico alla legge regionale del Lazio 26/1998 (che istituisce il Garante, il Consiglio dei responsabili delle segreterie tecniche operative, la Consulta degli utenti e gli Organismi di tutela a livello di Ambito, l'Osservatorio delle risorse idriche) la relazione della Corte dei Conti (v.p.117) non manca di rilevare : "In effetti sembra innegabile che un'azione impegnata e coordinata di questi organismi di informazione e di garanzia possa molto giovare ed una corretta attuazione della riforma dei servizi idrici e vada pertanto in tutti i modi sostenuta e valorizzata".

CAPITOLO III°

DALLA GARA ALL’AFFIDAMENTO DIRETTO: IL CASO DELL’ATO 1 (VITERBO)

Nell’arco temporale di appena sette mesi, la Conferenza d’ambito di Viterbo ha radicalmente modificato le scelte di indirizzo circa le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato.

Dopo che nell’estate 2002 furono approvate le linee generali del piano degli interventi, nel novembre dello scorso anno, all’unanimità, la Conferenza d’ambito votava l’indirizzo dell’affidamento del servizio, scegliendo la forma del conferimento a società di capitali mediante gara con procedura ad evidenza pubblica.

In coerenza a tale orientamento, veniva modificato l’articolo della convenzione di cooperazione, che a sua tempo aveva individuato la forma della società di capitale mista pubblico e privato (ex art. 22 lettera e- legge.142/1990).

Circa le motivazioni del reale mutamento di indirizzo, stando a quanto indicato nella premessa dell’orientamento-indirizzo della Conferenza d’ambito del 30 Giugno u.s. esse sono così espressamente indicate “... si è aperto nel territorio dell’ambito ottimale, sia nelle sedi istituzionali che al di fuori di esse, un diffuso dibattito che ha interessato la popolazione e le articolazioni politiche e culturali e che ha fatto emergere preoccupazioni ed esitazioni circa la forma di gestione del sistema idrico integrato individuata nella Conferenza dei Sindaci dell’8 novembre 2002”.

Il risultato è che nella Conferenza d’ambito del 30 Giugno u.s. dopo che l’organismo in una seduta precedente aveva all’unanimità deciso di riaprire la discussione sul tema, si è deciso di affidare ai sensi del comma 5 dell’art.35 della Legge 448/2001 la gestione del servizio ad una Spa, da costruire ex novo dall’Amministrazione provinciale di Viterbo e che a tale società di capitali partecipino le amministrazioni comunali e le realtà gestionali pubbliche dell’ATO 1.

Conseguentemente a questo nuovo orientamento-indirizzo (votato con 42 SI, 1 NO, 7 Astensioni) si è dovuto procedere per la seconda volta ad una correzione dell'articolo della Convenzione di cooperazione, che individua le forme di gestione.

Nella bozza di Statuto della società si prevede che essa potrà gestire altri servizi pubblici oltre a quello idrico, ma con esso compatibili, anche se non estesi allo intero ambito territoriale.

E' prescritta la permanenza del prevalente capitale pubblico della società: assegnando alla Provincia una presenza che non scenda mai al di sotto del 15%. Il restante 85% del capitale sarà assegnato agli enti locali dell'ATO che ne facciano richiesta espressa (la partecipazione di ciascuno è proporzionale alla popolazione residente dei rispettivi Comuni).

E' previsto un Consiglio di amministrazione composto tra i sette e gli undici membri.

Dall'esame dei resoconti ufficiali delle Conferenze d'ambito che hanno trattato l'argomento e dallo studio delle diverse proposte formulate anche in forma scritta dai membri della Conferenza e consegnate alla Presidenza, effettivamente non è facile individuare e valutare lo spazio che nel confronto e nelle decisioni hanno avuto le considerazioni propriamente di merito e di ordine tecnico-gestionale.

