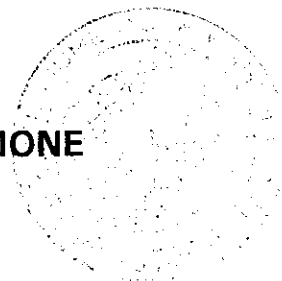


LEGGE 5/1/1994, N. 36.

"DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RISORSE IDRICHE"

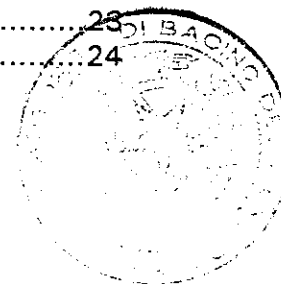
**INDIRIZZI PER LA DEFINIZIONE
DEGLI AMBITI TERRITORIALI DI RIORGANIZZAZIONE
DEI SERVIZI IDRICI**



Allegato delibera n° 14/94

INDICE

1. PREMESSA	3
2. GLI ADEMPIMENTI E I TERMINI DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE	6
2.1 Generalità	6
2.2 La riorganizzazione territoriale e funzionale dei servizi idrici	6
2.3 Aggiornamento del piano regolatore generale degli acquedotti.....	8
2.4 Attuazione della direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane e altre norme in materia di scarichi di fognatura.	9
2.5 La Regolamentazione economica dei servizi idrici.....	10
2.6 La vigilanza e il controllo sui servizi idrici	11
3. ASPETTI PRINCIPALI DELLA DEFINIZIONE DEGLI AMBITI	15
3.1 Riorganizzazione dei servizi idrici e pianificazione di bacino	15
3.2 Criteri generali di definizione degli ambiti	16
3.3 Direzione dell'ambito di riorganizzazione dei servizi idrici.....	17
3.4 Forme di cooperazione fra Comuni e Province per la Direzione d'ambito	18
3.5 Aspetti economici della definizione degli ambiti	19
3.6 Raccordo temporale della definizione degli ambiti con la pianificazione.....	22
3.6 Gradualità dell'applicazione delle disposizioni di legge.....	23
4. INDIRIZZI PER LA DEFINIZIONE DEGLI AMBITI.....	24



1. PREMESSA

La legge 5 gennaio 1994, n. 36, "Disposizioni in materia di risorse idriche" è principalmente finalizzata alla riorganizzazione territoriale, funzionale ed economica dei servizi pubblici di captazione, adduzione e di distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue, che sono nel loro insieme definiti "servizio idrico integrato".

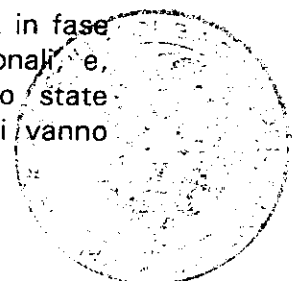
Essa dispone una profonda riforma dell'attuale assetto dei servizi mediante la loro riorganizzazione, in ambiti territoriali appropriati, secondo forme e modelli di gestione che devono assicurare maggiore efficacia, efficienza ed economicità, a tutela degli interessi collettivi sul patrimonio idrico ed a garanzia dei diritti degli utenti a fruire di servizi di qualità adeguata ad un prezzo congruo.

Per il raggiungimento di tali obiettivi, la legge riferisce il processo di riforma al contesto delle politiche di governo delle risorse idriche, cioè delle azioni pubbliche in materia di razionale e solidale utilizzazione, di tutela e di salvaguardia delle risorse stesse, aventi lo scopo di garantirne la riproduzione nel tempo; queste politiche sono esplicitate nei piani di settore (piani regionali delle acque, piani regionali di risanamento, piano regolatore generale degli acquedotti) e trovano nei piani di bacino idrografico previsti dalla legge 183/89 il momento più avanzato di integrazione e coordinamento, anche con le politiche di difesa dell'assetto fisico del territorio.

Se infatti, da un lato, solo un quadro ben delineato di regole in materia di usi e di tutela delle risorse idriche può consentire, a chi ha la responsabilità dell'erogazione dei servizi, di organizzarne la produzione secondo criteri di efficienza industriale, di congruità dei costi e della qualità, nell'interesse degli utenti, va considerato, dall'altro lato, che i servizi idrici sono strumenti tecnici essenziali per l'attuazione dell'azione pubblica di governo delle risorse. Essi concorrono, in tal senso, ad assicurare il bilanciamento fra disponibilità naturale e fabbisogni, ad impedire il degrado e a salvaguardare la qualità delle acque e rispondono quindi ad esigenze economiche e ambientali di interesse pubblico generale.

Per questi aspetti la legge 36 si ricollega, almeno in parte, ad alcune disposizioni già contenute nella legge 10/5/1976, n.319, successivamente modificate dalla legge 24/12/1979, n. 650, che prevedono che i piani regionali di risanamento contengano l'indicazione degli ambiti ottimali per la gestione dei servizi pubblici di acquedotto, fognatura e depurazione e l'organizzazione delle relative strutture tecnico-amministrative e di controllo degli scarichi.

Come noto, tali disposizioni sono state in buona misura disattese, talvolta in fase di redazione e, più spesso, anche in fase di attuazione dei piani regionali, e, comunque, sono state attuate con forti ritardi, per cause che sono state ampiamente analizzate e individuate nel passato. Fra le cause principali vanno citate:



- la debolezza degli strumenti di governo dell'acqua alla scala territoriale appropriata, cioè degli strumenti capaci di risolvere la competizione fra i diversi usi della risorsa, ivi compreso l' "uso" di ricettore degli scarichi.
- la sottovalutazione dell'importanza di definire modelli istituzionali efficaci di collaborazione fra gli enti locali e di direzione dei servizi, indispensabili quando si debba passare dall'organizzazione in ambito comunale all'integrazione in ambiti intercomunali;
- la mancanza di strumenti economici e finanziari capaci di assicurare il finanziamento della produzione dei servizi, cioè delle spese d'esercizio e degli investimenti richiesti per le infrastrutture, e più in generale degli strumenti di regolamentazione del mercato dei servizi.

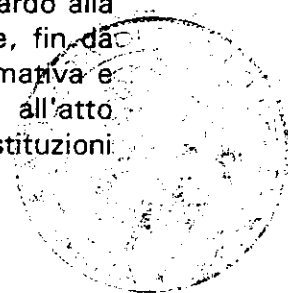
La nuova legge si propone, in un quadro legislativo, generale e specifico, molto mutato e maggiormente articolato, di dare nuovo impulso alla riorganizzazione dei servizi idrici, imponendo una forte accelerazione dei processi decisionali mediante l'assegnazione di tempi molto contenuti, se non addirittura insufficienti, per gli adempimenti fondamentali.

Si tratta, infatti, nell'arco di un anno, di introdurre profonde riforme che riguardano la ridefinizione, o quantomeno la precisazione, dei rapporti istituzionali e amministrativi preesistenti, la revisione dell'organizzazione territoriale dei servizi, l'attribuzione di compiti e funzioni ai diversi soggetti coinvolti, pubblici e privati, e la definizione di nuove forme e regole nei rapporti economici fra pubblica amministrazione, soggetti erogatori di servizi e utenti.

Le scelte al riguardo dipendono in larga misura dalle specificità regionali e locali: anche per questo, molti degli adempimenti che devono avviare la trasformazione e indirizzare l'azione degli Enti locali sono attribuiti dalla legge alle Regioni ed alle Province Autonome, seppur nell'ambito delle determinazioni generali riservate allo Stato.

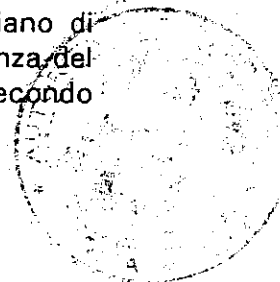
Per il territorio padano le Regioni e la Provincia di Trento hanno comunque ritenuto di assumere, e di adottare in sede di Autorità di bacino, orientamenti e indirizzi comuni, in considerazione sia della grande rilevanza, affermata anche dalle leggi 36/94 e 183/89, che le scelte fondamentali in materia di servizi idrici hanno nell'ambito della pianificazione di bacino sia della specifica disposizione che i progetti di delimitazione degli ambiti territoriali devono essere oggetto di apposite determinazioni da parte dell'Autorità.

