

Doc. XXII

n. 49

# PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

d'iniziativa dei senatori BEVILACQUA, SPECCHIA, BONATESTA,  
BUCCIERO, CURTO, LISI, MAGGI, MARRI, MONTELEONE  
e FLORINO

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 16 GIUGNO 1998

## Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione delle acque

ONOREVOLI SENATORI. — L'indagine più approfondita finora condotta sulla situazione gestionale dell'acqua ai fini civili è quella dell'ISTAT, che risale al 1987.

Complessivamente furono censite 5.500 gestioni del servizio di approvvigionamento idrico potabile, 7000 per il collettamento fognario e oltre 11.000 per la depurazione. La presenza di circa 23.500 gestioni per servire una popolazione di poco oltre 51 milioni, appare abnorme. Se poi si esamina il quadro generale degli operatori del settore, attesa anche la pluralità di categorie (aziende municipalizzate o speciali, aziende

consortili, enti pubblici statali e regionali, comuni, società private), il giudizio è ancora meno confortante.

I dati sulla distribuzione dei gestori ed il loro peso sul mercato dell'acqua hanno dimostrato che non c'è rapporto tra il numero di acquedotti gestiti e volume di acqua fornita.

Infatti, se i comuni gestiscono circa l'83 per cento degli acquedotti funzionanti in Italia, distribuiscono però soltanto il 34,5 per cento dell'acqua.

Le aziende municipalizzate hanno l'1 per cento degli acquedotti, ma operano su volu-

mi pari al 24 per cento del totale e tale fatto sta a dimostrare che i comuni serviti sono molto popolosi e concentrati.

I consorzi e gli enti pubblici conducono rispettivamente il 9,4 per cento ed il 4 per cento degli schemi idrici, ma forniscono acqua per il 18,5 per cento ed il 17,7 per cento, mentre i privati coprono una porzione modesta del mercato (1,4 per cento di acquedotti, 4,5 per cento di acqua).

L'analisi della ripartizione territoriale dei gestori mostra che nel Mezzogiorno si concentrano gli enti pubblici, che operano su circa il 34 per cento dei comuni. Molto diffusa territorialmente è la gestione in economia dei servizi idrici da parte dei Comuni, mentre le aziende municipalizzate sono localizzate essenzialmente nel Centro-Nord del Paese. L'estrema polverizzazione degli operatori in Italia è dimostrata anche dall'esiguità di acqua mediamente distribuita da ciascun gestore: il volume medio distribuito supera di poco 1,4 milioni di metri cubi e la popolazione media servita è di appena 9.328 abitanti.

L'indagine ISTAT del 1987 ha anche accertato che molti comuni mancano di acquedotti, essendo approvvigionati con sistemi che si rivelano assolutamente inadeguati (cisterne, fontane pubbliche, eccetera), mentre è anche presente la gestione mista, nel senso che si hanno operatori differenti tra reti esterne e reti interne.

Una forte spinta alla concentrazione delle gestioni si è avuta nel Mezzogiorno, al fine di superare la fragilità delle strutture locali e la scarsa capacità di dare soluzione al problema della mancanza d'acqua: si segnalano l'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese (EAAP), che opera in Puglia e Basilicata, l'Ente Acquedotti Siciliani (EAS), che fornisce l'acqua a circa 300 comuni della Sicilia, l'Ente Sardo Acquedotti e Fognature (ESAF), che serve buona parte dei comuni della Sardegna.

Il censimento dell'ISTAT del 1987 ha anche evidenziato le disastrose condizioni delle reti acquedottistiche; le perdite rileva-

te sono indice di obsolescenza e scarsa manutenzione.

Molte grandi opere idriche, strategiche ai fini della soluzione del problema del miglioramento del servizio potabile ed igienico, non sono state completate o sono parzialmente funzionanti; per tali ragioni il Ministero dei lavori pubblici ha predisposto, nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno, il Programma operativo pluriregionale avente ad oggetto «ampliamento e adeguamento della disponibilità e dei sistemi di adduzione e distribuzione delle risorse idriche nelle regioni dell'obiettivo 1», con una dotazione finanziaria di 2.008.250 di ECU.