In proposito è utile richiamare la lettera della Direzione generale Mercato interno della Commissione europea ("costituzione in mora complementare" del Governo italiano per l'art.35 L.448/2001 – 26/6/2002) in cui sulla base di chiare considerazioni giuridiche e valutazioni tecnico-gestionali si delimita nettamente lo spazio entro cui è consentito l'affidamento diretto da un ente locale in favore di una società a capitale maggioritariamente o totalmente pubblico: a) il controllo esercitabile dall'ente locale sulla persona giuridica deve essere assolutamente analogo a quello svolto sui propri servizi: b) l'attività della persona giuridica, in toto o in gran parte, deve svolgersi con l'ente o gli enti locali che la controllano.

Le motivazioni sopra riportate e che si ricavano dalla premessa dell'orientamento-indirizzo, dal punto di vista formale sembrano richiamare d'altra parte dati e considerazioni che rappresentano valutazioni di portata molto generale. Come è stato ricordato, la Conferenza d'ambito nei mesi precedenti aveva assunto orientamenti ed indirizzi di un certo peso in ordine alle priorità ed al piano degli interventi ed alla possibile modulazione tariffaria, in particolare per i primi anni della gestione unica. Un cambiamento di scelta nelle forme di affidamento, se ancorato a questo tipo di problematica, acquisterebbe motivazioni più leggibili.

La preoccupazione prevalente che sembra avere influito sul mutamento di scelta è stata quella di vedere salvaguardata e garantita un'area (in termini di capitali e di fatti organizzativi-gestionali) pubblica, espressione diretta o indiretta degli enti locali. Da questo punto di vista il ricorso alla applicazione del comma 5 dell'art.35 ha rappresentato una risposta immediata, per lo meno per un periodo minimo triennale, stando all'interpretazione prevalente della legislazione specifica vigente.

Anche nelle proposte che tendevano a tener ferma la scelta precedentemente assunta, quella della procedura ad evidenza pubblica, ci si è preoccupati di raccomandare che nella definizione del bando di gara, al fine di rafforzare la presenza pubblica nell'ente gestore, fosse inserita una clausola obbligatoria il gestore aggiudicatario a costituire società di capitali in cui fino ad un massimo del 30% del relativo pacchetto azionario, partecipassero enti locali o direttamente, o tramite propria società per azioni.

CAPITOLO IV°

L'INIZIO DELLA NUOVA GESTIONE NELL'ATO 4 (LATINA)

L'avvio, con ACQUALATINA Spa gestore unico, può essere fatto risalire ai primi mesi dell'anno in corso, quando i processi di trasferimento delle reti, degli impianti e del personale, sono ancora in corso e non completati. Come è stato riferito nel precedente Rapporto semestrale (luglio- dicembre 2002), l'acquisizione presso il nuovo gestore delle reti, degli impianti e del personale ha avuto una tabella di marcia più lunga e faticosa del previsto e di quanto era prefissato nella stessa Convenzione di gestione e nel Disciplinare Tecnico.

Il processo è stato coadiuvato dall'azione di tavoli tecnici e punti di coordinamento che hanno visto l'intervento della Regione.

Un ulteriore momento importante di passaggio -esso è in corso in queste settimane- è rappresentato dalla prima riscossione della tariffa, che mette a contatto diretto il nuovo gestore con oltre 236.000 utenze dell'ambito.

La possibilità di tariffa differenziata.

Viene presa in esame la possibilità che la Conferenza adotti in via sperimentale per un periodo di tre anni, la differenziazione per ambiti della tariffa. Sulla base dei confronti delle tariffe praticate dalle precedenti gestioni, nelle diverse parti del territorio con questa sperimentazione vengono graduati gli aumenti e gli aggiustamenti rispetto alla tariffa reale media d'ambito. A tal fine vengono prese in considerazione tre aree territoriali corrispondenti a tre distinti ambiti tariffari, rispettivamente superiori, simili o inferiori ai livelli della tariffa reale media.