L'opportunità di un confronto fra le Istituzioni del bacino è peraltro motivata dal riconoscimento che alcuni degli aspetti di debolezza sopra richiamati, riguardo alla legge 319, - che hanno ritardato l'introduzione di una riforma nel settore, fin da allora ritenuta necessaria - sono ancora in parte presenti nella nuova normativa e che soluzioni appropriate ed efficaci potrebbero essere adottate all'atto dell'assunzione dei provvedimenti di rispettiva competenza delle Istituzioni medesime.



L'esiguità del tempo e la complessità dei compiti, rapportata anche alle molte diverse realtà dell'area padana, fanno ritenere che non tutte le determinazioni che verranno assunte potranno avere carattere definitivo. Si ritiene, anzi, che possa essere esplicitamente dato atto che la prima fase di attuazione rappresenta solo una transizione verso un definitivo assetto, che potrà essere realizzato solo dopo appropriato "monitoraggio" dei risultati conseguiti.

Il presente documento, redatto dalla Sottocommissione Infrastrutture e Servizi del Comitato tecnico con il contributo dei rappresentanti delle Istituzioni dell'Autorità, dopo un preliminare richiamo degli adempimenti principali previsti dalla legge prende in esame gli aspetti fondamentali dell'attuazione delle norme, allo scopo di specificare orientamenti e indirizzi comuni rilevanti per la definizione degli ambiti territoriali nel bacino del Po, di assicurare coerenza delle scelte con il piano di bacino in elaborazione e di fornire la base per la determinazione di competenza del Comitato Istituzionale sui progetti di delimitazione, prevista dall'art. 8, secondo comma.



2. GLI ADEMPIMENTI E I TERMINI DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE

2.1 GENERALITÀ

L'attuazione della legge 5/1/1994, n. 36 "Disposizioni in materia di risorse idriche" comporta numerosi adempimenti da parte dello Stato, dell'Autorità di bacino, delle Regioni e degli Enti locali che, per quanto attiene i servizi idrici, riguardano principalmente:

- la **riorganizzazione territoriale e funzionale dei servizi idrici integrati**, costituiti dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e di distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue;
- l'**aggiornamento del piano regolatore generale degli acquedotti** su scala di bacino e la programmazione degli interventi attuativi occorrenti;
- l'**attuazione della direttiva 91/271/CEE** del Consiglio delle Comunità europee, in materia di trattamento delle acque reflue urbane;
- la **regolamentazione, la vigilanza e il controllo** sull'uso delle risorse e sui servizi idrici.

Una sintesi dei principali adempimenti è riportata nella tabella allegata a fine capitolo.

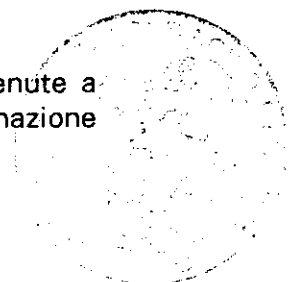
Sebbene il presente documento si riferisca specificamente all'adempimento più urgente, che è quello della **definizione degli ambiti territoriali di riorganizzazione** dei servizi idrici, si ritiene opportuno richiamare, nei paragrafi seguenti, anche altri aspetti della legge che sono con essa strettamente collegati.

2.2 LA RIORGANIZZAZIONE TERRITORIALE E FUNZIONALE DEI SERVIZI IDRICI

L'art. 8, comma 2, dispone che, *entro 6 mesi* dall'entrata in vigore della legge (cioè entro il 3/8/1994) le Regioni, sentite le Province interessate, e la Provincia Autonoma di Trento provvedano a delimitare gli ambiti territoriali ottimali ai fini dell'organizzazione del servizio idrico integrato, secondo i criteri del comma 1.

La delimitazione degli ambiti territoriali è *parte delle attività di pianificazione di bacino*, definite dagli articoli 3 e 17 della legge n. 183/89, con riferimento in particolare alla lettera o) del secondo comma dell'art. 3, e, più in generale, a tutte le disposizioni degli articoli medesimi in materia di razionale utilizzazione delle risorse idriche.

Prima dell'adozione del proprio provvedimento, le Regioni sono pertanto tenute a sottoporre il **progetto di delimitazione** all'Autorità di bacino, per la determinazione di competenza del Comitato istituzionale.



Il provvedimento regionale di delimitazione degli ambiti avvia e condiziona la fase di *organizzazione del servizio idrico integrato*, che, in base al primo comma dell'art. 9, deve poi essere svolta dai Comuni e dalle Province ricadenti in ciascun ambito territoriale, *perentoriamente* entro i *sei mesi successivi* ai provvedimenti delle Regioni.

A tal fine, ai sensi del comma 3 dell'art. 9, le Regioni e la Provincia Autonoma di Trento, *contestualmente alla delimitazione territoriale*, devono disciplinare le **forme e i modi di cooperazione** tra gli enti locali appartenenti a ciascun ambito, ai sensi della legge 142/90 e successive modificazioni.

I Comuni e le Province provvedono quindi alla gestione del servizio idrico integrato mediante le forme, anche obbligatorie, previste dalla legge 142/90, come integrata dall'art. 12 della legge 23.12.1992, n. 498.

Il comma 3 dell'art. 9 non indica le forme di cooperazione che la Regione può adottare ma detta norme specifiche per i casi in cui fosse scelta la convenzione ex art. 24, comma 1, della legge 142. La disciplina regionale deve, in questi casi, tra l'altro riguardare: a) l'individuazione dell'Ente locale responsabile del coordinamento; b) gli adempimenti e i termini previsti per la stipulazione delle convenzioni; c) le forme di vigilanza e di controllo; d) le procedure che saranno adottate per l'assegnazione della gestione del servizio idrico.

I Comuni e le Province, secondo il quarto comma dell'art. 9, hanno la facoltà di provvedere alla gestione del servizio idrico integrato, al fine di salvaguardare le forme e le capacità gestionali esistenti e che rispondano ai requisiti di efficienza, di efficacia e di economicità, anche con una pluralità di soggetti e di forme; in tal caso deve essere individuato il soggetto che svolge il ruolo di coordinatore del servizio e deve essere adottata ogni misura di organizzazione e di integrazione delle funzioni fra la pluralità di soggetti gestori.

L'art. 10 disciplina ulteriormente le gestioni esistenti, disponendo che, laddove sia deliberato lo scioglimento delle aziende speciali o degli enti e consorzi pubblici esistenti (comma 2) esse *confluiscono nel soggetto gestore del servizio idrico integrato*, secondo le modalità e le forme stabilite nella convenzione (di cui all'art. 11, cfr. oltre). Per quanto riguarda le gestioni in concessione, esse restano in vigore fino alla scadenza (comma 3).

I rapporti fra gli enti locali e i soggetti gestori sono regolati da apposite convenzioni, che saranno stipulate sulla base di una **convenzione tipo e relativo disciplinare**, adottati dalla Regione (art. 11, comma 1).

Per la definizione degli specifici contenuti delle convenzioni con i soggetti gestori, i Comuni e le Province devono operare, in base a criteri ed indirizzi fissati dalla Regione, la **ricognizione delle infrastrutture** e definire le procedure e le modalità per assicurare il raggiungimento degli obiettivi della legge. In particolare devono predisporre un **programma degli interventi necessari**, accompagnato da un **piano**



finanziario e dal connesso **modello gestionale ed organizzativo**. Devono, cioè, redigere un vero e proprio "progetto industriale", tecnico ed economico-finanziario, del servizio integrato nell'ambito territoriale di riferimento.

Per questi ultimi adempimenti di definizione e stipulazione delle convenzioni, la legge non fissa alcun termine di tempo.

Va rilevato che, nell'ambito della riorganizzazione dei servizi idrici, compete allo Stato la determinazione:

- dei criteri per la gestione del servizio idrico integrato;
- dei livelli minimi dei servizi che devono essere garantiti in ciascun ambito territoriale;
- dei criteri e degli indirizzi per la gestione dei servizi di approvvigionamento captazione e di accumulo per usi diversi da quello potabile.

A tal fine deve provvedere il Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Comitato interministeriale di cui all'art. 4 della legge n. 183/89, senza però limiti di tempo prefissati.