Inoltre, dal Censimento effettuato dal Dipartimento dei Servizi tecnici nazionali è risultato che nel Sud, nel 1996, non erano stati ancora ultimati 35 invasi, per una capacità di 1.539 milioni di metri cubi, di cui una consistente aliquota è riservata all'incremento delle disponibilità idrico-potabili.

Occorre un forte impegno degli organi statali e regionali per portare avanti il Programma operativo, di cui si è fatto cenno, nell'arco temporale fissato dall'Unione europea e cioè entro il 1999, il che appare un traguardo impossibile da raggiungere in base allo stato attuale di avanzamento delle progettazioni, alcune delle quali appena programmate, come quelle relative all'attuazione del Sottoprogramma 2, il cui obiettivo è il supporto alla «razionalizzazione delle forme di gestione prevalenti nel settore, anche vedendo l'applicazione di sistemi di cofinanziamento degli investimenti con capitali privati e degli altri soggetti imprenditoriali da coinvolgere nella gestione del sistema idrico integrato».

In riferimento allo stato di attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36, numerose sono le attribuzioni di competenze agli organi di Governo e ad altre importanti autorità di interesse nazionale.

Purtroppo, a distanza di quattro anni dall'emanazione della legge n. 36 del 1994, sono molto pochi i provvedimenti che sono stati definiti. La mancata formulazione di

questi atti, la maggior parte dei quali ha carattere propedeutico per la pratica attuazione della citata legge n. 36 del 1994, rappresenta una causa di ritardo per i successivi adempimenti a livello regionale e locale.

Le regioni hanno affrontato il tema dell'attuazione della legge n. 36 del 1994 con scarso impegno e solo all'inizio del 1996 hanno dato impulso agli adempimenti di propria competenza, quanto meno ponendo mano alle ipotesi di delimitazione degli ambiti territoriali ottimali, la cui individuazione ha incontrato forti difficoltà soprattutto nelle aree di consolidata presenza di gestioni municipalizzate o consortili, anche per motivazioni campanilistiche.

La preoccupazione del legislatore di far partecipare all'attuazione della legge n. 36 del 1994 tutti i soggetti interessati si è rivelata alla prova dei fatti fonte di gravi ritardi; ci si riferisce, in particolare, alla fase in cui organi dello Stato sono chiamati ad un'attività regolamentare, mediante la quale la legge voleva che si fissassero direttive, indirizzi e norme tecniche, ma che di fatto ha dato luogo ad assai diffusi inadempimenti. Occorre quindi riconsiderare, sia pure in sintesi, il quadro normativo. La legge n. 36 del 1994 dedica un capitolo importante ai problemi idrici nel Mezzogiorno, laddove riporta (articolo 17) alla competenza dello Stato la programmazione e la gestione relative al grande trasporto d'acqua. L'articolo 6 della legge 2 maggio 1976, n. 183, aveva infatti spezzato competenze e proprietà delle grandi adduttrici d'acqua che nel Mezzogiorno formano, ormai, un vero e proprio sistema fluviale artificiale.

Il «sistema» è così rimasto privo di linea e soprattutto di un autentico progetto di

completamento, gestione e manutenzione industriale.

La legge n. 36 del 1994 definisce opportunamente il quadro stabilendo che: *a)* la competenza del grande trasporto d'acqua è dello Stato. Tale competenza esprime un significato morale ed economico, essendo volto a pareggiare le condizioni di accesso dei cittadini ad un bene primario qual è l'acqua; *b)* l'azione dello Stato si esplica mediante un preliminare accordo di programma con le regioni interessate (quelle che danno acqua e quelle che la ricevono); *c)* occorre distinguere il «grande trasporto» (necessario per pareggiare le condizioni dei cittadini) dal «servizio idrico integrato» che ricomprende le opere ed i servizi necessari per distribuire, smaltire e depurare l'acqua.

