

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)
COREP - corso Trento 13, 10129 Torino
Tel. 5645111/5645107- fax 5645110- E-mail: mapp@polito.it

1ª Edizione: 1997

Tesi di Master

Andrea Pillon

Titolo della tesi: L'attuazione di una politica pubblica: la
riorganizzazione dei servizi idrici

Sottoposta a:
Dott. Roberto Mezzalama
Assessore all'Ambiente
Provincia di Biella

Relatore:
Dott. Egidio Dansero
ricercatore presso il
Dipartimento Interateneo Territorio del
Politecnico di Torino

Torino, gennaio 1998

Le ragioni della ricerca

Il problema che ci è stato sottoposto riguarda l'applicazione di una normativa nazionale (la Legge 5 gennaio 1994, n°36, detta Galli dal nome del suo proponente) mirante alla riorganizzazione dei servizi idrici all'interno di un ambito territoriale delimitato¹. Quest'ultimo è caratterizzato da una elevata frammentazione gestionale che si manifesta prevalentemente attraverso la conduzione diretta degli impianti da parte dei singoli Comuni. Occorre tenere presente che questo ambito, così come circoscritto dalla Legge Regionale 20 gennaio 1997, n° 13 di attuazione della legge Galli, è variegato al suo interno comprendendo comuni appartenenti a differenti provincie (di cui una di recente istituzione) e caratterizzati da realtà socio economiche diverse.

La legge Galli, a quattro anni dalla sua emanazione, non ha ancora trovato una sua concreta applicazione. La ricerca si è posta quindi come primo obiettivo quello di individuare i motivi di tale ritardo. Poiché la creazione di nuove forme di gestione dei servizi idrici deve avvenire attraverso la cooperazione tra gli enti locali, è stata scelta una metodologia di ricerca che facesse emergere il punto di vista dei soggetti di cui si richiede la cooperazione.

Dalle interviste effettuate è emerso che gli amministratori locali nutrono forti perplessità rispetto ai principi fondamentali contenuti nella stessa normativa.

La legge Galli, che di fatto ha determinato l'attuale processo decisionale, è una norma complessa che si presta a più di una interpretazione. In primo luogo, essa rappresenta, dal punto di vista ambientale, la necessità di trasformare radicalmente la percezione degli utenti, e degli amministratori, rispetto alla tutela e all'utilizzo delle risorse idriche, laddove prevale una visione frammentaria delle problematiche inerenti alla salvaguardia di una risorsa scarsa come l'acqua. L'innovazione contenuta nella Galli consiste proprio nell'aver introdotto il principio della gestione integrata dei servizi idrici, come elemento principale di conservazione delle fonti idriche.

In secondo luogo, la legge Galli contiene delle norme che vanno ad incidere su aspetti diversi dell'azione amministrativa degli enti locali. In essa sono infatti contenute norme relative ai consueti compiti autoritativi e regolamentari propri dell'agire amministrativo, a cui vengono però aggiunte disposizioni in materia di gestione dei servizi idrici.

Infine, l'ultima considerazione riguarda la gestione aggregata dei servizi idrici, che presuppone la creazione di un nuovo centro decisionale unitario comprendente gli enti locali dell'ambito. In altri termini, l'applicazione di questa normativa presuppone, da un lato, la volontà alla cooperazione tra gli enti locali e dall'altro, riduce, accentrando alcune competenze, l'autonomia degli stessi.

L'aver evidenziato questi elementi risulta essere di fondamentale importanza ai fini della comprensione degli atteggiamenti tenuti dagli amministratori locali nei confronti di questa normativa. Infatti, come si potrà leggere dettagliatamente nei prossimi paragrafi, i Sindaci hanno mostrato, da un lato, di non comprendere appieno i contenuti della normativa, e dall'altro, di essere preoccupati per le conseguenze che questa politica potrebbe avere sullo stesso ruolo politico ed amministrativo da essi svolto. Il problema che si pone è di natura prettamente politica poiché i contenuti della Galli vanno ad incidere sullo stesso agire politico degli amministratori. I cambiamenti radicali che impone la legge Galli devono essere recepiti prima di tutto dagli amministratori senza che questi vengano imposizioni dall'alto. Per questo è importante che le amministrazioni provinciali, dopo un primo ed utile lavoro preliminare, favoriscano l'emergere delle istanze provenienti dagli stessi enti locali.

Questa considerazione è alla base del metodo proposto in questo studio al fine di attuare la politica. Infatti è necessario creare consenso intorno ai principi fondamentali della politica, permettendo agli amministratori di partecipare direttamente al processo decisionale.

La prerogativa fondamentale affinché abbia successo un tale approccio dipende dalla volontà di

¹ Si veda cartina n° 1 e n°2.

partecipare da parte degli amministratori. Durante le interviste è emerso che vi è una forte attenzione nei confronti di questa politica, anche se spesso è dovuta più a motivi di preoccupazione che non di vero e proprio assenso. Comunque, l'attenzione con cui viene considerata questa politica, e la presenza sul territorio di attori istituzionali capaci di aggregare consenso attorno alle proprie iniziative politiche, potrebbe creare le giuste condizioni affinché si realizzi la partecipazione degli enti locali.

I tavoli negoziali, che inizialmente potrebbero essere organizzati per sub-ambiti², dovranno affrontare congiuntamente gli aspetti legati alla costituzione dell'Autorità d'Ambito e quelli propriamente tecnici e gestionali relativi ai futuri enti gestori. Infatti, potrebbero essere proprio le regole contenute all'interno della convenzione di costituzione dell'Autorità d'Ambito, a garantire gli amministratori locali rispetto ai futuri assetti gestionali dei servizi idrici.

2. Le fasi della ricerca

La cooperazione tra gli enti locali è la via indicata dalla legge Galli, e dalla successiva legge regionale d'attuazione, per giungere alla riorganizzazione dei servizi idrici. Per mettere in atto questo processo è di estrema importanza il coinvolgimento delle amministrazioni locali, delle quali è necessario conoscere le strategie che intendono adottare, le risorse di cui dispongono e le osservazioni e le proposte che esse avanzano. La necessità quindi di coinvolgere nel processo decisionale gli amministratori locali ha determinato, per la prima parte della ricerca, la scelta di una metodologia di ricerca basata sulle interviste ad attori privilegiati.

I colloqui hanno coinvolto le amministrazioni locali, le istituzioni, i rappresentanti di categoria e parte degli attuali enti gestori. In totale sono state effettuate 30 interviste: 15 amministrazioni locali (8% del totale dei comuni dell'ambito), due Presidenti di Comunità Montana, due rappresentanti di associazioni di categoria, un dirigente della Regione Piemonte e nove responsabili di enti gestori³.

I soggetti intervistati sono stati in parte indicati dai committenti della ricerca, ed in parte selezionati attraverso una rassegna stampa che ha permesso di individuare quegli attori che hanno adottato posizioni significative rispetto all'attuazione della politica.

Le interviste sono state effettuate allo scopo di verificare come gli amministratori locali percepiscano il problema della tutela delle risorse idriche nel suo complesso, e quali iniziative hanno adottato, o intendano adottare, ai fini dell'attuazione della legge Galli.

In altre parole, lo schema di intervista ha cercato di definire la posizione assunta dai vari interlocutori rispetto ai seguenti punti:

- percezione generale del problema della tutela delle risorse idriche;
- strategie di azione adottate;
- elementi di critica rispetto all'attuazione della legge Galli;
- elementi di consenso;
- proposte

La seconda parte della ricerca consiste in un'analisi delle tariffe di acquedotto applicate all'interno dell'ambito. I dati che saranno analizzati sono stati reperiti presso gli uffici UPICA⁴

² Si veda cartina n°3.

³ Allegato n°1

⁴ Sino al 1994 i comuni dovevano far approvare le proprie tariffe idriche dai Comitati Provinciali Prezzi. Da questa data, "(...)dopo lo scioglimento del Comitato Interministeriale Prezzi (CIP) e degli organi provinciali avvenuta attraverso l'emanazione del DPR n 373/94, la competenza è passata al CIPE, per quanto attiene alla funzione di indirizzo e agli uffici UPICA per le questioni di merito consistenti nel controllo delle conseguenze inflative, così

(Ufficio Provinciale dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato) che hanno sede presso la Camera di Commercio delle singole provincie. I dati così ottenuti sono stati elaborati considerando la suddivisione territoriale in sub-ambiti contenuta nella bozza di convenzione approntata dalle quattro provincie dell'ambito.

Questo lavoro permette di formulare alcune considerazioni sul costo reale sostenuto dall'utenza per il consumo di acqua ai fini domestici. Gli aspetti metodologici che hanno condotto all'elaborazione dei dati saranno esposti nel paragrafo dedicato alle tariffe idriche.

L'ultima fase della ricerca consiste in un'indagine sui servizi offerti e sull'organizzazione gestionale dei principali enti gestori presenti sul territorio. A tal fine si è scelta una metodologia di ricerca basata sulle interviste ai responsabili di tali enti, ed in parte si è proceduto attraverso la lettura dei bilanci e di altro materiale messo a disposizione dalle stesse aziende.

3. Sintesi delle interviste

3.1 Le strategie degli attori coinvolti

Prima di affrontare nel merito gli aspetti principali che sono emersi dalle interviste è interessante evidenziare alcune caratteristiche relative alle strategie di azione politica adottate dagli amministratori. Sono, infatti, emersi due modi diversi e diametralmente opposti di porsi in relazione agli adempimenti imposti dalla legge Galli. Ad atteggiamenti propositivi e di grande iniziativa, che in parte si sono concretizzati nell'organizzazione di incontri e dibattiti pubblici, si contrappongono strategie di azione politica caratterizzate da forti elementi di staticità. Di fronte all'indeterminatezza dell'attuale fase politica alcuni amministratori si pongono nei confronti della Galli in termini di attesa. Quest'atteggiamento è particolarmente evidente per quelle amministrazioni che, pur avanzando forti elementi di opposizioni e di critica, non interpretano l'attuale fase politica come un'occasione per intervenire direttamente nel processo decisionale. In altre parole non si è ancora strutturata un'opposizione organizzata capace di comprendere tutti quei Comuni che più apertamente si oppongono all'attuazione della Galli. Quest'ultima affermazione è confermata anche dal fatto che queste amministrazioni non hanno mai avvertito l'esigenza di porre in essere delle iniziative volte ad aggregare le domande provenienti proprio da quei comuni che avvertono forti elementi di minaccia per la gestione in economia dei loro servizi idrici. Nonostante siano presenti all'interno dell'ambito degli attori in grado di aggregare consenso attorno alle proprie iniziative politiche non si è finora registrata la volontà, di nessuna di queste amministrazioni, di interpretare un tale ruolo all'interno del processo decisionale.

Per contro, le amministrazioni locali che hanno invece adottato strategie di azione politica attiva e propositiva sono anche quelle che condividono i principi e la necessità di una radicale riorganizzazione dei servizi idrici.