2.3 AGGIORNAMENTO DEL PIANO REGOLATORE GENERALE DEGLI ACQUEDOTTI

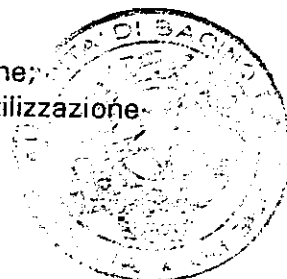
Il comma 4 dell'art. 8 della legge dispone che le Regioni, sentite le Province interessate, la Provincia autonoma di Trento nonchè l'Autorità di bacino, provvedano all'aggiornamento del piano regolatore generale degli acquedotti *su scala di bacino* e alla programmazione dei relativi interventi attuativi, e precisa che tali attività debbano essere svolte per le finalità della legge medesima.

In altri termini viene indicata una **specifico finalizzazione** dell'aggiornamento del piano degli acquedotti, e della conseguente programmazione, all'attuazione della legge 36 e quindi, in particolare, anche alla riorganizzazione dei servizi idrici integrati; non viene però precisato se l'aggiornamento debba precedere la riorganizzazione.

Anche l'aggiornamento del piano regolatore degli acquedotti, come tutto il processo di riforma dei servizi, deve avvenire nell'ambito della pianificazione di bacino di cui agli artt. 3 e 17 della legge 183/89 e in conformità alle procedure previste al riguardo dalla legge medesima. Esso è infatti funzionale anche alla definizione e all'aggiornamento del bilancio idrico di bacino di cui all'art. 3 della legge 36, che competono all'Autorità di bacino.

Va rilevato che, in questa materia, compete allo Stato la determinazione:

- delle direttive generali e di settore per il censimento delle risorse idriche;
- delle metodologie generali per la programmazione della razionale utilizzazione.



delle risorse idriche e delle linee della programmazione degli usi plurimi delle risorse idriche;

- delle metodologie e dei criteri generali per la revisione e l'aggiornamento del piano regolatore generale degli acquedotti;
- delle direttive e dei parametri tecnici per l'individuazione delle aree a rischio di crisi idrica con finalità di prevenzione delle emergenze idriche.

Tali determinazioni devono essere proposte dal Comitato dei Ministri di cui all'art. 4 della legge n. 183/89 al Presidente del Consiglio, che le approva con proprio decreto.

Sono inoltre confermate, nei bacini di rilievo nazionale, le competenze dello Stato, esercitate dal Ministro dei lavori pubblici, su proposta dell'Autorità di bacino, riguardo all'imposizione dei vincoli, agli aggiornamenti e alle modifiche del piano generale degli acquedotti, che comportino una diversa distribuzione delle riserve idriche tra le regioni.

Per tutti gli adempimenti connessi con l'aggiornamento del piano regolatore generale degli acquedotti non sono fissati termini di tempo.

2.4 ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 91/271/CEE SUL TRATTAMENTO DELLE ACQUE REFLUE URBANE E ALTRE NORME IN MATERIA DI SCARICHI DI FOGNATURA.

L'art. 7 della legge 36/1994 dispone che Il Ministro dell'Ambiente predisponga, entro 1 anno dall'entrata in vigore della legge, il **programma nazionale di attuazione** della direttiva 91/271/CEE. Tale programma contiene le direttive, i criteri e gli indirizzi affinché i Comuni siano provvisti di reti fognarie e le acque reflue urbane siano depurate secondo le modalità e le norme tecniche stabilite dalla medesima direttiva.

Queste ultime definiscono, tra l'altro:

- i diversi tempi entro i quali gli agglomerati urbani, in funzione della loro dimensione, devono essere dotati di reti fognarie e di impianti di depurazione;
- gli standard che devono essere garantiti allo scarico, in funzione sia delle dimensioni demografiche sia della appartenenza o meno alle cosiddette *aree sensibili*;
- i criteri per l'individuazione delle *aree sensibili*.

Il medesimo articolo 7 stabilisce anche che il Ministero dell'Ambiente, entro 18 mesi, provveda all'**attuazione della direttiva comunitaria** in conformità alla legislazione vigente in materia di tutela delle acque dall'inquinamento.

Va rilevato che, oltre alle disposizioni dell'art. 7 citate, la legge contiene un'altra norma rilevante, in materia di scarichi degli insediamenti civili e produttivi nelle



pubbliche fognature; il comma 5 dell'art. 8 dispone infatti che le Regioni e le Province autonome stabiliscano **norme integrative** per il controllo di tali scarichi nonchè per la funzionalità degli impianti di pretrattamento e per il rispetto dei limiti e delle prescrizioni previsti dalle relative autorizzazioni.

Di interesse più specifico, ai fini dell'organizzazione dei servizi, sono infine le disposizioni in materia di riutilizzo delle acque reflue, contenute nell'art. 6 della legge. Esse riservano al Ministro dell'ambiente l'adozione delle norme tecniche in materia e alle Regioni l'adozione di programmi di attuazione del risparmio idrico (agevolazioni alle imprese, acquedotti ad uso industriale, promiscuo e rurale).

2.5 LA REGOLAMENTAZIONE ECONOMICA DEI SERVIZI IDRICI

Gli strumenti previsti dalla legge per attuare la regolamentazione economica del mercato dei servizi sono principalmente:

- le convenzioni fra enti locali e soggetti gestori.
- la tariffa del servizio idrico integrato.

Attraverso tali strumenti devono quindi essere raggiunti gli obiettivi di efficienza, di efficacia e di economicità della riorganizzazione della gestione indicati dall'art. 9, primo comma della legge.

La **convenzione tipo e il relativo disciplinare**, per regolare i rapporti fra gli Enti locali di ciascun ambito territoriale e i soggetti gestori dei servizi idrici integrati, deve essere adottata, ai sensi dell'art. 11 della legge, dalla Regione.

Convenzione-tipo e disciplinare devono, però, essere conformi ai criteri generali di gestione determinati dallo Stato, ai sensi dell'art. 4, lettere f) e g), anche riguardo ai livelli minimi dei servizi che devono essere garantiti.

Il comma 2 del medesimo articolo 11 stabilisce i contenuti della convenzione-tipo, che riguardano, tra l'altro: a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio; b) la durata dell'affidamento (comunque non superiore a 30 anni); c) i livelli di efficienza e affidabilità del servizio da assicurare all'utenza; d) i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe e del loro aggiornamento.

Spetta poi agli Enti locali la definizione degli specifici contenuti della convenzione, nei modi stabiliti dal comma 3 dell'art. 11, sulla base del "progetto industriale" del servizio nell'ambito territoriale di competenza di cui si è detto nel par. 2.2. La convenzione, in base al disposto del comma 2 dell'art. 10, deve anche definire le modalità e le forme con cui avviene l'eventuale confluenza nel soggetto gestore del servizio idrico integrato delle organizzazioni pubbliche esistenti che fossero state sciolte.



Va sottolineato che la legge, prevedendo comunque la stipulazione di convenzioni, indipendentemente dalle forme e dai modi di cooperazione e dalle forme di gestione adottate, introduce una rilevante innovazione nel rapporto fra enti locali appartenenti al medesimo ambito e soggetti gestori del servizio idrico integrato, con un'accentuata distinzione dei ruoli e delle responsabilità reciproci.

La legge non stabilisce termini per i diversi adempimenti, ma è evidente l'interesse a che i tempi di elaborazione della convenzione tipo non siano troppo diversi da quelli stabiliti per l'organizzazione territoriale e funzionale del servizio.

La **tariffa**, che costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato, è *determinata dagli Enti locali* (art. 13, comma 5), anche in relazione al piano finanziario degli investimenti relativi al servizio idrico in ciascun ambito (di cui all'art. 11, comma 3) e sulla base della tariffa di riferimento, la cui determinazione compete invece al Ministro dei lavori pubblici, su proposta del Comitato di vigilanza, sentita l'Autorità di bacino e la Conferenza permanente Stato-regioni.

La tariffa deve essere comunque determinata in modo da assicurare *la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio* e deve tener conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia.

La tariffa determinata secondo i criteri fissati dalla legge potrà essere molto diversa a seconda delle caratteristiche del territorio di riferimento. La legge lascia alla determinazione degli Enti locali ampia facoltà di modulazione della tariffa non solo fra diversi ambiti territoriali ma anche all'interno di ciascun ambito (cfr. art. 13, comma 9) e per diverse categorie di utenti. Riconosce, tuttavia, anche l'esigenza di contenere le conseguenti disparità, in particolare quando stabilisce (art. 4, comma 1, lettera b) che il Presidente del Consiglio, su proposta del Comitato dei Ministri di cui all'art. 4 della legge 183/89, determini meccanismi ed istituti di conguaglio, *a livello di bacino*, ai fini del riequilibrio tariffario.