A conclusione di un lungo lavoro di indagine (la comparazione tra i livelli tariffari vigenti nei diversi Comuni non si dimostra operazione facile), la Conferenza d'ambito opta (aprile di questo anno) per la fissazione della tariffazione unica nell'intero ambito.

Viene introdotta una modifica nell'organizzazione e funzionamento dell'assetto istituzionale della Conferenza d'ambito, con l'istituzione dell'ufficio di presidenza. A tal fine viene inserito uno articolo aggiuntivo nella Convenzione di cooperazione.

Fino ad allora, a differenza degli altri ATO del Lazio (in verità nell'ATO 2 di Roma non si è mai giunti alla votazione) l'ATO 4 mancava dell'organismo, definito dagli altri ambiti la Consulta.

L'ufficio di presidenza è istituito come organismo di supporto alla Conferenza, esamina tutte le questioni inerenti il servizio idrico integrato e propone al Presidente della Provincia coordinatore dell'ambito e alla Conferenza tutti gli argomenti per le determinazioni di rispettiva competenza.

E' costituito, oltre che dal Presidente della provincia, da 11 Sindaci designati ed eletti dalla Conferenza.

L'Organismo di tutela

L'insediamento avviene agli inizi dell'anno.

Composto da dieci membri, rappresentativi delle diverse associazioni degli utenti e dei consumatori, designati in base alla normativa regionale (legge 26 del 1998, in particolare art. 11), ha proceduto all'elezione di un suo coordinatore. Nei primi incontri con il gestore Acqualatina, e nelle prime iniziative, l'organismo di tutela ha posto al centro il problema di funzionamento dei centri informativi che il gestore in base alla convenzione di gestione è tenuto a rendere operativi nell'ambito, la diffusione e conoscenza presso gli utenti della Carta dei servizi, la corretta e completa informazione sulla tariffazione del servizio. Da parte dell'Amministrazione provinciale ancora non si è provveduto ad approvare il regolamento di funzionamento dell'organismo di tutela, da tempo predisposto.

CAPITOLO V°

L'ATTIVITA' DELLA CONSULTA DEGLI UTENTI E DEI CONSUMATORI

Giunta al quarto anno dal suo insediamento, con il programma di attività discusso nella prima seduta del 2003 e nell'incontro con l'Assessore regionale all'Ambiente pro tempore (fine febbraio), la Consulta ha cercato e cerca di dare motivazioni più fondate allo svolgimento della propria attività, mirando a far corrispondere meglio le proprie relazioni e la stessa attività all'evoluzione delle problematiche del rapporto servizio pubblico-utenza, specie in riferimento alla riorganizzazione, oggi in atto, dei servizi idrici nella Regione.

***Le motivazioni
principali ed attuali
alla base del
programma di
lavoro.***

Una parte di queste riflessioni erano già contenute nel documento "Considerazioni e proposte" presentato dalla Consulta al Convegno pubblico dell'11 Marzo dello scorso anno.

Si sollecitavano, già allora, gli organi legislativi ed anche amministrativi della Regione, a rivolgere la propria autonoma attenzione ad una serie di problemi che scaturendo dalla stessa applicazione ed esperienza attuativa in corso delle leggi regionali (L.26/98) che hanno voluto riservare un ruolo di partecipazione e di controllo all'utenza, avevano ed hanno bisogno di perfezionamenti e di miglioramenti sul piano della funzionalità e delle coerenze. Esattamente l'esperienza in corso nel quadro istituzionale e sociale-territoriale della Regione di strumenti e di istituti di garanzia e di rappresentanza degli utenti nel contesto di un servizio pubblico locale in profonda trasformazione organizzativa e gestionale, qual'è il servizio idrico integrato, suggerisce in verità di affinare- per quanto riguarda le regole e gli stessi indirizzi pratici- quanto più possibile gli elementi di distinzione tra responsabilità di gestione, competenza e ruolo amministrativo e funzione esterna ed autonoma di controllo e di proposta.