La complessità che contraddistingue l'attuazione di questa politica comporta inevitabilmente la presenza sul territorio di un frammentato dissenso. Infatti, ogni amministrazione avverte in modo soggettivo i pericoli che possono derivare dall'applicazione di questa norma. Bisogna però constatare che sono proprio le amministrazioni di piccole e medie dimensioni (che dispongono di un efficiente servizio di acquedotto) ad opporsi all'attuazione della politica. I comuni più grandi, o quelli che per motivazioni diverse hanno assunto in passato il ruolo di centri di aggregazione degli interessi sovracomunali, interpretano i contenuti della Galli come necessari per gli interessi generali della collettività. La contrapposizione che si è registrata tra la difesa degli interessi particolari e l'agire per salvaguardare gli interessi generali potrebbe essere alla base della non aggregazione del dissenso. In altre parole alcuni sindaci, a torto o a ragione, sono inclini a difendere le peculiarità del proprio agire politico, le caratteristiche e la qualità degli impianti che

come introdotto all'articolo 12 della legge n 498/92". Tratto da Camera dei Deputati, "Relazione sullo stato dei servizi idrici in Italia", Atti Parlamentari XIII Legislatura, pag. 41.

possiedono e il servizio che riescono ad offrire. Questo fa sì che attualmente siano gli stessi amministratori a sottolineare le differenze che li separano da altre realtà apparentemente meno efficienti, dimostrando così la volontà di non ricercare una linea politica comune con gli altri enti locali. L'aggregazione del dissenso potrebbe però manifestarsi con forza non appena saranno individuati i soggetti chiamati a sostenere concretamente i costi maggiori per l'attuazione della politica. Se questa eventualità dovesse verificarsi la legge Galli assumerebbe i caratteri propri di molte altre politiche ambientali, ossia la presenza di costi concentrati, e sostenuti da alcuni utenti, e benefici diffusi per l'intera collettività.

Si sono evidenziati questi argomenti al fine di sottolineare la necessità di prevenire la formazione di un fronte compatto di opposizione, individuando gli strumenti idonei ad anticipare lo sviluppo di un potenziale conflitto.

3.2 La percezione del problema della gestione delle risorse idriche

3.2.1 Un'integrazione carente

Gli atteggiamenti degli amministratori⁵ vanno interpretati a partire dalla percezione che essi hanno del problema complessivo della tutela delle risorse idriche. La scarsa sensibilità dimostrata per i problemi ambientali collegati ad un non corretto utilizzo delle risorse idriche si è spesso accompagnata ad un atteggiamento particolarmente critico da parte degli amministratori nei confronti dell'attuazione della legge Galli. Le interviste hanno, infatti, rilevato, in alcuni amministratori, una scarsa percezione della necessità di gestire i servizi idrici in maniera integrata. L'attenzione di alcuni sindaci si è, infatti, concentrata, per motivazioni anche diverse, esclusivamente sul servizio di acquedotto ignorando, o relegando in secondo piano, le problematiche inerenti ai servizi di depurazione e di fognatura.

La percezione del problema che gli amministratori manifestano riflette in parte le esigenze espresse dalla stessa popolazione che ordina le proprie priorità, in tema di servizi idrici, a tutto vantaggio dei servizi acquedottistici. L'azione degli amministratori tende quindi a limitarsi a salvaguardare un solo aspetto dell'intero complesso organizzativo voluto dalla Galli. Quest'atteggiamento appare ancora più evidente se si considerano le valutazioni di alcuni sindaci rispetto alla salvaguardia delle realtà gestionali esistenti sul territorio. Infatti, la norma di salvaguardia contenuta nella Galli (art. 9, comma 4) viene interpretata dagli amministratori rispetto al solo servizio di acquedotto ignorando, o trascurando, il fatto che la legge non solo fa riferimento all'intero servizio idrico integrato, ma stabilisce che i requisiti per la salvaguardia delle realtà esistenti dovranno far riferimento all'efficienza, all'efficacia e all'economicità dell'intero ambito territoriale.

Vi sono altri motivi che devono essere attentamente considerati e che possono spiegare la maggiore attenzione riservata dagli amministratori ai sistemi d'acquedotto. Domandarsi il perché di tale attenzione significa comprendere le motivazioni che stanno alla base del dissenso nei confronti di questa politica considerando, come reali elementi del problema, le "paure", anche apparentemente irrazionali, che gli amministratori manifestano. Per questi motivi è necessario soffermarsi e valutare le motivazioni che rendono gli acquedotti dei servizi pubblici di particolare interesse per le amministrazioni comunali.

3.2.2 Perché l'acquedotto?

La possibile riorganizzazione dei servizi idrici, e la conseguente cessazione delle gestioni in economia, è avvertita dagli amministratori con diffidenza a causa della forte indeterminatezza

⁵ Si veda allegato n°2.

che contraddistingue l'attuale fase politica, ed in parte a causa di una serie di motivazioni che possono essere così sintetizzate:

- la fornitura d'acqua potabile è, per i sindaci, un servizio che impone l'assunzione di forti responsabilità, ma che garantisce allo stesso tempo una forte visibilità per tutte quelle amministrazioni che hanno operato adeguatamente in questo settore. Questo comporta che spesso i cittadini identifichino la qualità del servizio offerto con l'azione politica dell'amministrazione stessa, responsabilizzando direttamente il sindaco di tale attività. Il rapporto estremamente diretto che intercorre, nelle piccole realtà comunali⁶, tra l'amministrazione e i cittadini fa sì che questi ultimi considerino il sindaco come il diretto responsabile del sistema acquedottistico. Il passaggio della gestione ad un ente sovracomunale non muterebbe il particolare rapporto tra cittadini e amministrazione, e quest'ultima continuerebbe ad essere considerata come l'unica responsabile del servizio;
- la gestione diretta degli acquedotti permette agli amministratori di avere il controllo sul sistema tariffario. Il contenimento delle tariffe rappresenta uno strumento importante di azione politica e di creazione del consenso;
- i sindaci, soprattutto quelli dei piccoli centri urbani, si vedono progressivamente sottrarre la gestione di attività e servizi che hanno contraddistinto la loro azione amministrativa. Il sistema di acquedotto è spesso uno di questi. Esiste, di fatto, un problema di rappresentanza e di visibilità dell'azione amministrativa;
- gli acquedotti hanno una loro storia, sono spesso il frutto di donazioni, e i successivi sviluppi degli impianti si collocano in una sorta di continuità storica e sociale che appartiene profondamente al tessuto locale;
- alcune amministrazioni ricavano degli utili dalla gestione degli acquedotti;
- la proprietà degli impianti garantisce la possibilità di accedere al credito (mutui, emissioni di BOC);
- si è inoltre registrata una certa diffidenza, pur se limitata ad alcuni comuni, per la gestione aggregata degli acquedotti attraverso strutture operative sovracomunali. Vi è la convinzione, da parte dei sindaci, che le gestioni in economia rappresentino ancora la forma migliore di amministrazione del servizio. Vi è invece una maggiore consapevolezza, probabilmente dettata da ragioni di carattere economico, rispetto alla necessità di forme aggregate di gestione dei servizi di depurazione.

I punti appena elencati scaturiscono dall'interpretazione delle dichiarazioni rilasciate dagli amministratori coinvolti dalla ricerca. Infatti nessuno degli intervistati ha affrontato direttamente gli argomenti appena trattati. Le osservazioni degli amministratori hanno, infatti, riguardato argomenti che, se pur importanti, riflettevano indirettamente, o solo parzialmente, le reali dimensioni del problema. Questo però non significa che le difficoltà incontrate nell'applicazione della Galli possano esser ricondotte unicamente a delle motivazioni di carattere generale come quelle appena elencate. Infatti, se esistono dei motivi di fondo che legano profondamente l'azione politica ed amministrativa dei comuni alla gestione degli acquedotti, è pur vero che le incertezze, che gli amministratori percepiscono sul futuro assetto gestionale e politico dei servizi

⁶ All'interno dell'ambito sono ben 62 i comuni con una popolazione inferiore ai 500 abitanti, su un totale di 185.

idrici, determinano l'insorgere di forti elementi di critica che devono essere attentamente considerati.

3.3 Principali elementi di critica

Le critiche emerse fanno riferimento alla necessità di individuare delle regole che garantiscano gli amministratori nei confronti di possibili inefficienze derivanti dalla riorganizzazione dei servizi idrici. In particolare le critiche maggiori si sono concentrate sui seguenti punti:

- la riorganizzazione dei servizi idrici e la necessità di intervenire per rimodernare gli impianti esistenti comporterebbero, secondo alcuni Sindaci, l'inevitabile aumento delle tariffe idriche. Quest'osservazione appare ancora più importante se si considera il fatto, già precedentemente accennato, che gli amministratori, con l'applicazione della Galli, perderebbero il controllo diretto sulle tariffe. A titolo di esempio si può citare il fatto che solo nove comuni, tra quelli delle province di Biella e Vercelli, hanno dichiarato di fatturare il consumo di acqua da parte degli enti pubblici. Questo significa che la maggior parte delle amministrazioni applica una vera e propria politica tariffaria, dal forte contenuto sociale, che si concretizza attraverso la distribuzione gratuita dell'acqua a scuole, ospedali, case di cura ed a tutti gli altri enti pubblici;
- questi possibili aumenti tariffari non sarebbero necessariamente corrisposti da un conseguente miglioramento del servizio. Alcuni amministratori temono, infatti, che i miglioramenti apportati dalla riorganizzazione dei servizi idrici non siano percepibili, anche nel lungo periodo, dagli utenti;
- molte perplessità sono state sollevate riguardo alle priorità di intervento che l'Autorità d'Ambito intende adottare al fine di assicurare l'adeguamento degli impianti e la manutenzione degli stessi. Vi è il rischio, secondo alcuni amministratori, che le esigenze delle piccole realtà locali siano subordinate alle necessità delle grandi aree urbane;
- altro elemento di critica riguarda la valutazione degli investimenti sostenuti dai singoli comuni e il conseguente stato di efficienza degli impianti. Quest'argomento è stato sollevato da parte di quelle amministrazioni che nel tempo sono costantemente intervenute per migliorare la qualità del servizio offerto. Alcuni amministratori temono di dover pagare, in termini di aumenti tariffari, le inefficienze presenti in altre realtà locali;
- ulteriore elemento problematico riguarda la sorte del personale attualmente impiegato dalle singole amministrazioni per la gestione dei servizi idrici, soprattutto nei piccoli comuni, laddove questo personale assolve ad una pluralità di mansioni oltre a quelle inerenti al servizio acquedottistico.

Se si adotteranno delle strategie di azione in grado di comprendere contemporaneamente la discussione con gli enti locali sui problemi generali della tutela integrata delle risorse idriche, e su quelli particolari e specifici riguardanti l'organizzazione dei futuri enti gestori, sarà possibile creare consenso intorno a questa politica.

3.4 Le risorse

Ponendosi sempre nell'ottica di esaminare gli aspetti critici che contraddistinguono l'attuale processo decisionale, è necessario soffermarsi sulle risorse di cui gli attori dispongono e alle quali potrebbero fare ricorso per avversare l'attuazione della politica.

Queste risorse possono essere così sintetizzate:

- *risorse legali*: la mancanza di un testo unico di tutela delle risorse idriche e la difficile interpretazione di alcuni aspetti contenuti all'interno della legge Galli, potrebbero indurre alcuni amministratori ad attuare forme di dissenso incentrate proprio sugli aspetti controversi che caratterizzano la legislazione vigente;
- *mobilitazione*: un aspetto che non bisogna sottovalutare riguarda la mancanza, nell'attuale fase del processo decisionale, di un attore in grado di difendere gli interessi degli utenti. Poiché gran parte dei costi per l'attuazione della politica cadrà proprio su questi ultimi, è ipotizzabile che alcuni sindaci si facciano portavoce, o peggio stimolino, l'aggregazione del dissenso proveniente dalla società;
- *aggregazione a livello istituzionale del dissenso*: l'aggregazione del dissenso potrebbe poi trovare una propria fisionomia in forme di azione organizzata comprendenti più amministrazioni;
- *non partecipazione al processo decisionale*: nella fase attuale del processo decisionale, caratterizzato dall'interruzione dei negoziati tra le due principali province dell'ambito, l'attenzione deve essere rivolta al coinvolgimento diretto degli enti locali. Ai fini dell'attuazione della politica risulta quindi di fondamentale importanza non sottovalutare la risorsa di cui possono disporre gli amministratori locali nel sottrarsi volontariamente dal partecipare al processo decisionale. Quest'eventualità appare ancora più evidente se si considera il fatto che molti amministratori non considerano la riorganizzazione dei servizi idrici come una necessità, ritenendo il servizio da loro offerto più che adeguato. Inoltre dalle interviste è emerso che l'attenzione che gli amministratori rivolgono ai contenuti della Galli riflette esclusivamente la necessità di adempiere a delle imposizioni stabilite da una normativa nazionale. Date queste considerazioni è possibile ipotizzare l'emergere di forti difficoltà nell'incentivare la partecipazione degli enti locali al processo decisionale.