La tariffa viene periodicamente rideterminata, tenendo conto degli obiettivi di miglioramento della produttività e della qualità del servizio fornito e del tasso di inflazione programmata (art. 13, comma 8).

I criteri e le modalità di applicazione e di aggiornamento delle tariffe determinate dagli Enti locali sono fissati nella convenzione tipo di cui all'art. 11 della legge.

2.6 LA VIGILANZA E IL CONTROLLO SUI SERVIZI IDRICI

L'alta vigilanza sull'osservanza dei principi della nuova disciplina dei servizi, in particolare per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità di cui all'art. 9 della legge nonché la regolare



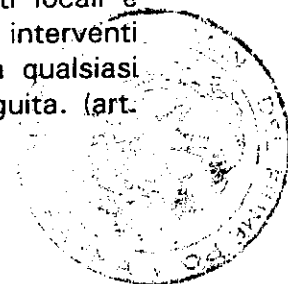
determinazione e il regolare adeguamento delle tariffe e la tutela degli interessi degli utenti è demandata ad un Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.

Il Comitato è istituito, ai sensi dell'art. 21, presso il Ministero dei lavori pubblici. Per lo svolgimento dei propri compiti e di *funzioni ispettive* (art. 21, comma 4), il Comitato si avvale di una segreteria tecnica, costituita nell'ambito della Direzione generale della difesa del suolo, e di un Osservatorio dei servizi idrici, nonché della collaborazione delle Autorità di bacino.

I programmi di attività e le iniziative da porre in essere sono definiti dal Comitato d'intesa con le Regioni ed attuati anche mediante la cooperazione con *organi di garanzia eventualmente istituiti dalle Regioni*.

L'Osservatorio costituisce e gestisce una banca dati, sulla base delle informazioni trasmesse dai soggetti gestori, riguardanti gli aspetti tecnici, economici, organizzativi e funzionali dei servizi. Può anche acquisire direttamente le notizie relative ai servizi idrici, ai fini della proposizione, *dinnanzi agli organi giurisdizionali competenti*, dell'azione avverso gli atti posti in essere in violazione della presente legge nonché dell'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori e di risarcimento dei danni a tutela dei diritti dell'utente.

Nella convenzione tipo di cui all'art. 11, che regola i rapporti fra Enti locali e soggetti gestori, la Regione prevede l'esercizio di poteri sostitutivi e gli interventi necessari qualora siano accertate gravi irregolarità, inadempienze e in qualsiasi altro caso in cui la gestione del servizio idrico non possa essere proseguita. (art. 19, comma 3).



**QUADRO DI SINTESI DEGLI ADEMPIMENTI PREVISTI
DALLA LEGGE 5/1/94, n. 36**

N.	ADEMPIMENTO	Rif. L.36	COMPETENZA	SCADENZA
A	COMPETENZE DELLO STATO			
1	Direttive per censimento delle risorse idriche	4.1 a	Pres. Consiglio	
2	Direttive per disciplina dell'economia idrica	4.1 a	Pres. Consiglio	
3	Direttive per la protezione delle acque dall'inquinamento	4.1 a	Pres. Consiglio	
4	Metodologie per la programmazione della razionale utilizzazione delle risorse idriche	4.1 b	Pres. Consiglio	
5	Linee per la programmazione degli usi plurimi delle risorse idriche	4.1 b	Pres. Consiglio	
6	Criteri ed indirizzi per i trasferimenti d'acqua ex art. 17	4.1 c	Pres. Consiglio	
7	Metodologie e criteri generali per revisione e aggiornamento generale del PRGA	4.1 d	Pres. Consiglio	
8	Direttive e parametri tecnici per individuazione aree a rischio di crisi idrica	4.1 e	Pres. Consiglio	
9	Criteri per la gestione del servizio idrico integrato	4.1 f	Pres. Consiglio	
10	Definizione livelli minimi dei servizi in ciascun ambito territoriale	4.1 g	Pres. Consiglio	
11	Criteri e indirizzi per gestione servizi di approvvigionamento per usi non potabili	4.1 g	Pres. Consiglio	
12	Determinazione meccanismi e istituti di conguaglio tariffe a livello di bacino	4.1 h	Pres. Consiglio	
13	Determinazione sistemi esistenti che rispondono agli obiettivi dell'art. 17	4.1 i	Pres. Consiglio	
14	Regolamento per criteri e metodo di determinazione perdite in acquedotti e fognature	5.2	Ministro LL.PP.	1 anno
15	Norme tecniche per il riutilizzo delle acque reflue	6.1	Ministro Ambiente	1 anno
16	Riassetto funzionale e organizzativo enti gestori servizi idrici sottoposti a vigilanza statale	10.5	Ministro LL.PP.	1 anno
17	Programma nazionale di attuazione direttiva CEE 91/271	7.1	Ministro Ambiente	1 anno
18	Attuazione della direttiva CEE 91/271	7.2	Ministro Ambiente	18 mesi
19	Rapporto su attuazione direttiva CEE 91/271	7.4	Ministro Ambiente	
20	Piano di trasferimento impianti gestiti dai Consorzi A.S.I. nel Mezzogiorno	10.6	Presid. Consiglio	31.12.1995
21	Elaborazione metodo normalizzato per la determinazione delle tariffe	13.3	Ministro LL.PP.	
22	Fissazione termine per accordi programma per trasferimenti d'acqua tra bacini	17.1	Ministro LL.PP.	
23	Approvazione accordi di programma per trasferimenti d'acqua tra bacini	17.2	Presid. Consiglio	
24	Modalità applicazione nuovi canoni d'utenza d'acqua	18.5	Ministro Finanze	30 giorni
25	Modalità di assegnazione concessioni a privati della gestione dei servizi idrici	20.1	Ministro LL.PP.	
26	Nomina del Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche	21.1	Ministro LL.PP.	
27	Regolamento di individuazione atti normativi incompatibili con la legge	32.3	Presid. Consiglio	60 giorni
28	Regolamento su modificazioni artificiali fase atmosferica del ciclo naturale dell'acqua	2.2	Ministro Ambiente	6 mesi

(segue)



N.	ADEMPIMENTO	Rif. L.36	COMPETENZA	SCADENZA
B	COMPETENZE DELL'AUTORITA' DI BACINO			
1	Definizione e aggiornamento periodico del bilancio idrico	3.1	Comitato istituzion.	
2	Adozione misure di competenza per pianificazione economia idrica	3.2	Comitato istituzion.	
3	Determinazioni sui progetti di delimitazione ambiti territoriali di gestione dei servizi idrici	8.2	Comitato istituzion.	entro 6 mesi
4	Aggiornamento piano regolatore acquedotti a scala di bacino	8.4	Comitato istituzion.	
5	Programmazione degli interventi attuativi del PRGA	8.4	Comitato istituzion.	
6	Parere su metodo normalizzato di definizione tariffa	13.2	Comitato istituzion.	
7	Promozione accordo di programma per i trasferimenti d'acqua tra bacini di competenza	17.1	Comitato istituzion.	
8	Parere su definizione acque non captabili nelle aree protette nazionali e regionali	25.1	Comitato istituzion.	
9	Parere su disciplina utilizzazione invasi idroelettrici in situazioni di emergenza idrica	30.1 b	Comitato istituzion.	
10	Parere su disciplina qualità dell'acqua nei serbatoi idroelettrici	30.1 c	Comitato istituzion.	
11	Collaborazione con Comitato di vigilanza sulle risorse idriche	21.4	Comitato istituzion.	
12	Proposta in merito a competenze statali ex art. 91.4 del DPR 616/77	8.6	Comitato istituzion.	
13	Rapporti con l'Osservatorio dei servizi idrici	22.1	Comitato istituzion.	
C	COMPETENZE DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME			
1	Adozione programmi di risparmio idrico	6.2	Regione	
2	Delimitazione ambiti territoriali di riorganizzazione dei servizi idrici	8.2	Regione	6 mesi
3	Norme integrative per il controllo degli scarichi in pubblica fognatura	8.5	Regione	
4	Disciplina delle forme di cooperazione tra enti locali negli ambiti territoriali	9.3	Regione	
5	Convenzione e disciplinare tipo per regolare i rapporti fra enti locali	11.1	Regione	
6	Criteri per la redazione del programma di interventi attuativi della legge	11.3	Regione	
7	Disciplina del trasferimento di pubblici dipendenti ai gestori dei servizi idrici	12.3	Regione	
8	Legge di trasferimento del personale	12.3	Regione	
9	Controllo della convenzione per il riparto fra gestori delle spese di riscossione tariffe	15.3	Regione	
10	Promozione e proposta di accordi di programma su trasferimenti d'acqua ex art. 17	17.1	Regione	
D	COMPETENZE DELLE PROVINCE E DEGLI ENTI LOCALI			
1	Parere su delimitazione ambiti territoriali di riorganizzazione servizi idrici	8.2	Provincia	entro 6 mesi
2	Parere su aggiornamento PRGA a scala di bacino	8.4	Provincia	12 mesi
3	Organizzazione del servizio idrico integrato negli ambiti territoriali	9.1	Enti locali	12 mesi
4	Provvedimenti per la gestione del servizio idrico integrato	9.2	Enti locali	
5	Attività propedeutiche alla definizione delle convenzioni per l'affidamento della gestione	11.3	Enti locali	