L'auspicio-ad oltre un anno da quel documento della Consulta- e che gli organi istituzionali della Regione nella loro autonomia, mettano mano a questo lavoro.

La Consulta chiede ed aspira ad assolvere al meglio i propri compiti, secondo funzioni consultive, propositive e di vera ed autonoma rappresentanza dell'associazionismo (l'adeguamento della L.44/1992 non è

stato ancora realizzato). Tutto ciò in uno spirito di cooperazione istituzionale e di sviluppo della partecipazione e della responsabilità sociale.

L'esperienza di questi ultimi mesi mette ancora di più in chiaro il seguente dato.

L'avanzamento dell'organizzazione nuova del servizio secondo le linee della riforma nei cinque ATO, pone in sé la necessaria ed indispensabile complementarietà del riconoscimento e dell'agire di uno spazio istituzionale che sia anche organizzativo e fornito di strumenti, rappresentativo dell'utenza in un quadro di regole costruibili, in parte nella dimensione regionale e molto sulla dimensione degli ambiti territoriali e delle Province.

Le tematiche generali della trasparenza e dell'accesso alle informazioni, degli esiti dei reclami e delle proposte migliorative dei servizi, nonché i contenziosi sulle applicazioni tariffarie, che hanno rappresentato nei primi anni attività e argomenti ricorrenti delle sedute della Consulta, e delle segnalazioni esterne, diventano oggi questioni fornite di riferimenti più puntuali ed in grado di costruire riscontri più precisi: nel momento in cui, sia pure con difficoltà, negli ambiti territoriali di Latina e in quello di Viterbo sono costituiti ed operano organismi di tutela. Nel primo caso, a Latina, essi si interfacciano periodicamente ormai da mesi, con il gestore unico e con la Conferenza d'ambito.

Il programma di attività per il 2003 della Consulta parte proprio da questo riconoscimento: proporre e sviluppare una linea di iniziative e di programma che approfondisca, implementi, fornisca un quadro di regole al ruolo dell'utenza del servizio idrico ("quale terzo lato del triangolo nel rapporto con il gestore e la Conferenza d'ambito"), a partire dagli ambiti.

Le Carte dei servizi

Confortata dall'iniziativa annunciata nell'ultima relazione del Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche, che intende sviluppare una studio sulle Carte dei servizi vigenti, la Consulta ha deciso di avviare un'analisi

comparata delle Carte di Servizio già adottate nell'ATO 4 e nell'ATO5. Si intendono studiare quelle parti ritenute migliorabili, che possono essere proposte alle Conferenze d'ambito.

Del resto, la Consulta non ha mancato, tramite rapporti con le Segreterie tecnico-operativa dei cinque ambiti, di fornire, sulla base dello schema di riferimento di cui al D.P.R. 29 aprile 1999, una "griglia-base" di punti essenziali delle Carte dei servizi che le Conferenze d'ambito avrebbero potuto prendere in considerazione, nel momento in cui- come è accaduto nell'ATO 2, nell'ATO 4 e nell'ATO 5- le Carte sono state approvate unitamente agli altri atti di gara o in conseguenza di affidamenti diretti.

Già in precedenti Rapporti semestrali, è stato sottolineata l'importanza che avrebbe rivestito e rivestirebbe anche ora una iniziativa (nella forma di atto di indirizzo) della Regione verso le Conferenze d'ambito proprio in tema di Carta dei servizi.

A giudizio della Consulta va contrastata la tendenza pratica ed anche culturale oggi ben presente che di fatto mira a sottovalutare la portata impegnativa e cogente delle Carte dei servizi. Un aspetto di questo atteggiamento lo si riscontra anche in alcune prassi gestionali da parte degli enti affidatari, secondo cui le Carte di Servizio opereranno solo e quando la riforma sarà a regime.

Lo sforzo di chiarimento deve tendere, invece, ad impegnare tutti sul valore giuridico delle Carte "hinc et nunc".