3.5 Proposte

Le proposte avanzate⁷ dai sindaci sono molto eterogenee e di difficile composizione, e in parte rispecchiano le perplessità che gli amministratori manifestano nei confronti dell'assetto organizzativo del futuro ente gestore. In questa fase iniziale del processo vi è da parte degli enti locali la necessità di essere rassicurati rispetto a dei problemi concreti di gestione del servizio. Infatti, si è registrata una forte richiesta di garanzie sui seguenti punti:

- il contenimento e l'applicazione differenziata delle tariffe;
- la qualità del servizio;
- le priorità di intervento per l'adeguamento degli impianti e per la manutenzione degli stessi;

⁷ Si veda allegato n° 3.

- la necessità di stabilire regole certe per il personale attualmente impiegato per la gestione dei servizi nei singoli comuni.

Come si può osservare queste richieste rispecchiano alcune delle problematiche già avanzate dai sindaci e sintetizzate all'interno dei precedenti paragrafi. D'altronde la necessità di individuare forme di garanzia per l'esercizio delle attività di gestione dei servizi idrici accomuna gran parte delle proposte avanzate dagli amministratori. Bisogna però considerare che alcuni amministratori non si sono limitati a porre l'accento sui punti appena elencati, ma ponendosi in un'ottica propositiva, hanno evidenziato la necessità di individuare forme corrette di organizzazione amministrativa e gestionale sia per l'Autorità d'Ambito che per gli enti gestori. In altre parole alcuni attori hanno tentato di dare una risposta alle richieste sopra citate attraverso l'individuazione di un modello organizzativo adeguato sia per le strutture di indirizzo e controllo che per quelle gestionali.

Le proposte avanzate da alcuni amministratori possono essere così sintetizzate:

- è necessario suddividere l'ambito territoriale in sub ambiti comprendenti realtà economiche e sociali omogenee, che non rispettino necessariamente i confini provinciali. In questo modo potrebbero essere rispettate maggiormente le specificità territoriali. Quest'operazione consentirebbe inoltre di poter applicare tariffe diversificate.

E' importante sottolineare che al momento delle interviste gli amministratori locali non erano a conoscenza dei contenuti della bozza di convenzione elaborata dalla quattro province dell'ambito. Quest'ultima è stata presentata solo di recente sollevando alcune critiche proprio sui criteri che hanno guidato la delimitazione dei sub-ambiti.

- l'Autorità d'Ambito dovrebbe costituirsi come soggetto forte ed autonomo, dotato di personalità giuridica e proprio personale. Si dovrà, di fatto, creare una nuova realtà istituzionale con una propria fisionomia e visibilità, tanto da renderla facilmente identificabile;
- il futuro ente gestore potrebbe essere formato da una società pubblica che comprenda più soggetti gestori. In questo modo sarebbero salvaguardate le competenze e le professionalità delle principali realtà gestionali presenti sul territorio. Sarebbe poi necessario affidare ad una delle aziende esistenti, o ad una struttura creata ad hoc, la responsabilità del coordinamento delle attività gestionali;
- è necessaria una fase graduale di avvicinamento all'attuazione della legge Galli: inizialmente le gestioni in economia devono essere salvaguardate per permettere che si formi, dal punto di vista tecnologico, la rete unica dei servizi idrici. In altre parole, è necessario favorire lo sviluppo tecnologico al fine di garantire un'omogeneizzazione dei servizi offerti a livello di intero ambito territoriale. Il tempo necessario per gli adeguamenti tecnologici consentirebbe agli amministratori locali di far comprendere alla popolazione la necessità di adottare nuove forme di gestione che rispondano ad una mutata concezione dell'uso e della tutela delle risorse idriche. Questa fase della riorganizzazione garantirebbe i comuni dal rischio di una loro subordinazione rispetto alle esigenze dei grandi centri urbani, perché gli amministratori continuerebbero ad essere i diretti responsabili degli investimenti e, in generale, delle politiche relative al riordino dei servizi idrici.

4. Le tariffe idriche

Come è emerso dalle interviste, gli amministratori locali, oltre ad assegnare un'elevata importanza alla gestione dei servizi di acquedotto, hanno posto l'accento sull'eventualità che la riorganizzazione dei servizi idrici possa comportare un eccessivo aumento delle tariffe idriche. Lo scopo di questi paragrafi è quello di fornire alcune indicazioni relative all'effettivo onere che le utenze sono chiamate a sostenere, cercando di valutare se la percezione che gli amministratori hanno dell'esiguità delle tariffe attualmente applicate, corrisponda alla realtà dei fatti.

I dati in nostro possesso ci permettono di delineare un quadro sufficientemente esauriente dell'attuale sistema tariffario presente all'interno dell'ambito. Prima di iniziare l'analisi è però necessario porre l'accento su una serie di semplificazioni che sono state adottate al fine della comparazione tariffaria tra i diversi comuni dell'ambito.

4.1 Aspetti metodologici

I dati raccolti sono in alcuni casi incompleti, ma soprattutto non sono omogenei. Essi rappresentano comunque un utile strumento conoscitivo, e le elaborazioni effettuate, pur con qualche semplificazione, si basano su dati realmente dichiarati dai singoli comuni e non su stime. La scelta di questa metodologia, da un lato, ci permette di ragionare su dati reali, ma dall'altro ci espone ad alcuni rischi che è opportuno specificare dettagliatamente.

I dati fornitici dalle Camere di commercio riguardano le ultime deliberazione tariffarie approvate dai comuni. Gli uffici dell'UPICA sono stati chiamati, a partire dal 1994, ad esprimere un parere sull'ammissibilità degli aumenti tariffari stabiliti dalle singole amministrazioni. La normativa vigente stabilisce che i ricavi provenienti dall'applicazione delle tariffe siano sufficienti a coprire l'80% dei costi di gestione dei singoli acquedotti, e che gli aumenti tariffari siano contenuti, per motivi antinflazionistici, entro dei precisi parametri⁸. I comuni sono quindi chiamati a presentare il conto economico dell'esercizio, che precede le variazioni tariffarie, e quello previsionale di spesa per gli anni successivi. Se da un lato non vi sono dubbi sulla validità del dato inerente ai ricavi non altrettanto non si può dire sulle dichiarazioni di spesa. Infatti, è ipotizzabile che i comuni, nel tentativo di contenere le tariffe, sottostimino i costi di gestione al fine di ottenere un rapporto tra costi e ricavi non inferiore all'80%. La voce di costo che più si presta ad essere manipolata è quella relativa all'imputazione dei costi del personale, quando questo è solo parzialmente impiegato dalle amministrazioni per i servizi acquedottistici.

L'analisi effettuata riguarda la comparazione delle tariffe per il solo uso domestico vigenti all'interno dell'ambito. Si è scelto di porre l'attenzione su questa fascia di consumo perché essa rappresenta oltre il 90% del totale dei ricavi fatturati dai singoli comuni, ed inoltre perché dalle interviste è emerso chiaramente che l'attenzione dei sindaci si concentra specificatamente sull'uso domestico delle risorse idriche.

Come abbiamo già accennato è stato necessario procedere introducendo nell'analisi un elemento di semplificazione. Infatti, nonostante le schede di rilevazione tariffaria in nostro possesso risalgano ad anni diversi, supponiamo che il consumo totale di acqua per uso domestico sia rimasto pressoché invariato. Quest'assunzione può essere ammessa per l'uso stesso che faremo dei dati tariffari. Infatti, lo scopo principale di questo paragrafo, non è quello di comparare i diversi livelli di efficienza gestionale dei singoli acquedotti, bensì quello di consentire alcune riflessioni sull'estrema frammentazione tariffaria presente nell'ambito. Questa semplificazione consente di disporre del volume di metri cubi di acqua fatturata suddiviso per fasce di consumo

⁸ Vengono, di fatto, ammessi aumenti tariffari superiori al tasso di inflazione programmato in caso di copertura dei costi inferiore all'80%.

grazie al quale in grado di calcolare la tariffa media⁹ applicata in ogni comune. Quest'operazione ha lo scopo di indicare il costo reale sostenuto dall'utenza per il consumo di acqua.

Le tariffe applicate all'uso domestico delle risorse idriche sono suddivise dai comuni per fasce di consumo. Normalmente vengono distinte cinque differenti fasce di consumo a cui sono applicate tariffe differenziate:

- tariffa agevolata;
- tariffa base;
- I eccedenza;
- II eccedenza;
- III eccedenza.

E' importante sottolineare che le classi di consumo a cui vengono applicate queste differenti tariffe non sono standardizzate per legge. Ogni comune fissa i limiti delle classi a proprio piacimento determinando una disomogeneità tra le fasce di consumo stabilite dai vari comuni. Per questo motivo è indispensabile, ai fini della comparazione, ragionare in termini di tariffa media ponderata, e non in base ad una delle tariffe applicate.

Il dato interessante da verificare riguarda la comparazione tra la tariffa base applicata dai singoli comuni e quella media ponderata calcolata in base ai consumi reali. Infatti, dalle interviste è emerso che gli amministratori, sostenendo di applicare tariffe assai limitate, facciano spesso riferimento alla tariffa base.

4.2 Metodi tariffari

La fatturazione agli utenti può avvenire tramite la rilevazione dei consumi da contatore, oppure mediante l'applicazione di un canone annuo forfetario. Secondo i dati in nostro possesso i comuni che, all'interno dell'ambito, applicano un regime forfetario sono complessivamente 16, su un totale di 185 comuni¹⁰.

Tab. 1 Comuni che applicano un regime forfetario

	Comuni		Popolazione	
	n° comuni	percentuale	n° abitanti	percentuale
Pr. di Biella	5	6,02	1137	0,59
Pr. di Vercelli	11	12,79	2106	1,45

Questi comuni, tutti con popolazione inferiore a 500 abitanti, sono concentrati esclusivamente all'interno di zone montane. In modo particolare gli 11 comuni della Provincia di Vercelli sono situati esclusivamente all'interno della Valsesia. Dei 5 comuni della Provincia di Biella, 3 fanno parte della Comunità Montana Alta Valle del Cervo, e 2 della Comunità Montana Valle Mosso.

I motivi che sono alla base di questo regime tariffario si possono rintracciare nel fatto che questi comuni vedono aumentare la loro popolazione nei mesi estivi, o in quelli invernali per le località sciistiche. Per questi comuni è quindi conveniente applicare un canone che non tenga conto dei reali metri cubi d'acqua consumata, ma che faccia riferimento esclusivamente alle utenze allacciate al sistema d'acquedotto.

⁹ Viene calcolata la tariffa media ponderata sostenuta dalle utenze domestiche per ogni singolo comune del campione. Il valore medio ponderato corrisponde alla sommatoria dei prodotti delle singole tariffe per i corrispondenti mc di acqua fatturata, divisa per i mc totali.

¹⁰ Si veda allegato n°4.

Esiste un terzo metodo tariffario che, di fatto, rappresenta una sintesi dei primi due esposti precedentemente. Alcuni comuni applicano, infatti, contemporaneamente un canone fisso, per tutte le utenze, e una tariffa per fasce di consumi¹¹. Per questi comuni, che sono complessivamente 7, risulta di particolare interesse la comparazione tra la tariffa base applicata e quella media ponderata calcolata in base ai consumi. Tutti questi comuni presentano una tariffa media superiore a quella base. Ciò dimostra che, nonostante il costo dell'acqua al metro cubo sia comunque molto basso, il costo reale per le utenze è maggiore di quello che gli amministratori considerano.