Con il presente documento si propone di istituire una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla gestione delle acque sul territorio nazionale allo scopo di: verificare le misure poste in essere al fine di realizzare il risparmio idrico; controllare l'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato; verificare le modalità di concessione della gestione del servizio idrico a soggetti non appartenenti alla pubblica amministrazione; accertare la legittimità delle convenzioni e delle condizioni generali di contratto per l'esercizio dei servizi idrici; accertare le modalità e i criteri di determinazione e adeguamento delle tariffe applicate; accertare i livelli minimi dei servizi che devono essere erogati su tutto il territorio nazionale; verificare la predisposizione e la realizzazione dei piani d'investimento per l'ammodernamento degli impianti e lo sviluppo dei servizi; verificare le iniziative intraprese per pervenire all'eventuale risanamento finanziario degli enti di gestione.

**PROPOSTA  
DI INCHIESTA PARLAMENTARE**

---

Art. 1.

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare d'inchiesta alla quale è attribuito il compito di accertare lo stato di attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36.

2. In particolare, la Commissione ha il compito di:

*a)* verificare le misure adottate dalle competenti Autorità di bacino per la pianificazione dell'economia idrica;

*b)* verificare le misure poste in essere al fine di realizzare il risparmio idrico;

*c)* controllare l'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato, costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue, nonché la relativa gestione;

*d)* verificare le modalità di concessione della gestione del servizio idrico a soggetti non appartenenti alla pubblica amministrazione;

*e)* accertare la legittimità delle convenzioni e delle condizioni generali di contratto per l'esercizio dei servizi idrici;

*f)* accertare le modalità e i criteri di determinazione e adeguamento delle tariffe applicate, verificando il rispetto dei criteri fissati in materia dai competenti organi statali;

*g)* accertare i livelli minimi dei servizi che devono essere erogati su tutto il territorio nazionale;

*h)* verificare la predisposizione e la realizzazione dei piani d'investimento per l'ammodernamento degli impianti e lo sviluppo dei servizi, nonché la loro fattibilità

e congruità in relazione alle risorse finanziarie e alla politica tariffaria;

i) verificare le iniziative intraprese per pervenire all'eventuale risanamento finanziario degli enti di gestione.

## Art. 2.

1. La Commissione è composta da venti senatori nominati dal Presidente del Senato della Repubblica, in proporzione alla consistenza numerica dei Gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun Gruppo esistente.

2. Il Presidente della Commissione è nominato dal Presidente del Senato al di fuori dei componenti della medesima Commissione.

3. La Commissione elegge nel suo seno due Vice Presidenti e un Segretario.

## Art. 3.

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un Regolamento interno approvato dalla Commissione stessa a maggioranza assoluta, prima dell'inizio dei lavori.

2. Le audizioni della Commissione sono di regola pubbliche, salvo che la Commissione decida diversamente.

3. La Commissione procede con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'Autorità giudiziaria. La Commissione può disporre, per l'espletamento dei propri lavori, dell'opera e della collaborazione di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria, nonché di qualsiasi altro pubblico dipendente.

4. La Commissione può avvalersi delle risultanze di indagini, sia penali sia amministrative, già definite; può, altresì, richiedere copia di atti e documenti relativi ad istruttorie o inchieste in corso presso l'Autorità giudiziaria o altri organi inquirenti.

## Art. 4.

1. Entro sei mesi dalla data del suo insediamento la Commissione termina i suoi lavori, presentando al Senato della Repubblica una relazione conclusiva sulle risultanze dell'indagine.

2. I senatori dissenzienti possono presentare una o più relazioni di minoranza.

## Art. 5.

1. I componenti della Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa, ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per quanto riguarda il contenuto di atti e documenti relativi ad istruttorie ed inchieste in corso presso l'Autorità giudiziaria o altri organi inquirenti.

## Art. 6.

1. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente del Senato.

2. La Commissione può avvalersi della collaborazione di esperti di strutture specializzate nelle materie oggetto d'inchiesta.

3. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico del bilancio del Senato della Repubblica.