3. ASPETTI PRINCIPALI DELLA DEFINIZIONE DEGLI AMBITI

3.1 RIORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI IDRICI E PIANIFICAZIONE DI BACINO

I soggetti chiamati a disciplinare la riorganizzazione territoriale, funzionale ed economica dei servizi idrici, sono le Regioni e le Province Autonome, che ispireranno i loro provvedimenti attuativi ai principi fondamentali stabiliti dalla legge 36 al Capo I, sintetizzabili nei punti seguenti:

- tutte le acque sono patrimonio pubblico, del quale deve essere salvaguardata, nell'interesse della collettività, la capacità di riproduzione delle caratteristiche quantitative e qualitative;
- gli usi delle acque devono avvenire secondo criteri di solidarietà sociale, territoriale e intergenerazionale e di compatibilità con la salvaguardia dell'ambiente, dando priorità agli usi potabili.

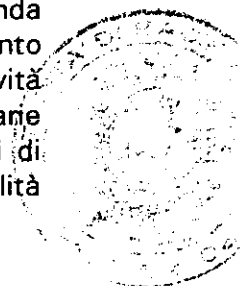
Garantita la coerenza con tali principi, la riforma deve governare la trasformazione dell'attuale assetto dei servizi idrici verso una gestione secondo criteri di efficacia, di efficienza e di economicità, assicurando che le risorse finanziarie rese disponibili dalla tariffa richiesta agli utenti consentano la copertura di tutti i costi di gestione.

La riforma dei servizi è quindi ispirata ai criteri di:

- salvaguardare, da un lato, i rilevanti interessi pubblici alla tutela del patrimonio idrico e ambientale, garantendo anche alle generazioni future una disponibilità d'acqua, in quantità e qualità appropriata per tutti gli usi individuali, produttivi e collettivi;
- rimuovere, dall'altro lato, i fattori che causano diseconomie nella produzione dei servizi e livelli di qualità inadeguati ai fabbisogni dell'utenza, in tal senso perseguendo un obiettivo di razionalizzazione tecnico-economica dei sistemi produttivi attuali.

Da quanto esposto emerge con tutta evidenza la *ratio* delle disposizioni di legge che prevedono che la riforma vada riferita a e coordinata con la pianificazione di settore rilevante (piani regionali delle acque e di risanamento, piano regolatore generale degli acquedotti) e con la pianificazione di bacino idrografico della legge 183/89.

In condizioni di scarsità e di compromissione, o quantomeno di profonda modificazione, del ciclo idrologico naturale dell'acqua, prodotte dall'intervento umano, i servizi idrici pubblici devono, infatti, non solo assicurare alla collettività congrue dotazioni d'acqua di buona qualità e condizioni igieniche e sanitarie accettabili, all'interno e all'esterno dei centri abitati, ma anche fornire sistemi di intervento "artificiale" capaci di assicurare il bilanciamento fra disponibilità



naturale e fabbisogni, di impedire il degrado e di salvaguardare la qualità delle acque. Sono cioè strumenti fondamentali delle azioni di governo delle risorse idriche, che vanno definite dalle Regioni e dall'Autorità di bacino, secondo le rispettive competenze, mediante i piani sopra richiamati.

In questo senso, nei passaggi fondamentali che riguardano la riorganizzazione dei servizi, e precisamente:

- nella definizione di ambiti territoriali "ottimali" all'interno dei quali le attuali gestioni dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione vanno integrate;
- nella scelta delle modalità e delle forme di cooperazione fra gli Enti locali di ciascun ambito ai fini dell'integrazione dei servizi;
- nella definizione delle regole fondamentali riguardanti le forme e le modalità di erogazione dei servizi nonché i rapporti fra gli Enti locali e i soggetti gestori;
- nella costituzione di organi e strumenti di vigilanza, di garanzia e di controllo sulla gestione dei servizi idrici;

vanno, innanzi tutto, definiti e precisati gli istituti che consentano di rafforzare le funzioni e le responsabilità pubbliche e gli strumenti di **governo delle risorse idriche**, di **direzione dell'erogazione dei servizi** e di **regolamentazione economica e di controllo delle gestioni** negli ambiti territoriali di riferimento.

Per quanto riguarda il governo delle risorse idriche, che investe, come detto, le funzioni delle Regioni e dell'Autorità, ciò si traduce principalmente nel coordinamento e nell'aggiornamento degli strumenti di pianificazione e di programmazione, alla scala regionale e di bacino, in tempi e modi che consentano un efficace raccordo con il processo di riorganizzazione dei servizi.

Per quanto riguarda invece la direzione, la regolamentazione e il controllo dei servizi si tratta di precisare, nei diversi provvedimenti previsti (progetti di delimitazione degli ambiti territoriali, convenzione-tipo, scelta delle forme di cooperazione, istituzione di organi regionali di garanzia e controllo, ecc.), gli aspetti meno definiti dalla legge secondo orientamenti e indirizzi comuni nei termini che sono discussi nei successivi paragrafi.

3.2 CRITERI GENERALI DI DEFINIZIONE DEGLI AMBITI

Secondo il primo comma dell'art. 8, i criteri di definizione degli ambiti sono i seguenti:

- rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei vincoli contenuti nei piani regionali di risanamento, nel piano regolatore generale degli acquedotti nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione;
- superamento della frammentazione delle gestioni;



- conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative.

Le scelte al riguardo, ed in particolare quella delle priorità e dell'importanza da assegnare a ciascun criterio, dipendono in larga misura dalle specifiche situazioni locali e regionali e saranno quindi assunte, su tale base, dalle Amministrazioni regionali competenti.

Va però sottolineato che il ruolo dei servizi idrici quali strumenti essenziali di attuazione della pianificazione di settore fa ritenere che l'ambito territoriale di cui all'art. 8 della legge vada inteso, prima ancora che come ambito di erogazione unitaria e integrata dei servizi, come ambito nel quale si devono *rafforzare e integrare, per l'intero ambito e per tutti i servizi idrici pubblici, le responsabilità e le funzioni pubbliche di direzione o governo del processo graduale di riorganizzazione delle attuali gestioni*, in coerenza con gli indirizzi della pianificazione regionale e di bacino e le finalità di tutela degli interessi collettivi stabilite dai principi fondamentali della legge.

Ciò significa anche che il criterio dell'integrazione dei servizi va riferito più all'esigenza di una unica responsabilità pubblica di organizzazione e direzione dei servizi che non alla circostanza che la produzione di tutte le fasi dei servizi sia effettivamente svolta da un unico soggetto. Il grado di integrazione e di unificazione dell'organizzazione produttiva, infatti, dipenderà essenzialmente dalle condizioni di efficienza ed economicità delle imprese, pubbliche o private, che saranno effettivamente riscontrate nell'ambito, mentre l'unitarietà delle responsabilità di riorganizzazione dei servizi rappresenta una condizione essenziale di razionalizzazione e di rafforzamento dell'azione pubblica sia per l'attuazione degli indirizzi dei piani delle risorse idriche sia per garantire agli utenti servizi di qualità e costi appropriati.