La tariffa media, da noi calcolata, risulta comunque ancora sottostimata in quanto i metri cubi totali di acqua fatturati alle utenze non corrispondono a quelli realmente consumati. L'applicazione del canone fisso garantisce alle amministrazioni un ricavo che è pari al numero complessivo delle utenze per una quantità prestabilita d'acqua, che viene fatturata anche se non realmente consumata. Per facilitare la comprensione è opportuno riportare un esempio concreto di calcolo.

Comune di Mollia¹²

Utenze: 176

Canone fisso, per i primi 70 mc, £40.000

Fascia di consumo	mc consumati	Tariffa (£)	ricavo (£)
Da 0 a 70 mc	12320	571	7.034.720
Da 70 a 150 mc	1854	600	1.112.400
Da 150 a 300 mc	2161	300	1.620.750
Oltre i 300mc	2297	900	2.067.300

I metri cubi fatturati per la prima fascia di consumo sono stati così calcolati:

70 mc * 176 utenze = 12.320 mc complessivamente fatturati per la prima fascia.

Il costo al mc è dato: $40.000/70 = 571 \text{ £/mc}$

Di conseguenza il ricavo derivante dalla prima fascia di consumo è di £ 7.034.720.

Come si può facilmente osservare i metri cubi relativi alla prima fascia di consumo non sono realmente consumati dalle utenze, in realtà essi sono stati ricavati ai soli fini contabili. Ma il calcolo della tariffa media deve comunque far riferimento al volume complessivo di acqua fatturato, anche sapendo che quest'ultimo è di fatto sovrastimato. Di conseguenza la tariffa media risulta inferiore a quella reale. Si può quindi affermare che per i comuni che applicano questo metodo tariffario il costo reale dell'acqua al metro cubo è ancora maggiore di quello da noi rilevato attraverso il calcolo della tariffa media.

4.3 Le tariffe idriche

Questo paragrafo è dedicato all'analisi delle tariffe idriche che vengono applicate attraverso la rilevazione dei consumi tramite contatore. Questo metodo di tariffazione è quello che più largamente viene utilizzato all'interno dell'ambito; infatti, dai dati a nostra disposizione, risulta che il 71,89% dei comuni applica questo metodo¹³, comprendendo una popolazione di 410.435 unità, pari al 90,73% della popolazione complessiva.

¹¹ I comuni che applicano questo sistema tariffario sono: Portula, Sostegno, Zimone, Breja.

¹² Si è scelto di portare ad esempio questo comune perché ha rivalutato recentemente le tariffe ed inoltre perché presentava una scheda di rilevazione tariffaria particolarmente esplicativa.

¹³ 65 comuni della Provincia di Biella, 62 della Prov. di Vercelli e 6 della Prov. di Alessandria.

Della Provincia di Alessandria si conoscono i dati relativi alle tariffe di soli 6 comuni sui 14 compresi nell'ambito, che però rappresentano il 87,76% della popolazione.

Per mettere in evidenza l'estrema frammentazione tariffaria presente all'interno dell'ambito, si può osservare che su 133¹⁴ comuni vengono applicate 126 differenti tariffe. La disomogeneità tariffaria è conseguenza dell'estrema frammentazione gestionale presente sul territorio che, di fatto, implica l'assunzione, da parte delle singole amministrazioni, di diversi criteri di fissazione delle tariffe. Tra le cause che possono spiegare la frammentazione tariffaria e gestionale possiamo ricordare:

- le tariffe spesso non coprono i costi effettivi sia di esercizio sia d'investimento;
- la fissazione dei prezzi avviene talvolta a livello inferiore ai costi, con conseguente ricorso alle finanze dell'ente locale;
- la confusione dei costi con altri servizi comunali;
- la modulazione tariffaria in funzione di diversi tipi di utilizzazione;
- l'ammissione o meno della copertura degli oneri finanziari degli investimenti.

Inoltre è importante ricordare che "(...) la lunga permanenza di un controllo tariffario, burocraticamente arroccato su pretese di difesa antinflazionistica, ha pesantemente peggiorato la possibilità di vedere allineate le tariffe ai costi reali"¹⁵ di gestione. Quindi alla necessità di contenimento tariffario per motivi antinflazionistici si aggiunge quella degli amministratori per motivi di consenso e popolarità. Quest'ultima affermazione viene avvalorata dal fatto che, nonostante una prevedibile crescita dei costi di gestione e una progressiva diminuzione della popolazione residente, la maggioranza dei comuni dell'ambito (52,43%), non rivaluta le proprie tariffe dal 1993, mentre soltanto 34 comuni, pari al 18,37%, hanno variato le proprie tariffe dal 1996.

Con l'introduzione della legge Galli entrerà in vigore un sistema tariffario radicalmente diverso da quello attuale, che presenterà le seguenti caratteristiche:

1. farà riferimento al 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"¹⁶;
2. la tariffa sarà determinata, al fine di assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio, tenendo 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 investito¹⁷.

Il principio dell'industrializzazione, contenuto nella Galli, introduce forti elementi di natura economica per la gestione dei servizi idrici, a cui si allinea il nuovo sistema tariffario non più basato sul tradizionale sistema fiscale.

La Regione Piemonte ha stimato che per far fronte agli investimenti necessari per l'adeguamento e lo sviluppo degli impianti sarà necessario applicare una tariffa media del servizio idrico integrato pari a 1400-1600 £/mc.

¹⁴ Questo il numero dei comuni di cui si dispone dei dati necessari alla seguente analisi.

¹⁵ "Relazione sullo stato dei servizi idrici in Italia", pag. 41.

¹⁶ Art. 4 comma 1, lettera f, della L. 5 gennaio 1994, n 36.

¹⁷ Art. 13 comma 2, della L. 5 gennaio 1994, n 36.

I dati relativi alle tariffe idriche presenti all'interno dell'ambito *non* sono comprensive dei canoni di fognatura e di depurazione. Questi ultimi, con l'attuazione della Galli, dovranno però essere comunque pagati delle utenze anche in assenza del servizio.

Per avere un quadro complessivo delle tariffe applicate all'interno dell'ambito si è proceduto alla loro suddivisione per classi di prezzo. Quest'operazione è stata poi ripetuta per le tariffe applicate in ciascuna provincia dell'ambito.

Tab. n°2 Dimensioni dell'ATO n°2

Numero totale dei comuni	185
Popolazione	452.339

Tab. n°3 Tariffe d'ambito

	Comuni		Popolazione	
	n° comuni	Percentuale	n° abitanti	percentuale
Fino a 500 €/mc.	54	29,19	112.640	24,9
Da 501 a 1000	61	32,97	258.942	59,45
Da 1001 a 1500	15	8,11	27.510	6,08
Oltre 1501	2	1,08	1.343	0,3

Complessivamente le amministrazioni che applicano una tariffa compresa tra le 500 e le 1000 €/mc. rappresentano la maggioranza relativa del totale dei comuni dell'ambito, con una popolazione pari alla maggioranza assoluta.

I dati disaggregati per province mostrano che la maggioranza dei comuni che applicano una tariffa inferiore alle 500€/mc. sono concentrati nella Provincia di Vercelli. Per quest'ultima provincia le tariffe applicate si concentrano quasi esclusivamente nelle prime due classi, mentre per la Provincia di Biella vi è una maggiore disaggregazione tra le diverse fasce di prezzo. In particolare si può notare che i valori percentuali relativi al numero dei comuni appartenenti alle prime due classi risultano pressoché invertiti per le due provincie.

Alla luce di queste osservazioni è ipotizzabile che le preoccupazioni relative ai possibili aumenti tariffari saranno avvertite, in modo particolare, da quegli amministratori che attualmente applicano tariffe relativamente modeste.

Tab. n°4 Dimensioni della Provincia di Biella

Numero totale dei comuni	83
Popolazione	191.969

Tab. n°5 Tariffe Provincia di Biella

	Comuni		Popolazione	
	n° comuni	percentuale	n° abitanti	percentuale
Fino a 500 €/mc.	18	21,69	37.304	19,43
Da 501 a 1000	35	42,17	111.271	57,96
Da 1001 a 1500	11	13,25	23.992	12,50
Oltre 1501	1	1,21	447	0,23

Tab. n°6 Dimensioni della Provincia di Vercelli

Numero totale dei comuni	86
Popolazione	183.654

Tab. n°7 Tariffe Provincia di Vercelli

	Comuni		Popolazione	
	n° comuni	percentuale	n° abitanti	percentuale
Fino a 500 €/mc.	36	41,86	75.336	41,02
Da 501 a 1000	20	23,25	92.462	50,35
Da 1001 a 1500	4	4,65	3.518	1,91
Oltre 1501	1	1,16	896	0,49

Tab. n°8 Dimensioni della Provincia di Alessandria comprese nell'ambito

Numero totale dei comuni	14
Popolazione	74.304

Tab. n°9 Tariffe Provincia di Alessandria

	Comuni		Popolazione	
	n° comuni	Percentuale	n° abitanti	percentuale
Fino a 500 €/mc.				
Da 501 a 1000	6	42,86	65.209	87,75
Da 1001 a 1500				
Oltre 1501				

Dalle interviste è emerso che uno dei motivi che rende di difficile applicazione questa normativa consisterebbe nella presenza, all'interno dell'ambito, di un numero elevato di Comunità Montane, in cui sarebbero applicate delle tariffe idriche modeste.

L'analisi disaggregata dei dati per ogni singolo comune mostra che l'eterogeneità delle tariffe applicate è comprensiva anche delle realtà montane.

Bisogna inoltre ricordare che non disponiamo dei dati di tutti i comuni appartenenti alle Comunità Montane, infatti l'analisi riguarda 73 comuni su 91.

Come si può osservare nella tabella n°10 i comuni compresi nelle prime due classi si equivalgono, mostrando che il prezzo della risorsa idrica assume valori diversificati, accomunando i paesi montani con altre realtà urbane dell'ambito. Quindi dal punto di vista esclusivamente tariffario non sembra possano esistere problemi specifici inerenti ai soli comuni montani.

Bisogna infine ricordare che gran parte dei comuni che applicano una tariffa superiore alle 1000€/mc. fanno parte della Comunità Montana Prealpi Biellesi che la Regione Piemonte definisce come estinta ai sensi dell'art. 2 della L.R. 18 giugno 1992, n 28¹⁸.

Tab. n°10 Tariffe vigenti per i soli comuni montani

	Comuni		Popolazione	
	n° comuni	percentuale	n° abitanti	percentuale

¹⁸ L'altra Comunità Montana che verrà soppressa è quella della Bassa Valle dell'Elvo. Le disposizioni sono state prorogate sino al 31 dicembre 1997 con la L.R. 9 ottobre 1995, n 72 e la L.R. 3 gennaio 1997 n 2.

Fino a 500 €/mc.	25	27,47	50.759	36,65
Da 501 a 1000	25	27,47	48.087	34,72
Da 1001 a 1500	6	6,59	18.744	13,53
Oltre 1501	1	1,09	447	0,32
Comunità Mont.	91		138.511	

L'ultima considerazione riguarda la necessità di riuscire ad interloquire con gli amministratori locali in termini di tariffa media e non di tariffa base applicata. Vogliamo infatti ricordare che la tariffa media è stata calcolata in base ai consumi reali dichiarati dai comuni e rappresenta quindi il costo reale medio sostenuto dalle utenze. Non è possibile comparare le diverse tariffe base applicate dai singoli comuni perché, anche se gli amministratori spesso pongono l'accento proprio su queste ultime, esse fanno riferimento a fasce di consumo quantitativamente diverse.