Il problema vero è quello di come adattare l'applicazione delle carte alle fasi di avvio delle nuove gestioni: quali accordi e quali regole stabilire per garantire livelli essenziali dei servizi nei primi due, tre anni della gestione.

L'impiego dello stesso termine "fase di avvio" o "fase di transizione" riferito alla carta dei servizi, può significare alcuni vincoli e garanzie precise, concretamente definiti.

Di qui l'importanza delle regole concordate e delle procedure convenute, che consentano alla Carta di Servizio, specie nella prima fase, di essere oggetto di riesame e di aggiornamenti periodici.

***La prossima
indagine
conoscitiva.***

Nell'identica chiave di ruolo dell'utenza quale fattore di partecipazione e di responsabilizzazione sociale, la Consulta ha programmato per la seconda parte dell'anno, lo svolgimento di un'indagine conoscitiva a campione per tutto il territorio della Regione, sul rapporto del cittadino-utente con l'organizzazione e la prestazione del servizio idrico.

Consulta ed Osservatorio regionale delle risorse idriche, d'intesa con le strutture tecniche ed amministrative dell'Assessorato all'Ambiente, hanno iniziato a studiare e a definire metodologie e criteri scientificamente e statisticamente fondati per lo svolgimento dell'attività di rilevazione (si pensa ad oltre 3500 interviste), da effettuare direttamente sul territorio regionale che verrà condotta dalla Consulta.

A distanza di oltre quattro anni da un'indagine che fu commissionata a società esterna dalla Regione, si vuole capire con questo nuovo programma di ricerca quanti e quali siano gli elementi di novità e di mutamento intervenuti nella realtà delle cose e, specie, nella percezione del cittadino utente nei rapporti con il servizio e con l'uso dell'acqua.

Tra le 26 domande che già sono state predisposte (e che ora si stanno meglio definendo), alcune riguardano proprio il tipo di atteggiamento che l'utente ha nei confronti della risorsa acqua, il modo come esso è usata (e spesso sprecata), il grado di cultura oggi acquisito ed acquisibile sull'utilizzazione intelligente dell'acqua.

Si spera che nel prossimo Rapporto semestrale si possano fornire i primi risultati e le prime considerazioni di questa indagine.

BIBLIOGRAFIA

- Autorità garante della concorrenza e del mercato- Relazione annuale. Roma 11 Giugno 2003.

- Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche. Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici anno 2002. Luglio 2003.

- Corte dei Conti-Sezione Autonomie. Relazione al Parlamento sui servizi pubblici locali, con particolare riferimento ai servizi idrici ed alla depurazione delle acque reflue urbane nelle Regioni Lombardia e Lazio . Marzo 2003.

- Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali. Comune di Roma. Relazione annuale sullo stato dei servizi pubblici e sull'attività svolta. Giugno 2003.

- Economia Pubblica n,4 2002. La riforma della regolazione nei settori di competenza del CIPE e dei Ministeri.

- Mercato concorrenziale e regole n.2 anno 2003- La gestione dei servizi idrici in Italia, tra vincoli europei e scelte nazionali.

- World Water Council Third World Water Forum March 2003 Kyoto Japan.

- Verbale della 21 Conferenza dei Sindaci e dei Presidenti ATO 1 Viterbo (30/5/2003)
- “ “ 22 “ “ “ “ “ “ “ (19/6/2003)
- “ “ 24 “ “ “ “ “ “ “ (30/6/2003)
- “ Riunione Ufficio di Presidenza Conferenza ATO 4 Latina (23/Aprile 2003)
- “ “ Conferenza dei Sindaci e dei Presidenti ATO 4 Latina (23 Aprile 2003)

Le pagine che seguono sono estratte dall'Appendice della Relazione al Parlamento sul risultato del controllo della Corte dei Conti, eseguito nel 2002 e resa pubblica nel marzo 2003. Esse sono illustrative del servizio di depurazione e degli elenchi degli impianti nei cinque ambiti territoriali ottimali dalla regione Lazio.