3.3 DIREZIONE DELL'AMBITO DI RIORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI IDRICI

Quanto detto nei paragrafi precedenti pone in evidenza che nell'attuazione della riforma dei servizi, fin dalla fase di definizione degli ambiti territoriali, grande rilevanza ha la precisazione e il rafforzamento delle **funzioni e responsabilità pubbliche di direzione** del processo di riorganizzazione delle gestioni esistenti.

Si ritiene cioè che siano decisivi, nelle scelte da compiere, gli elementi che possono condizionare l'istituzione e l'organizzazione di una funzione pubblica, che viene denominata nel seguito **Direzione d'ambito**, dotata delle competenze e delle capacità tecnico-amministrative che la pongano in grado di assumere le responsabilità e di svolgere efficacemente le seguenti funzioni principali:

- attuazione delle direttive e degli indirizzi della pianificazione regionale e di



- bacino in materia di usi delle risorse idriche, di tutela e salvaguardia della qualità, di risparmio idrico, di gestione delle aree di salvaguardia;
- specificazione della domanda di servizi cioè della quantità e della qualità che devono essere garantiti dai soggetti erogatori in risposta alle esigenze delle collettività locali;
 - definizione del piano finanziario e del programma di attuazione riguardante le infrastrutture e le altre dotazioni necessarie per l'erogazione dei servizi;
 - determinazione della tariffa dei servizi, secondo i criteri stabiliti dalla Regione;
 - scelta delle modalità di produzione dei servizi e definizione delle relative convenzioni, sulla base della convenzione-tipo adottata dalla Regione;
 - controllo operativo, tecnico e gestionale, sull'erogazione dei servizi.

Si tratta di compiti che la legge attribuisce come si è visto agli Enti locali, Comuni e Province, di ciascun ambito, che a tal fine devono operare nelle forme e nei modi disciplinati dalla Regione, ai sensi della legge 142/90, e secondo gli indirizzi regionali, in particolare secondo le regole stabilite nella convenzione-tipo e relativo disciplinare.

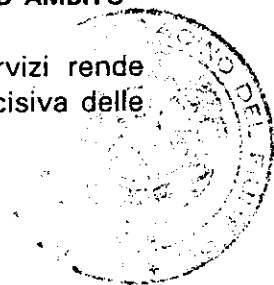
Indipendentemente dalle forme di cooperazione che le Regioni riterranno più appropriate (cfr. successivo par. 4), l'aspetto rilevante è che ruolo e responsabilità della Direzione d'ambito sono distinti dalle funzioni della produzione dei servizi, cioè da quelle dei soggetti "imprenditoriali" che devono assicurare il raggiungimento degli standard di servizio specificati dalla Direzione d'ambito. Ciò in coerenza anche con le disposizioni dell'art. 11 della legge, che affidano appunto alla convenzione la regolamentazione dei rapporti e la definizione degli obblighi reciproci fra gli Enti locali, rappresentati nella Direzione d'ambito, e i soggetti affidatari dell'erogazione.

Le scelte del soggetto o dei soggetti che in ciascun ambito territoriale assumeranno tali funzioni di erogazione dei servizi sarà determinata sulla base del confronto competitivo attivato dalla Direzione d'ambito, la cui costituzione può quindi promuovere la competizione fra le imprese erogatrici, pubbliche o private, e concorrere quindi al raggiungimento degli obiettivi di efficienza perseguiti dalla legge.

Va rilevato, come già sottolineato nel paragrafo precedente, che mentre la Direzione d'ambito non può che essere unica in ciascun ambito territoriale, è possibile che più soggetti siano incaricati della produzione in un medesimo ambito.

3.4 FORME DI COOPERAZIONE FRA COMUNI E PROVINCE PER LA DIREZIONE D'AMBITO

La centralità del ruolo della Direzione d'ambito nella riforma dei servizi rende opportuna la sottolineatura dell'importanza di una disciplina regionale incisiva delle forme di cooperazione fra Comuni e Province.



La non chiara formulazione delle disposizioni contenute al riguardo nell'art. 9 della legge potrebbe far ritenere che ogni scelta concreta circa l'organizzazione e la cooperazione tra enti locali debba essere riservata a questi ultimi, sulla base di un'astratta disciplina dei modelli di possibile cooperazione, che lasci inalterato l'ordine delle competenze e il loro esercizio a livello municipale.

Una siffatta interpretazione si scontrerebbe però con le previsioni del terzo comma dell'art. 9, che assegnano alle Regioni un potere di disciplina delle forme di cooperazione *ai sensi e per gli effetti della legge n. 142/90, cioè in relazione alla potestà regionale di cui all'art. 3 della legge stessa, potestà che è nella forma di coordinamento degli enti locali.*

Essa contrasterebbe, inoltre, con la potestà regionale di individuazione degli ambiti territoriali, la cui delimitazione non avrebbe nessuna ragione d'essere se non fosse posta in rapporto all'esercizio in forma sovracomunale delle funzioni inerenti al servizio idrico, così come disposto dal comma 1 dell'art.9. Se, infatti, rimanesse inalterato l'ordine delle competenze, verrebbe meno la funzione regionale programmatoria e di riorganizzazione dei servizi, che deve essere invece assistita da adeguati strumenti, come appunto il potere di individuazione delle forme di cooperazione, da intendersi quali veri e propri momenti di esercizio della funzione.

Del resto una disciplina regionale incisiva delle forme di cooperazione fra gli enti locali, in quanto diretta espressione di questi ultimi e in un organismo comune, la Direzione d'ambito, per l'**esercizio congiunto** delle funzioni di direzione e controllo delle gestioni operative, rappresenta un doveroso momento di coordinamento anche attuativo delle scelte di cooperazione e di programmazione.

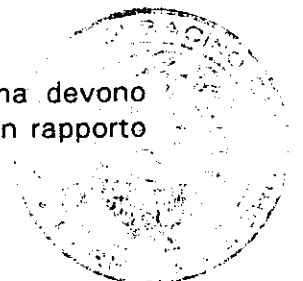
Quanto alle forme che devono essere definite dai provvedimenti regionali, si osserva che l'art. 9 presuppone l'esistenza di diversificati modelli di cooperazione: la convenzione o altre forme più strutturate, assimilabili ai consorzi di funzioni di cui al comma settimo dell'art. 25 della legge 142.

La scelta deve comunque tener conto dell'esigenza di dare forza e rappresentatività adeguate alla Direzione d'ambito in rapporto alle funzioni attribuite.

3.5 ASPETTI ECONOMICI DELLA DEFINIZIONE DEGLI AMBITI

Pur rappresentando un fattore decisivo, la costituzione della Direzione d'ambito non sarà di per sé sufficiente a rimuovere le cause di diseconomie nella produzione di livelli di qualità inadeguati ai fabbisogni dell'utenza, senza il concorso di un appropriato sistema di regolamentazione economica e di controlli

Gli elementi fondamentali di questi istituti sono definiti dalla legge ma devono essere precisati e rafforzati in sede di attuazione della riforma, anche in rapporto



alle scelte specifiche della riorganizzazione territoriale e funzionale dei servizi., in particolare quindi dalle caratteristiche degli ambiti e dalle forme istituzionali, dalle competenze e dalle responsabilità attribuite alla Direzione d'ambito.

Queste scelte potranno avere, infatti, conseguenze rilevanti sui costi e sui prezzi dell'acqua e sui rapporti fra la Direzione d'ambito e i soggetti erogatori dei servizi, quindi sulla reale portata ed efficacia della riforma sotto il profilo sociale ed economico.

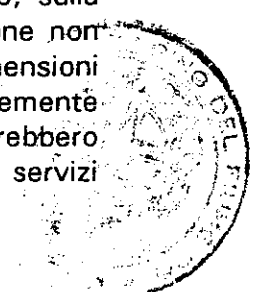
Le scelte di definizione degli ambiti territoriali possono, in primo luogo, condizionare i livelli della tariffa che gli utenti sono chiamati a corrispondere per il servizio idrico integrato e la qualità del servizio medesimo.

Ciò è con grande evidenza dimostrato dai notevoli divari dei prezzi dell'acqua potabile oggi rilevabili nel bacino del Po: essi sono causati in misura certamente sensibile da fattori oggettivi, dipendenti, tra l'altro, dalle caratteristiche orografiche, dalla disponibilità di risorse idriche in quantità e di qualità appropriate, dalle densità insediative e dalla distribuzione dei centri abitati, dalle tipologie e dalle dotazioni infrastrutturali; dipendono peraltro anche da da fattori legati a decisioni in materia fiscale o, comunque, di politica economica a tutti i livelli della Pubblica Amministrazione.