5. Gli enti gestori

L'Ambito Territoriale n° 2 è caratterizzato, come dimostra anche lo studio sulle tariffe idriche, da un'elevata frammentazione gestionale. Il modello organizzativo dei servizi idrici è caratterizzato dalla presenza sul territorio di una pluralità di soggetti gestori, normalmente di modeste dimensioni, che svolgono un singolo servizio. Complessivamente, non si conosce esattamente né il numero né le forme delle gestioni presenti sul territorio.

Gli enti gestori che saranno presi in considerazione sono complessivamente cinque¹⁹ e sono i principali esistenti nell'ambito. Di questi enti si cercherà di mettere in evidenza le principali caratteristiche organizzative ed i servizi da essi offerti.

Per un'analisi dettagliata delle infrastrutture esistenti all'interno dell'ambito si attendono i dati che la Regione Piemonte dovrebbe fornire nei prossimi mesi.

Tab. n°11 Gli enti gestori

Ente gestore	Forma gestionale	Servizi offerti
Azienda Municipalizzata Casalese	Azienda speciale	Azienda multiservizio (1)
Azienda Autonoma dei Servizi Municipalizzati	Azienda municipalizzata ²⁰	Azienda multiservizio (2)
Consorzio idrico dei comuni Biellesi e del Vercellese	Consorzio	Servizio acquedotto
CORDAR Biella	S.p.A.	Depurazione
CORDAR Valsesia	Consorzio	Depurazione

1) AMC gestisce i servizi di acquedotto, del gas e dei trasporti pubblici

2) AASM gestisce i servizi di acquedotto, del gas e dell'energia elettrica

La fase di reperimento dei dati non è stata, in alcuni casi, agevole. In modo particolare non si dispone delle informazioni necessarie per permettere un'analisi della gestione del Cordar Valsesia. L'atteggiamento tenuto dai responsabili di questa azienda mostra chiaramente le difficoltà e la diffidenza con cui viene vissuta l'attuale fase del processo politico.

La riorganizzazione dei servizi idrici comporta un radicale cambiamento degli attuali assetti gestionali, tanto da rendere i responsabili delle aziende, soprattutto per l'esperienza che essi hanno maturato, come degli attori fondamentali per l'attuazione della politica. La fase strettamente legata alla riorganizzazione gestionale dei servizi idrici non può essere considerata

¹⁹ Si veda cartina n°4.

²⁰ L'AASM è un ente strumentale del comune disciplinato ai sensi del R.D. del 15 ottobre 1925, n° 2578, e dal regolamento delle Aziende di servizi dipendenti dagli enti locali, approvato con D.P.R. del 4 ottobre 1986, n° 902.

separatamente da quella più propriamente politica di formazione dell'Autorità d'Ambito. Una netta separazione tra questi due momenti non appare percorribile non fosse altro che per la commistione e l'intreccio di ruoli che contraddistingue l'azione dei principali attori del processo decisionale. Infatti, non bisogna dimenticare che alcuni attori ricoprono contemporaneamente ruoli diversi all'interno di amministrazioni ed aziende pubbliche potendo così disporre di risorse particolari che bisognerà attentamente considerare.

5.1 I servizi offerti

5.1.1 L'Azienda Municipalizzata Casalese (AMC)

Essa gestisce gli acquedotti di dieci comuni, servendo una popolazione complessiva di 69.750 abitanti.

L'azienda gestisce attualmente tutti gli impianti della rete acquedottistica dell'estinto Consorzio Servizi Casalesi (CONSECA), costituito nel 1986, dopo l'inquinamento delle falde acquifere che alimentavano gli acquedotti di molti comuni del Monferrato. La creazione del consorzio fu dettata dalle necessità di accedere ai finanziamenti pubblici, gran parte dei quali provenienti dal Fondo per l'incremento occupazionale (FIO). La programmazione associata degli interventi per il ripristino delle reti acquedottistiche, può aver favorito la collaborazione tra gli enti locali che è alla base del progressivo sviluppo dell'azienda.

Tab. n° 12 Acquedotti gestiti dall'AMC

Comune	Popolazione	Utenze	mc di acqua fatturati
Casale Monferrato	38.545	5.019	3.414.364
Valenza	21.196	2.953	1.896.162
Fassineto Po	1.387	385	
Ticinetto	1.381	209	
Valmacca	1.124	374	
Borgo San Martino	1.361		
Bozzole	320		
Giarole	730		
Morano sul Po	1.582		
Balzola	1.576	712	
Totale	69.202	8.940(1)	5.453.641(2)

- 1) i dati relativi alle utenze sono incompleti in quanto provengono dal bilancio consuntivo del 1996, dato in cui non venivano ancora gestiti gli acquedotti dei comuni di Borgo San Martino, Bozzole, Giarole, Morano sul Po e Balzola.
- 2) si conoscono nel dettaglio i metri cubi di acqua fatturata per i comuni di Casale M.to e Valenza, mentre per gli altri comuni è stato fornito il solo dato aggregato che ammonta a 143.115 mc.

Tab. n° 13 Scheda di rilevazione dati generali (AMC)

Km. di rete	319
Quantità complessiva acqua immessa in rete	7.967.471 mc.
Quantità complessiva d'acqua consumata dalle utenze	6.363.198 mc.
Quantità complessiva d'acqua fatturata	5.463.198 mc.(1)
Consequente perdita in rete	20,14%
Quantità d'acqua acquistata	79.000 mc.
Da quale ente è stata acquistata	Acquedotto del Monferrato
A quale tariffa £/mc	800

Fonte: AMC, scheda per la determinazione della tariffa di acquedotto

1) la differenza tra la quantità complessiva d'acqua consumata dalle utenze e quella complessiva fatturata è dovuta alla necessità di dedurre dal conteggio 900.000 mc. per gli spurghi della rete.

Gli investimenti per l'anno 1996 che hanno riguardato il servizio d'acquedotto sono stati complessivamente 1887 milioni, totalmente reperiti in autofinanziamento.

Quest'azienda si è dotata della Carta dei servizi.

Dal 1 luglio 1996 l'AMC gestisce il servizio fognature e depurazione del comune di Casale Monferrato, offrendo pertanto un servizio che comprende il ciclo completo delle acque.

La strategia dell'azienda, ai fini di proporsi come futuro ente gestore, è quella di "(...) proseguire l'azione finora svolta per espandere l'attività di gestione del ciclo dell'acqua nei Comuni limitrofi, al fine di confermare e rafforzare la presenza dell'Azienda²¹" sul territorio.

5.1.2 Azienda Autonoma Servizi Municipalizzati

Essa fornisce i servizi relativi al ciclo completo delle acque per la città di Vercelli, avendo, in data 4 febbraio 1997, ottenuto la gestione dei servizi di depurazione e di fognatura precedentemente amministrati in economia dal Comune.

Tab. n° 14 Scheda di rilevazione dati generali (AASM)

Utenze	24.817
Km. di rete	170
Acqua estratta da pozzi	5.552.886 mc.
Acqua erogata	4.939.956 mc.
Consequente perdita in rete	11,04%

Fonte: AASM, Bilancio dell'esercizio 1996, pag. 3.

Gli investimenti, per l'anno 1996, che hanno riguardato i servizi idrici sono stati pari a 3140 milioni, reperiti in totale autofinanziamento.

Si è registrato nell'ultimo esercizio una certa "(...) staticità delle quantità erogate in particolare per l'acqua e l'elettricità. (...) In tale contesto, le prospettive di sviluppo aziendale (...) non possono che essere ricercate in una estensione territoriale dell'area di mercato. (...) Tale prospettiva (...) può trovare una utile base di partenza nella definizione di un nuovo e più consono assetto giuridico aziendale che consenta di sviluppare al meglio iniziative imprenditoriali di sviluppo e di estensione dell'area di servizio²²". L'intervista effettuata con il Sindaco di Vercelli ha evidenziato l'intenzione dell'amministrazione di trasformare, in tempi brevi, la municipalizzata in S.p.A., ai fini di proporsi come futuro ente gestore.

Anche questa azienda ha adottato la Carta dei servizi.

5.1.2. Consorzio idrico del biellese e del vercellese

Esso è un consorzio dotato di personalità giuridica propria distinta da quella dei suoi componenti, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto. Il Consorzio si propone "(...) di provvedere al potenziamento, ristrutturazione e gestione degli impianti di provvista, adduzione e distribuzione dell'acqua affidati in concessione al Consorzio di bonifica della Baraggia

²¹ Azienda Municipalizzata Casalese, Conto consuntivo, esercizio 1996, pag. 62.

²² Azienda Autonoma Servizi Municipalizzati, Bilancio dell'esercizio 1996, Presentazione.

Vercellese dal Ministero dei Lavori Pubblici con provvedimento n° 10268 del 17/11/1971²³”.

Con la formulazione del nuovo Statuto, avvenuta nel gennaio 1994, il Consorzio “(...) potrà, su richiesta dei comuni, od in forza di disposizioni di legge, attuare anche la gestione delle reti interne di distribuzione dell’acqua ad uso civile, nonché di fognatura e di depurazione delle acque reflue ove i Comuni non facciano già parte di altri Organismi, mediante gestioni autonome²⁴”.

Fanno parte del Consorzio 37 comuni²⁵, per 13²⁶ dei quali vengono gestite anche le reti interne di distribuzione dell’acqua. Per questi comuni, unitamente alla tariffa dell’acqua, vengono riscosse anche quelle relative alla fognatura e alla depurazione.

I principali investimenti, che hanno caratterizzato l’attività del Consorzio negli anni ’90, ammontano a circa 45,5 miliardi, il 32% dei quali a carico dei comuni consorziati, mentre la restante parte a carico dello Stato.

Le tariffe in vigore dal 1 gennaio 1997 per tutti i comuni consorziati sono le seguenti:

Canone fisso annuale		£	60.000
Canone antincendio		£	100.000
Uso domestico	da 11 a 200 mc.	£/mc.	1.300
	oltre 200 mc.	£/mc.	1.650
Uso allevamento	da 11 a 200 mc.	£/mc.	650
	oltre 200 mc.	£/mc.	825
Uso non domestico	oltre 10 mc.	£/mc.	1.650

Le tariffe e i canoni sono al netto dell’IVA (10%)

Tab. n° 15 Consistenza delle opere

Popolazione servita		48.000
Sviluppo rete idrica esterna	Km.	200
Portata distribuita da pozzi	lt/sec.	90
Portata distribuita da derivazioni superficiali	lt/sec.	60
Serbatoi di accumulo pensili ed interrati		23
Capacità dei serbatoi pensili ed interrati	mc.	4.000

Fonte: Consorzio idrico del biellese e del vercellese, *Consultazione sul disegno di legge n° 59 da parte del Consiglio Regionale*, pag. 11

Per conoscere la posizione assunta dal Consorzio nei confronti della riorganizzazione dei servizi idrici, è opportuno far riferimento alla memoria, inviata, dal Consorzio stesso, al Consiglio Regionale, nel quadro delle consultazioni sul disegno di legge regionale di attuazione della legge Galli.

All’interno del documento si può leggere che se l’obiettivo della Galli è quello di pervenire ad un’unica forma gestionale per l’intero ambito territoriale, (...) la base di partenza, ove sussistano, dovrà essere quella delle realtà consorziate esistenti e consolidate che potranno divenire polo di

²³ Consorzio idrico del biellese e del vercellese, Statuto, art. 1.

²⁴ Ibidem

²⁵ Si veda allegato n° 6.

²⁶ Questi comuni sono: Borriana, Buronzo, Castelletto Cervo, Cerrione, Collobiano, Formigliana, Greggio, Massazza, Mottalciata, Salussola, Sandigliano, villanova Biellese, Villarboit, per un totale di 14.854 abitanti e un numero di utenze pari a 4700.

attrazione e di estensione per le altre gestioni singole pubbliche o di privati”. Viene precisato che: “(...) non può essere messo in discussione il consolidato rapporto gestionale, operativo, tecnico, amministrativo ed organizzativo esistente tra il Consorzio di bonifica della Baraggia ed i Comuni compresi tra le due Province di Biella e Vercelli anche in conseguenza di vincoli di interdipendenza e delle connessioni esistenti nel comprensorio di bonifica per le complesse infrastrutture ed impianti realizzati e finalizzati all’uso plurimo delle acque del Consorzio di bonifica²⁷”.

L’intenzione del Consorzio di proporsi, secondo le forme più adatte, come futuro ente gestore dei servizi idrici, è evidenziato anche dai programmi di sviluppo che si propone di realizzare. La parte più interessante riguarda il superamento delle fonti tradizionali di approvvigionamento (pozzi), che saranno sostituite dagli invasi dell’Ostola, dell’Ingagna e della Ravasanella²⁸. Il Consorzio si propone, inoltre, di raddoppiare la rete idrica esterna e di portare 41 i serbatoi di accumulo pensili ed interrati, dotandosi delle infrastrutture necessarie a servire una popolazione di 100.000 abitanti.

5.1.4 CORDAR Consorzio per la gestione del Servizio Idrico Integrato

Questo Consorzio che ha sede a Biella si è recentemente trasformato in S.p.A. ed ha lo scopo di gestire l’insieme dei servizi di captazione, accumulo, adduzione e distribuzione d’acqua ad usi civili ed industriali, di fognatura e depurazione provvedendo alla raccolta e alla depurazione delle acque reflue civili, artigianali, industriali e zootecniche al fine di eliminare l’inquinamento da tutti i corpi idrici recipienti dei bacini imbriferi (art. 2 dello Statuto).

Attualmente questa azienda non gestisce alcun acquedotto, ma dalle interviste condotte è emerso che il comune di Biella e di Cossato hanno intenzione di trasferirgli la gestione delle loro reti idriche.

Fanno parte dell’ex Consorzio²⁹ 38 Comuni per una popolazione complessiva di oltre 137.000 abitanti³⁰.

I finanziamenti necessari alla realizzazione delle opere principali sono stati reperiti attraverso i contributi statali. Dal bilancio consuntivo del 1996 è emerso che l’86,5% è stato reperito attraverso i fondi FIO, e il 13,5% attraverso il ricorso a mutui presso la Cassa DD.PP. a carico dei Comuni consorziati.

Il territorio di competenza del Cordar è stato suddiviso in tre bacini imbriferi, ad ognuno dei quali corrisponde un impianto di depurazione con i rispettivi collettori fognari.

- Bacino A: facente capo all’impianto di depurazione di Biella-Ponderano, in funzione; gestito direttamente dal Cordar;
- Bacino B: facente capo all’impianto di Cossato-Spolina, in funzione, gestito direttamente dal Cordar;
- Bacino C: facente capo all’impianto di Massazza in avanzata fase di costruzione.

Per quanto riguarda le caratteristiche tecniche, si veda l’allegato n°9.

Le strategie dell’azienda, come mostra la sua recente trasformazione in S.p.A., è quella di proporsi come futuro ente gestore del servizio idrico integrato, dopo aver acquisito le

²⁷ Consorzio idrico del biellese e del vercellese, *Consultazione sul disegno di legge n° 59 da parte del Consiglio Regionale. Memoria*, 16 gennaio 1996, pag. 13 – 14.

²⁸ “Le concessioni all’utilizzo dell’acqua disposte dal Ministero dei Lavori Pubblici, d’intesa con quello delle Finanze, a favore del Consorzio di bonifica della Baraggia hanno scadenza all’anno 2047”. *Ibidem*, pag. 8.

²⁹ Si fa riferimento al Consorzio e non alla S.p.A., perché i dati in nostro possesso risalgono a prima della trasformazione.

³⁰ Si veda allegato n°7.

professionalità necessarie per la gestione degli acquedotti.

Come abbiamo già accennato non si dispone dei dati relativi al Consorzio per la raccolta e la depurazione delle acque reflue, ubicato a Serravalle Sesia. Di questo ente gestore si conoscono i comuni ad esso consorziati, che sono stati elencati nell'allegato n°10.

Vi sono degli aspetti importanti che riguardano nel complesso questi cinque enti gestori e che devono essere considerati.

- vi sono Comuni che aderiscono contemporaneamente a più enti gestori³¹;
- il territorio servito da questi enti non copre l'estensione complessiva dell'ambito. I comuni che non sono serviti da questi enti sono il 69,73%, per una popolazione complessiva del 36,85%, ed una superficie del 74,08%. Sono necessari degli studi che valutino, in termini economici, le reali dimensioni del mercato al fine di stabilire il numero degli enti gestori che l'ambito è in grado di accettare.
- il territorio di competenza di alcuni enti non coincide con i confini amministrativi delle Province di Biella e Vercelli. Questo elemento potrebbe dimostrarsi significativo se si considera che il criterio adottato per la suddivisione del territorio in sub ambiti rispetta i confini amministrativi provinciali.

6. Conclusioni

Questo lavoro di ricerca, nel tentativo di fornire un quadro completo della situazione esistente all'interno dell'ambito, ha avuto come elemento principale di riflessione la condotta tenuta dalle amministrazioni locali nei confronti della riorganizzazione dei servizi idrici.

Le interviste che sono state condotte con gli amministratori hanno posto l'accento sui seguenti punti:

- la percezione generale del problema della tutela delle risorse idriche e l'atteggiamento tenuto da questi ultimi rispetto ai principi fondamentali contenuti nella legge Galli;
- le strategie di azione politica adottate;
- la rilevazione delle critiche espresse;
- la rilevazione delle proposte avanzate.

All'adozione da parte dei Sindaci di strategie di azione politica basate su forti elementi di staticità, si accompagna normalmente una scarsa percezione del problema della tutela delle risorse idriche, ed una non perfetta consapevolezza della necessità di riorganizzare i servizi attraverso un sistema idrico integrato. Infatti, alcuni amministratori hanno manifestato di considerare con particolare attenzione il solo servizio d'acquedotto, relegando in secondo piano le problematiche inerenti ai servizi di fognatura e di depurazione.

Dall'analisi delle interviste è emerso che la gestione dei sistemi d'acquedotto permette agli amministratori locali di rendere visibile, ed immediatamente percepibile per la popolazione, la propria azione politica ed amministrativa. Infatti, nelle piccole realtà locali, i Sindaci vengono direttamente identificati come i diretti responsabili dei servizi da essi offerti.

La riorganizzazione dei servizi idrici voluta dalla legge Galli va ad incidere sul ruolo e sulle

³¹ Si veda allegato n° 11.

competenze che i Sindaci detengono ed esercitano. Le difficoltà nel rispettare i principi contenuti nelle più recenti, ed importanti, leggi nazionali di riforma amministrativa, miranti a separare il momento di indirizzo e controllo, affidato al potere politico, da quello puramente gestionale, appaiono ancora più evidenti in queste piccole realtà locali. L'incapacità, di alcuni Sindaci, di separare il momento politico da quello puramente gestionale della loro attività determina gran parte delle difficoltà che l'attuazione di questa legge incontra. Il successo di questa politica dipenderà, quindi, in modo sostanziale dalla capacità di individuare gli strumenti adatti a garantire ai Comuni, anche dopo l'attuazione della Galli, il controllo e la responsabilità, in forme ovviamente diverse da quelle attuali, dei propri impianti acquedottistici. Ciò determina la necessità di non tenere separate, in questo momento cruciale del processo decisionale, la fase organizzativa dell'Autorità d'Ambito dagli aspetti gestionali inerenti alla riorganizzazione dei servi idrici.

Dalle interviste è infatti emerso che le preoccupazioni maggiori che gli amministratori hanno sollevato riguardano principalmente i futuri assetti gestionali imposti dalla Galli. Il timore di possibili aumenti tariffari, le garanzie rispetto alla qualità del servizio, le priorità di intervento per la manutenzione e il rifacimento degli impianti, la sorte del personale attualmente impiegato nei singoli comuni, riguardano sicuramente quest'ordine di problemi.

Alcuni dei problemi sollevati dagli amministratori, nonostante trovino una immediata risposta nella normativa nazionale e regionale vigente, continuano a rappresentare degli ostacoli fortissimi per l'attuazione della politica. I principi introdotti dalla Galli rappresentano infatti delle forti rassicurazioni che potrebbero essere positivamente interpretate dagli amministratori locali.

Queste indicano che:

- la tariffa del servizio deve essere la più contenuta possibile;
- gli aumenti tariffari devono essere giustificati da corrispondenti miglioramenti della qualità globale del servizio;
- la tariffa deve essere modulata per tenere conto di differenti condizioni di utenza: consumi minimi essenziali, situazioni ambientali in cui si esplica il servizio, diverse modalità di utilizzazione della fornitura;
- la tariffa rappresenta il mezzo principale attraverso cui si realizza la solidarietà tra gli utenti³².

Anche un altro elemento di critica, che spesso è stato sollevato dagli amministratori, trova una immediata risposta all'interno della Galli. Infatti, l'art. 13 comma 9, recita testualmente: "l'eventuale modulazione della tariffa tra i Comuni tiene conto degli investimenti effettuati dai Comuni medesimi utili ai fini dell'organizzazione del servizio idrico integrato".

Ora bisogna chiedersi perché continuino a persistere forti dubbi da parte degli amministratori locali nonostante l'esistenza di una normativa che apparentemente va incontro alle loro esigenze. Le ragioni individuate fanno riferimento a due differenti ordini di motivi. Il primo riguarda la possibilità che vi sia stata una scarsa informazione sui contenuti reali della legge e sulle sue possibili applicazioni. Il secondo, e forse più importante, riguarda il fatto che, nonostante le rassicuranti disposizioni normative, non vi sia, tra gli amministratori locali, la fiducia necessaria a garantire la loro cooperazione. L'indeterminatezza dell'attuale fase decisionale rende incomprensibile agli amministratori i possibili sviluppi, gestionali ed organizzativi, della politica, condizionando negativamente ogni forma di cooperazione. I Sindaci percepiscono l'esistenza sul

³² Regione Piemonte, Settore pianificazione e gestione delle risorse idriche, *Programma di riorganizzazione dei servizi idrici in Piemonte*, giugno 1996, pag. 25.

territorio di un disegno complessivo di riforma precostituito, e a cui essi dovranno sottostare. In altri termini, alcuni amministratori sentono di essere sottoposti ad una duplice imposizione: la prima, imposta dalla normativa nazionale che di fatto li costringe ad adempiere a dei provvedimenti che non percepiscono come necessari; e la seconda, che riguarda i futuri assetti gestionali dei servizi idrici, imposta dai soggetti politici e gestionali più forti presenti sul territorio.

Alla luce di queste considerazioni risulta opportuno creare consenso attorno ai principi fondamentali che sottintendono all'applicazione della legge Galli.

Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto attraverso una capillare opera di informazione, che dovrebbe riguardare principalmente i seguenti punti:

- la legge Galli risponde ad un problema ambientale significativo ed attuale. L'acqua è, infatti, una risorsa scarsa che deve essere tutelata, attraverso un uso più attento e razionale. E' interesse dei Comuni, soprattutto per quelli che detengono le fonti di approvvigionamento idrico, attuare delle iniziative politiche volte alla tutela di questa risorsa. Nella legge Galli "(...) i servizi idrici non si presentano solo come attività materiali in favore delle collettività di utenti, ma come strumenti per la tutela e il controllo delle acque³³";
- gli amministratori non devono limitarsi, nel considerare il problema della tutela delle risorse idriche, alle sole problematiche inerenti l'acquedotto. I sistemi fognari e di depurazioni sono, in certe aree dell'ambito, estremamente deficitari;

Oltre ai problemi di carattere generale dovranno essere affrontati quelli più specifici che riguardano la corretta interpretazione della normativa vigente. Gli articoli della Galli che hanno sollevato i maggiori dubbi interpretativi sono quelli relativi alle forme di gestione (1), ai criteri di solidarietà (2) e alle norme di salvaguardia dei soggetti gestori esistenti sul territorio (3). La letteratura in materia dà un'interpretazione di queste norme che è opportuno riportare.