Le "dimensioni gestionali" indicate alla lettera c) del primo comma dell'art. 8 vanno riferite, da questo punto di vista, alle caratteristiche dell'ambito territoriale e non tanto - o non solo - a quelle dell'impresa produttrice dei servizi. Le scelte non sono, pertanto, condizionate dalle gestioni esistenti, nel senso che queste dovranno essere considerate essenzialmente ai fini della successiva riorganizzazione dei servizi nell'ambito, tenuto conto anche della norma di salvaguardia di cui al quarto comma dell'art. 9.

Se infatti dimensioni appropriate dell'impresa possono essere una caratteristica favorevole, ma non indispensabile, per assicurare un'offerta di servizi con buoni livelli tecnologici e prezzi convenienti, una dimensione territoriale sufficientemente ampia dell'ambito può favorire il raggiungimento di una "dimensione finanziaria" dei rientri tariffari che assicuri le risorse necessarie per la copertura dei costi del "servizio integrato". Tale dimensione finanziaria è in buona misura determinata dalle dimensioni demografiche ma è anche da altre caratteristiche territoriali dell'ambito, quali le dimensioni dei centri abitati, la dotazione di infrastrutture, la disponibilità di risorse idriche appropriate, la densità insediativa.

In definitiva la scelta di delimitazione di un ambito corrisponde a quella delle sue "dimensioni economiche", che possono avere effetti decisivi, ad esempio, sulla possibilità di finanziare gli interventi necessari per estendere i servizi a zone non coperte o ad aumentare i livelli di qualità nelle zone meno favorite. Dimensioni sufficientemente ampie dell'ambito, che portino a comprendere aree fortemente differenziate nelle caratteristiche territoriali sopra indicate, potrebbero conseguentemente facilitare e accelerare il processo di riqualificazione dei servizi



erogati e di riequilibrio delle tariffe, riducendo la necessità di specifici interventi al riguardo.

La circostanza che l'ambito ha non solo una connotazione geografica ma anche una precisa dimensione economica fa ritenere, in secondo luogo, che non si possa procedere alla definizione degli ambiti senza disciplinare contestualmente le forme e i modi di cooperazione fra gli Enti locali, dal momento che la delimitazione degli ambiti predetermina condizioni oggettive e vincoli territoriali al processo di riorganizzazione.

Come si visto ciò significa definire le funzioni della Direzione d'ambito, in quanto soggetto chiamato a governare l'intero processo di riorganizzazione dei servizi, e le comuni regole fondamentali alle quali le Direzioni d'ambito dovranno attenersi nello svolgimento dei propri compiti, superando le specificità delle situazioni locali ed i vincoli che ne potrebbero scaturire.

Questa esigenza è riconosciuta implicitamente dalla legge, quando fissa scadenze coincidenti per i due adempimenti del secondo comma dell'art. 8 e del terzo comma dell'art. 9.

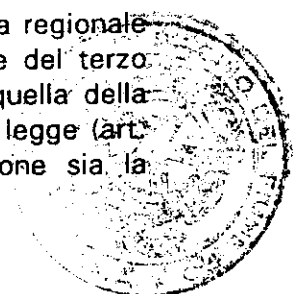
Meritano particolare considerazione in questa fase gli aspetti seguenti:

- a) l'individuazione e il controllo degli elementi che possono introdurre distorsioni dal lato della specificazione della domanda e/o dell'organizzazione dell'offerta della produzione di servizi;
- b) la definizione di istituti atti a risolvere in tempi rapidi e certi l'eventuale contenzioso fra Direzione d'ambito e affidatari dell'erogazione dei servizi.

Soluzioni appropriate al riguardo possono essere incluse nella convenzione-tipo di cui all'art. 11 della legge, per quanto riguarda gli obblighi dei soggetti affidatari dell'erogazione dei servizi.

E' invece opportuno che siano predeterminati, nella fase della loro istituzione, gli indirizzi dell'azione delle Direzioni d'ambito. Tale opportunità è sottolineata anche dal terzo comma dell'art. 11, che prevede che le Regioni fissino i criteri e gli indirizzi per la redazione del "progetto industriale" da porre alla base della riorganizzazione funzionale e gestionale dei servizi e della determinazione della tariffa.

Per quanto riguarda le funzioni e modalità di vigilanza e controllo a scala regionale esse possono essere istituite ai sensi del quinto comma dell'art. 21 e del terzo comma dell'art. 19. Anche in questo caso la sede più appropriata è quella della definizione della Direzione d'ambito, come esplicitamente previsto dalla legge (art. 9, comma 3), con riferimento ai casi in cui la forma di cooperazione sia la convenzione ex art. 24 della legge 142/90.



3.6 RACCORDO TEMPORALE DELLA DEFINIZIONE DEGLI AMBITI CON LA PIANIFICAZIONE.

Si è visto che il processo di riforma dei servizi idrici negli ambiti territoriali definiti dalle Regioni è connessa con, e condizionata da, altri adempimenti di legge, in particolare quelli relativi alla pianificazione regionale e di bacino.

Principale strumento della pianificazione, è il **bilancio idrico**, che stabilisce le condizioni ambientali di compatibilità fra disponibilità e fabbisogni in un determinato ambito di riferimento cioè il quadro delle regole, in materia di usi e di tutela delle risorse idriche, alle quali devono attenersi sia la Direzione d'ambito sia i soggetti responsabili dell'erogazione dei servizi.

Questi aspetti sono direttamente esplicitati solo nella disposizione del comma 1 dell'art. 8, che stabilisce, fra i criteri di delimitazione degli ambiti territoriali, quelli della considerazione delle previsioni e dei vincoli contenuti nei piani di risanamento delle acque e nel piano regolatore degli acquedotti.

Quantomeno implicita è invece l'esigenza di raccordo temporale delle scelte di riorganizzazione dei servizi con quelle di formazione del bilancio idrico (art. 3), di aggiornamento del piano regolatore generale degli acquedotti (art. 8, comma 4) e di attuazione delle disposizioni riguardanti l'applicazione della direttiva 91/271/CEE in materia di trattamento delle acque reflue urbane (art. 7), che potranno comportare revisioni e aggiornamenti dei piani regionali di risanamento, con riferimento soprattutto alla definizione delle cosiddette aree sensibili,

E' invece evidente che tali scelte possono condizionare le modalità e i costi di produzione dei servizi, e quindi le tariffe, in quanto predeterminano le tecnologie di depurazione da adottare, per raggiungere determinati standard di effluente, o l'opportunità di riutilizzo delle acque depurate, per conseguire obiettivi di risparmio idrico, nonché le esigenze di sistemi di accumulo, regolazione e trasferimento a distanza delle risorse, per modificare la naturale distribuzione, spaziale e temporale, dell'acqua in funzione dei fabbisogni collettivi.

Per quanto sia impraticabile subordinare, vista l'esiguità dei tempi assegnati, le scelte iniziali di definizione degli ambiti alle scelte in ordine alle fonti di approvvigionamento degli acquedotti - principale contenuto del piano regolatore - è opportuno che nei progetti di delimitazione si tenga in adeguata considerazione la disponibilità di risorse idriche in grado di soddisfare la domanda per uso potabile, rinviando alla fase precedente alla definizione delle convenzioni fra enti locali e soggetti gestori la precisazione delle fonti di approvvigionamento assegnate, data la possibile rilevanza sui programmi di investimento e quindi sulla tariffa.

La determinazione delle modalità di attuazione della direttiva comunitaria sulle acque reflue urbane, soprattutto per quanto riguarda la definizione delle aree sensibili, ha invece probabilmente un'incidenza minore sulla delimitazione degli



ambiti, ma può avere effetti non trascurabili sui contenuti della convenzione in sede di affidamento della gestione. E' pertanto opportuno che vengano assunte per tempo le relative decisioni.

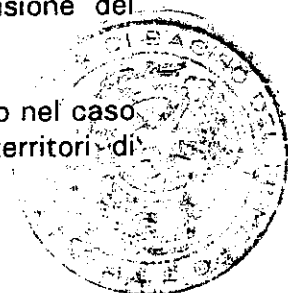
In definitiva si raccomanda che, nei casi in cui lo stato della pianificazione riguardante determinati ambiti non fosse sufficientemente avanzato e dettagliato da consentire scelte definitive, siano adottate le necessarie misure di salvaguardia e sia assicurata alla Direzione di ambito, nei confronti degli affidatari delle gestioni, la disponibilità di strumenti che consentano il raccordo fra le scelte di riorganizzazione degli ambiti e le successive determinazioni degli organi di governo delle risorse.