1) "(...) Nel caso delle forme di gestione, esse sono tipizzate e devono rimanere quelle previste dalla 142/90, (...) peraltro si deve ribadire che la legge di base sulle autonomie locali detta la tipizzazione delle forme di gestione anche in relazione alle caratteristiche dei servizi; ne consegue che per i servizi idrici dovranno essere impiegate solamente le forme di gestione dei servizi pubblici di carattere economico ed imprenditoriale, perché i servizi idrici e devono essere condotti ed espletati secondo processi produttivi di carattere industriale; dunque si potrà trattare di aziende speciali anche consortili, di società con o senza prevalente capitale pubblico locale, di concessioni a terzi³⁴". Il carattere imprenditoriale con cui dovranno essere gestiti esclude la possibilità della gestione diretta in economia dei servizi.

2) "(...) il rilievo centrale del criterio di economicità non può essere smentito da altre disposizioni contenute nella legge n° 36, (anche quando si afferma) che la risorsa idrica debba essere utilizzata secondo principi di solidarietà. Questo non deve significare che i servizi idrici possano essere erogati con metodi anti-economici e sottocosto, perché non sono affatto servizi sociali (...) piuttosto (essi) devono essere condotti in modo tale da garantire i fabbisogni delle generazioni future³⁵".

3) L'art. 9 comma 4 della legge Galli relativo alla salvaguardia degli attuali enti gestori va

³³ Giuseppe Gaia, *Organizzazione territoriale e gestione del servizio idrico integrato*, in Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, Anno LXX, n° 8, Nocchioli Editore Firenze, pag. 748, 1996.

³⁴ Ibidem, pag. 754.

³⁵ Ibidem, pag. 749.

interpretato escludendo che la “(...) valutazione (di efficacia, efficienza ed economicità) possa essere svolta da ogni singolo Comune. (Questi criteri) devono essere il parametro per organizzare il servizio idrico integrato con riferimento all’intero ambito ottimale. In altri termini, si dovrà trattare di un’economicità complessiva di ambito, e non di singola gestione astrattamente considerata, perché quest’ultima deve essere necessariamente comparata con l’intero ambito³⁶”.

L’ultimo punto che bisogna considerare riguarda la necessità di informare tutte le amministrazioni del lavoro che è stato precedentemente svolto dalla Province dell’Ambito. Infatti, molti sindaci non conoscono i contenuti della bozza di convenzione che è stata redatta. In modo particolare, le decisioni prese a livello “centrale”, ad esempio per quanto riguarda la divisione del territorio in sub-ambiti senza il coinvolgimento preventivo degli enti locali, possono sollevare delle forti opposizioni.

L’informazione è, in questo caso, l’elemento più importante al fine della creazione del consenso intorno ai principi fondamentali di questa politica.

6.1 La proposta di un metodo

L’obiettivo primario che bisogna prefiggersi è quello relativo alla partecipazione degli enti locali nel processo decisionale, perché l’efficacia di questa politica dipenderà strettamente dalle modalità con cui verrà attuata.

Il metodo che viene proposto è quello relativo ad un approccio consensuale, che incentivi e permetta la reale cooperazione tra gli enti locali.

L’organizzazione di tavoli negoziali, inizialmente separati e di piccole dimensioni, consentirebbe da un lato di svolgere una funzione informativa assai capillare, e dall’altro di far diventare gli amministratori locali gli attori protagonisti del processo decisionale. In altri termini, è necessario trasformare l’attuale processo decisionale, facendo in modo che le proposte e le soluzioni ai problemi, che di volta in volta verranno sollevati, trovino una risposta all’interno dello stesso tavolo negoziale. Al tavolo negoziale dovranno essere affrontati contemporaneamente i problemi relativi all’organizzazione dell’Autorità d’Ambito e quelli puramente gestionali inerenti all’organizzazione dei servizi idrici, considerando che sul territorio esiste un deficit informativo che va comunque colmato. Un approccio di tipo consensuale permetterebbe agli amministratori di sentirsi artefici e responsabili delle soluzioni che verranno adottate, dimostrando che i futuri assetti politici e gestionali della riorganizzazione dei servizi idrici sono, al momento attuale, ancora da stabilire.

La prerogativa fondamentale affinché abbia successo un tale approccio dipende dalla volontà di partecipare da parte degli amministratori. Durante le interviste è emerso che vi è una forte attenzione nei confronti di questa politica, anche se spesso è dovuta più a motivi di preoccupazione che non di vero e proprio assenso. Comunque, l’attenzione con cui viene considerata questa politica, e la presenza sul territorio di attori istituzionali capaci di aggregare consenso attorno alle proprie iniziative politiche, potrebbe determinare le giuste condizioni affinché si realizzi la partecipazione degli enti locali.

E’ inizialmente ipotizzabile la formazione di tavoli negoziali per ciascun sub-ambito, che in complesso sarebbero 22, che verrebbero istituiti al fine di legittimare il Sindaco, o il Presidente di Comunità Montana, chiamato a rappresentare l’intero sub-ambito. Questa fase rappresenta quella più impegnativa e complessa perché è subordinata alla volontà stessa degli amministratori di partecipare al processo decisionale. In altre parole, bisogna agire al fine d’individuare l’attore politico in grado di rappresentare gli interessi e le istanze di un territorio relativamente ampio.

Per raggiungere questo obiettivo bisogna pensare di lavorare anche sulle aggregazioni che legano le amministrazioni rispetto ad una specifica attività, anche se questo può significare l’eventualità

³⁶ Ibidem, pag. 761.

di rinunciare a considerare il comune con la popolazione più elevata come rappresentativo dell'intero sub-ambito (come invece prescrive la bozza di Convenzione). Vi sono alcuni servizi, anche se non riguardano necessariamente quelli idrici, che vengono gestiti in forma associata dai comuni. Questo significa che esistono dei rapporti fiduciari che legano l'azione amministrativa di alcuni comuni, che potrebbero rappresentare un'importante risorsa ai fini della costruzione del consenso.

Spesso nell'organizzazione associata dei servizi sono i comuni di grosse dimensioni a svolgere una funzione aggregante nei confronti delle piccole realtà locali. Per quanto riguarda la riorganizzazione dei servizi idrici questa funzione deve essere percepita dagli amministratori dei comuni più piccoli nella sua accezione positiva, in quanto le loro esigenze non verranno subordinate a quelle dei grossi centri urbani.

Superata questa fase si sarebbe raggiunto un duplice obiettivo: 1) l'individuazione di attori rappresentativi con cui trattare in un unico tavolo negoziale la riorganizzazione dei servizi idrici; 2) attraverso l'impegno di questi attori si otterrebbe un collegamento continuo con le realtà locali presenti sul territorio.

Il risultato che si può ottenere applicando questo metodo non è né scontato né prevedibile, ma un approccio consensuale rappresenta una valida alternativa all'impasse politica che si è verificata con l'interruzione dei negoziati tra le province dell'ambito .

Allegato n°1

Elenco dei soggetti intervistati

Amministrazioni locali	Comune	Ruolo ricoperto
	Andorno Micca	Sindaco
	Candelo	Sindaco
	Casale Monferrato	Ass. Az. Municipalizzate
	Cossato	Sindaco
	Cavaglià	Sindaco
	Biella	Sindaco
	Borgosesia	Sindaco
	Borgo Vercelli	Sindaco
	Brusnengo	Sindaco
	Gattinara	Sindaco
	Netro	Sindaco
	Santhià	Sindaco
	Serravalle Sesia	Ass. Ambiente
	Varallo Sesia	Sindaco
	Vercelli	Sindaco
Istituzioni		
	Comunità Montana Prealpi Biellesi	Presidente
	Comunità Montana Alta Valle Cervo	Presidente
	Regione Piemonte	Dirigente Sett. Tutela risorse idriche
Associaz. di categoria		
	Unione Industriale Biellese	
	Associazione contadini biellesi	Presidente
Enti gestori		
	Azienda Municipalizzata Casalese	Direttore
	Az. Autonoma Servizi Municipalizzati	Direttore
	Consorzio idrico dei comuni biellesi e del vercellese	Presidente
	Cons. di bonifica della Baraggia v.se	Direttore
	Co.R.D.A.R Biella	Direttore
	Co.R.D.A.R Valsesia	Responsabile
	Acquedotto di Biella	Responsabile
	Acquedotto di Santhià	Responsabile
	Depuratore di Santhià	Responsabile

Allegato n° 2
I Problemi emersi

	A n d o r n o M i c c a	C a n d e l o	C a s a l e M .t o	C o s s a t o	C a v a g l i à	B i e l l a	B o r g o s e s i a	B o r g o V e r c e l l i	B r u s n e n g o	G a t t i n a r a	N e t r o
Atteggiamento dei sindaci rispetto ai principi fondamentali della legge Galli											
Assenso			•	•		•	•	•			
Dissenso	•	•			•					•	•
Non dissenzienti ma con atteggiamenti molto									•		
Percezione del problema:											
Il sistema idrico integrato			•	•		•	•			•	
Il solo acquedotto	•	•			•						•
Principali elementi di critica											
Inevitabili aumenti tariffari	•				•			•		•	•
Diminuzione della qualità del servizio	•	•			•						
Possibili extraprofitti											
Riconoscimento degli investimenti effettuati	•							•	•		•
Contrari alla creazione di grosse strutture di	•	•			•						
Difficoltà tecniche per il futuro ente gestore	•		•		•						
Penalizzazione delle piccole realtà urbane		•						•	•		
Efficienza delle gestioni in economia	•	•									
Disomogeneità dei subambiti			•						•		
I comuni più inefficienti verrebbero premiati					•					•	•
Problemi relativi al personale attualmente impiegato dai singoli comuni								•	•		
Mancanza delle risorse necessarie per gli								•	•	•	

Allegato n° 3

Le proposte

	A n d o r n o M i c c a	C a n d e l o	C a s a l e M .t o	C o s s a t o	C a v a g l i à	B i e l l a	B o r g o s e s i a	B o r g o V e r c e l l i	B r u s n e n g o	G a t t i n a r a	N e t r o
Suddivisione degli ATO in subambiti			•						•		
Contenimento ed applicazione differenziata delle tariffe				•					•		•
Riconoscimento degli investimenti effettuati	•								•		•
Assorbimento del personale nel futuro ente gestore									•		
Salvaguardia delle attuali gestioni in economia	•	•			•					•	
Funzionalità del servizio							•				•
Valorizzazione delle specificità comunali			•		•						
Applicazione della Galli in fasi diverse								•			
Per l'attuazione delle Galli devono essere i comuni a prendere direttamente l'iniziativa				•		•	•				
I comuni non devono perdere totalmente il controllo dei propri impianti						•	•				
Adesione volontaria all'Autorità d'Ambito					•						
Autorità d'Ambito: ente autonomo con personalità giuridica e proprio personale			•								

ALLEGATO n° 5

LEGENDA

Anno	Anno a cui si riferisce l'ultima deliberazione tariffaria
Costi	Costi complessivi di gestione
Ricavi	Ricavi complessivi
% copert.	Percentuale di copertura dei costi
Tar. base	Indica la massima tariffa applicabile al fine di assicurarne l'equilibrio
Tar. base applicata	Indica la tariffa base applicata per le sole utenze domestiche
Ricavi Ut. domestica	Ricavi derivanti dalla vendita di acqua per le sole utenze domestiche
mc/fatt.	Metri cubi di acqua fatturati per le sole utenze domestiche
Tar. media ponderata	Indica la tariffa media ponderata sostenuta dalle sole utenze domestiche
Cod.	Indicano i codici che sono stati assegnati ai sub aree
	920 Comunità Montana Bassa Valle del Cervo Valle d'Aosta
	921 Comunità Montana Alta Valle del Cervo Valle d'Aosta
	922 Comunità Montana Prealpi Biellesi
	923 Comunità Montana Valle Mosso
	924 Comunità Montana Valle Sessera
	925 Comunità Montana Alta Valle dell'Elvo
	926 Comunità Montana Bassa valle dell'Elvo
	927 Biellesi 1
	928 Biellese 2
	929 Biellese 3
	20 Comunità Montana della Valsesia
	21 Vercellese 1
	22 Vercellese 2
	23 Vercellese 3
	24 Vercellese 4
	25 vercellese 5
	26 Vercellese 6
	27 Vercellese 7
	28 Vercellese 8
	29 Vercellese 9
	61 Casalese 1
	62 Casalese 2

Allegato n° 6

Comuni appartenenti al Consorzio idrico del biellese e del vercellese

Comune	Popolazione	Tabella millesimale delle quote di partecipazione dei soci	Tabella millesimale di ripartizione delle spese
1. Cossato	15.304	115,745	197,855
2. Roasio	2.504	39,431	67,403
3. Sandigliano	2.693	39,043	66,748
4. Cerrione	3.702	30,955	52,914
5. Masserano	2.272	25,627	45,516
6. Brusnengo	2.080	24,003	41,031
7. Verrone	1.142	23,345	39,906
8. Lessona	2.277	21,640	36,991
9. Mottalciata	1.387	19,759	33,775
10. Arborio	1.007	19,089	32,631
11. Benna	1.149	18,021	30,805
12. Salussola	2.074	17,783	30,398
13. Lenta	896	15,845	27,088
14. Quaregna	1.276	15,317	26,183
15. Buronzo	1.018	15,301	26,168
16. Carisio	969	14,743	25,200
17. Rovasenda	1.038	12,872	22,003
18. Formigliana	599	12,692	21,702
19. Borriana	886	12,112	20,703
20. Pettinengo	1.718	11,671	19,951
21. Massazza	622	10,357	17,703
22. Castelletto Cervo	746	10,172	17,388
23. Ceretto Castello	625	6,538	11,175
24. Gattinara	8.646	6,303	10,773
25. S. Giacomo V.se	424	6,215	10,624
26. Greggio	395	5,249	9,999
27. Villa del Bosco	382	5,815	9,940
28. Ronco B.se	1.534	5,113	8,741
29. Villarboit	541	4,825	8,254
30. Curino	486	4,112	7,029
31. Sostegno	750	4,110	7,025
32. Oldenigo	254	3,355	5,735
33. Villanova Biellese	189	1,725	2,951
34. Strona	1.206	1,273	2,176
35. Crosa	491	1,249	2,136
36. Casapinta	447	1,050	1,796
37. Collobiano	123	0,932	1,593
38. Cons. bonifica Baraggia		415,000	0
Totale	63.852	1000,000	1000,000

Fonte: Consorzio idrico del biellese e del vercellese, Statuto, pag. 16-17.

Allegato n° 7

Consorzio idrico del biellese e del vercellese Gestione delle reti interne di distribuzione dell'acqua

Comune	Popolazione	Utenze
1. Borriana	886	
2. Buronzo	1.018	
3. Castelletto Cervo	625	
4. Cerrione	3.702	
5. Collobiano	123	
6. Formigliana	599	
7. Greggio	395	
8. Massazza	622	
9. Mottalciata	1.387	
10. Salussola	2.074	
11. Sandigliano	2.693	
12. Villanova Biellese	189	
13. Villarboit	541	
Totale	14.854	4700

Fonte: Consorzio di bonifica della Baraggia vercellese,
Attività di un quinquennio 1991-1996, pag. 158

Allegato n°8

Cordar Biella. Dati Generali

N°	Comune	Abitanti al 31/21/95	% abitanti serviti o in zona fognaria	n° abitanti serviti da fognatura comunale	% allaccio alla rete Cordar	Fognatura a mc/anno
1.	Andorno Micca	3.620	90%	3.258		
2.	Benna	1.134	87%	987		
3.	Biella	47.975	90%	43.178		192.000
4.	Candelo	7.731	100%	7.731		
5.	Ceretto Castello	603	85%	513	50%	23.000
6.	Cerrione	2.702	70%	1.891		
7.	Cossato	15.259	85%	12.970	80%	467.000
8.	Crosa	344	70%	241		
9.	Gaglianico	3.902	85%	3.317	50%	126.000
10.	Lessona	2.351	60%	1.411		
11.	Massazza	611	90%	550	100%	37.000
12.	Miagliano	610	80%	488		
13.	Mosso S. Maria	1.698	75%	1.274	7%	4.000
14.	Occhieppo Inferiore	4046	94%	3.803		
15.	Occhieppo Superiore	2.800	71%	1.988		
16.	Pettinengo	1691	88%	1.488		
17.	Piedicavallo	200	80%	160		
18.	Pistolesa	152	85%	129		
19.	Pollone	2.189	40%	876		
20.	Ponderano	3.800	94%	3.572		
21.	Pralungo	2.764	50%	1.382		
22.	Quaregna	1.273	90%	1.146	50%	29.000
23.	Quittengo	226	90%	203		
24.	Ronco Biellese	1.517	85%	1.289		
25.	Rossazza	98	91%	89		
26.	Sagliano Micca	1.792	60%	1.075		
27.	Sandigliano	2.712	96%	2.604		
28.	S. Paolo Cervo	161	93%	150	50%	72.000
29.	Sordevolo	1.350	70%	945		
30.	Strona	1.187	44%	522	100%	14.000
31.	Tavigliano	985	85%	837		
32.	Tollegno	2.869	76%	2.180		
33.	Valdengo	2.518	82%	2.065	30%	35.000
34.	Vallanzengo	245	93%	228		
35.	Valle Mosso	4.256	51%	2.171	100%	77.000
36.	Veglio	701	62%	435		
37.	Verrone	1.166	75%	875	50%	25.000
38.	Vigliano Biellese	8.427	98%	8.258	80%	470.000
	Totale	137.665	85%	116.279		1.763.000

Fonte: Consorzio per la gestione del Servizio Idrico Integrato, *La realizzazione ed i programmi del CO.R.D.A.R. in materia di depurazione delle acque*, Biella marzo 1997, Tab. n° 2-3.

ALLEGATO n°9

Caratteristiche tecniche

Depuratore di Biella (ab. eq. 53.000)		
Acqua depurata	mc.	7.324.154
COD abbattuto	ton.	1.106
N – NH4 abbattuto	ton.	15
S.S.T. abbattuti	ton.	4.351
Fango smaltito	ton.	2.154
Costo medio della depurazione riferito alla portata	£/mc.	141
Costo medio della depurazione riferito al COD	£/ton.	934.394
Costo medio della depurazione riferito agli ab. equiv.	£/ab.	19.498

Depuratore di Cossato (ab. equiv. 520.000)		
Acqua depurata	mc.	14.285.284
COD abbattuto	ton.	5.733
N – NH4 abbattuto	ton.	194
S.S.T. abbattuti	ton.	2.592
Fango smaltito	ton.	6.102
Costo medio della depurazione riferito alla portata	£/mc.	300
Costo medio della depurazione riferito al COD	£/ton.	748.969
Costo medio della depurazione riferito agli ab. equiv.	£/ab.	8.257

Fonte: Consorzio per la gestione del Servizio Idrico Integrato: *Bilancio consuntivo. Esercizio 1996*, pag. 14.

ALLEGATO n°10

Comuni consorziati al CO.R.D.A.R. Valsesia

N°	Comune	Popolazione
1.	Borgosesia	14.613
2.	Coggiola	2.513
3.	Crevacuore	1.919
4.	Portula	1.658
5.	Pray	2.683
6.	Quarona	4.149
7.	Serravalle Sesia	5.002
8.	Trivero	7.302
Totale		39.839

ALLEGATO n° 11

Comune

1.	Benna	1.149	943
2.	Candelo	7.689	1.511
3.	Cerrione	3.702	2.800
4.	Cossato	15.304	2.774
5.	Lessona	2.277	1.171
6.	Massazza	622	1.167
7.	Sandigliano	2.693	1.022
8.	Verrone	1.142	847
Totale		34.578	12.235

ALLEGATO N° 12

Indice

1.	Le ragioni della ricerca	pag.	1
2.	Le fasi della ricerca	"	2
3.	Sintesi delle interviste	"	3
	3.1 Le strategie degli attori coinvolti	"	3
	3.2 La percezione del problema della gestione delle risorse idriche	"	4
	3.2.1 <i>Una integrazione carente</i>	"	4
	3.2.2 <i>Perché l'acquedotto?</i>	"	4
	3.3 I principali elementi di critica	"	6
	3.4 Le risorse	"	7
	3.5 Le proposte	"	7
4.	Le tariffe idriche	"	8
	4.1 Aspetti metodologici	"	9
	4.2 Metodi tariffari	"	10
	4.3 Le tariffe idriche	"	11
5.	Gli enti gestori	"	15
	5.1 I servizi offerti	"	16
	5.1.1 <i>L'Azienda Municipalizzata Casalese</i>	"	16
	5.1.2 <i>L'Azienda Autonoma dei Servizi Municipalizzati</i>	"	17
	5.1.3 <i>Il Consorzio idrico del Biellese e del Vercellese</i>	"	17
	5.1.4 <i>CORDAR - Consorzio per la gestione del Servizio Idrico Integrato</i>	"	19
6.	Conclusioni	"	20
	6.1 La proposta di un metodo	"	23

Cartine

Cartina n°1	L'Ambito Territoriale Ottimale n°2
Cartina n°2	La popolazione
Cartina n°3	La suddivisione in sub-ambiti
Cartina n°4	Gli enti gestori

Allegati

Allegato n°1	Elenco dei soggetti intervistati
Allegato n°2	I problemi emersi
Allegato n°3	Le proposte
Allegato n°4	Comuni che applicano un regime forfetario
Allegato n°5	Legenda – Tariffe idriche applicate
Allegato n°6	Comuni aderenti al Consorzio idrico del Biellese e del Vercellese
Allegato n°7	CORDAR Biella. Dati generali.
Allegato n°8	CORDAR Biella. Caratteristiche tecniche.
Allegato n°9	Comuni consorziati al CORDAR Valsesia
Allegato n°10	Comuni aderenti contemporaneamente al Consorzio idrico del Biellese e

del Vercellese e al CORDAR Biella.

Bibliografia

Camera dei Deputati, Atti Parlamentari XIII, *Relazione sullo stato dei servizi idrici in Italia*, predisposta da Comitato per la vigilanza sulla sull'uso delle risorse idriche, Dicembre 1996.

Consorzio idrico del Biellese e del Vercellese, *Consultazione sul disegno di legge 59 da parte del Consiglio Regionale. Memoria*, Gennaio 1996.

Giuseppe Gaia, *Organizzazione territoriale e gestionale del servizio idrico integrato*, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, Anno LXX, n°8, Aprile 1996, Nocchioli Editore Firenze.

Regione Piemonte, Settore pianificazione e gestione risorse idriche, *Programma di riorganizzazione dei servizi idrici in Italia*, Giugno 1996.

Regione Piemonte, *Quaderni della regione Piemonte. Ambiente, speciale acque*, Anno I, n°1, Settembre 1997.