3.6 GRADUALITÀ DELL'APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DI LEGGE.

La complessità degli aspetti tecnici ed amministrativi coinvolti nella definizione degli ambiti e la circostanza che essa è il momento iniziale, ma anche fondamentale, del processo di riorganizzazione dei servizi idrici nel bacino del Po, rende opportuno che l'intero processo sia caratterizzato da gradualità delle azioni e dalla possibilità che le decisioni iniziali siano modificabili.

Dal momento che la legge non prevede procedure esplicite di revisione o di adeguamento del provvedimento regionale iniziale, sarebbe conveniente introdurre meccanismi che consentano alla Regione, dopo un congruo periodo di sperimentazione, di confermare o meno le scelte iniziali e, comunque, agli enti locali eventualmente interessati di avanzare motivate richieste di revisione del provvedimento.

E' quindi opportuno che i progetti di delimitazione degli ambiti, soprattutto nel caso che siano prospettabili interconnessioni fra bacini o comunque fra territori di Regioni confinanti, indichino le forme ritenute idonee a tal fine.



4 INDIRIZZI PER LA DEFINIZIONE DEGLI AMBITI

Sulla base delle considerazioni fatte nei precedenti paragrafi, si ritiene che i riferimenti principali, di cui tener debito conto nelle determinazioni di competenza delle Regioni e dell'Autorità di bacino riguardo alla definizione degli ambiti territoriali di cui all'art. 8, comma 1, della legge, siano quelli indicati nei punti seguenti.

Tali riferimenti saranno assunti dall'Autorità di bacino, in sede di esame dei progetti regionali di delimitazione, ai fini della determinazione di competenza di cui all'art. 8, comma 2 e dei conseguenti atti della pianificazione di bacino.

Al riguardo, si ritiene più appropriato, in relazione anche alla contemporanea scadenza dei due termini di adempimento dell'art. 8, comma 2, e dell'art. 9, comma 3 della legge da parte delle Regioni, che si proceda contestualmente alla definizione degli ambiti e alla disciplina delle forme e modi di cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito.

1. Riorganizzazione territoriale dei servizi idrici

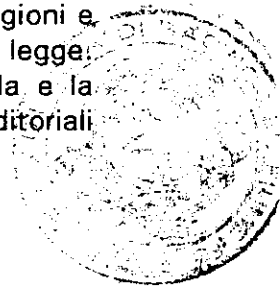
L'ambito territoriale di cui all'art. 8, comma 1, della legge 5/1/1994, n. 36, rappresenta il riferimento appropriato per il rafforzamento e l'integrazione nell'intero ambito delle responsabilità e delle funzioni pubbliche di riorganizzazione e direzione delle gestioni esistenti dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue.

2. Rafforzamento delle funzioni pubbliche nell'ambito territoriale

In ciascun ambito territoriale, è determinante il rafforzamento della funzione pubblica di direzione unitaria, cioè competente per l'intero ambito e per tutti i servizi idrici pubblici, della riorganizzazione delle gestioni esistenti in modo che il processo, anche attraverso forme transitorie, sia governato per il perseguimento delle finalità della legge nonché degli obiettivi della pianificazione di bacino del Po e della pianificazione regionale.

3. Definizione della "Direzione d'ambito".

La forma istitutiva ed organizzativa della funzione pubblica di cui al punto 2, nel seguito denominata "Direzione d'ambito", dipenderà dalle forme di cooperazione fra gli Enti locali, che devono essere disciplinate dalle Regioni e dalla Provincia Autonoma di Trento ai sensi dell'art. 9, comma 3, della legge. Nella definizione della Direzione d'ambito, sono decisivi, per la tutela e la salvaguardia degli interessi collettivi nei confronti dei soggetti imprenditoriali erogatori dei servizi, nonché a garanzia dei diritti degli utenti:



a) l'attribuzione alla Direzione stessa di responsabilità e di competenze appropriate;

b) l'accertamento della sussistenza di competenze e dotazioni tecniche, economiche e finanziarie adeguate.

Tali requisiti sono essenziali per l'espletamento, in attuazione delle direttive e degli indirizzi delle Regioni e dell'Autorità di bacino, di un'efficace azione di avvio della riorganizzazione delle gestioni e degli adempimenti connessi (definizione degli interventi e delle iniziative da attuare, e del relativo piano finanziario, definizione delle specifiche convenzioni per la produzione dei servizi) e di un successivo controllo delle modalità di produzione da parte delle imprese incaricate ai fini dell'assunzione da parte della Direzione d'ambito delle iniziative e dei provvedimenti di aggiornamento e di revisione che dovessero risultare necessari.

4. Distinzione fra funzioni di Direzione d'ambito e di erogazione dei servizi

La Direzione d'ambito, in virtù del suo ruolo e delle sue responsabilità pubbliche, e quale che sia la sua forma istitutiva è distinta dai soggetti aventi compiti di erogazione dei servizi e ne promuove un confronto competitivo volto agli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità del servizio idrico integrato perseguiti dalla legge.

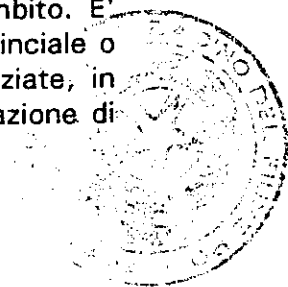
5. Disciplina e regolamentazione della Direzione d'ambito

Si raccomanda che la regolamentazione fondamentale della Direzione d'ambito, salvo la più compiuta disciplina della convenzione-tipo di cui all'art. 11 della legge, sia assunta contestualmente ai provvedimenti di delimitazione degli ambiti, in particolare per quanto attiene la previsione di funzioni e modalità di vigilanza e controllo, a scala regionale.

6. Caratteristiche dell'ambito territoriale e uniformità delle tariffe

Per l'applicazione dei criteri di delimitazione degli ambiti territoriali indicati dal primo comma dell'art. 8 della legge, si segnala l'opportunità di dare debita considerazione anche alla "dimensione economica" di ciascun ambito, al fine di facilitare il conseguimento degli obiettivi di pareggio fra costi e ricavi, soprattutto nel caso di consistenti investimenti per l'adeguamento dei servizi nelle zone meno favorite, e di ridurre progressivamente gli eventuali dislivelli tariffari, fino a giungere ad un unico livello tariffario per l'intero ambito. E' preferibile a tale scopo prevedere dimensioni dell'ambito a scala provinciale o interprovinciale, in modo da contenere situazioni territoriali differenziate, in termini di dimensioni dei centri abitati, di densità insediativa, di dotazione di infrastrutture, di conformazione orografica.

7. Raccordo con la pianificazione delle risorse idriche nell'ambito



Al fine di assicurare che la gestione dei servizi sia condotta in coerenza con le finalità di salvaguardia e tutela delle risorse idriche, l'azione della Direzione d'ambito dovrà assicurare che, fin dalla fase d'avvio, la riorganizzazione delle gestioni persegua gli obiettivi della pianificazione regionale e di bacino e sia coerente con gli indirizzi e i criteri dalla stessa disposti in materia di risorse idriche e di tutela dall'inquinamento. Si ritiene, conseguentemente, che la definizione di ogni ambito debba avvenire sulla base di una adeguata considerazione della disponibilità di risorse idriche in grado di soddisfare la domanda di uso potabile nonché, come esplicitamente previsto dal primo comma dell' art. 8 della legge, delle previsioni e dei vincoli contenuti nei piani regionali di risanamento delle acque e nel piano regolatore generale degli acquedotti.

8. Revisione degli ambiti

In relazione all'eventualità di revisioni dell'iniziale definizione degli ambiti è opportuno che il provvedimento regionale di approvazione indichi le modalità con cui procedere a future revisioni.

9. Ambiti interregionali

E' importante che il progetto regionale di definizione degli ambiti territoriali evidenzi e valuti le situazioni in cui può essere necessario un coordinamento interregionale, con riguardo specialmente all'esigenza di trasferimento interregionale di risorse idriche.

