

Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

✓ Eugenio Falcone

Da organismo tecnico-economico di controllo dell'efficacia ed economicità del servizio idrico nell'interesse dell'utenza...

L'art. 15 del D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 ha radicalmente sostituito l'art. 161 del Testo Unico dell'Ambiente disciplinando i compiti e le funzioni del Comitato per la vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche.

Giova, a tal proposito, ricordare come, sebbene tale organismo fosse stato ricostituito - già in sede di primo decreto correttivo al T.U. dell'Ambiente introdotto con D.Lgs. n. 284/2006 - sulle ceneri dell'abrogata Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti (1), risultò subito evidente, fin dall'inizio, l'incompiutezza dell'operazione: il D.Lgs. n. 152/1996, infatti, aveva espressamente abrogato l'art. 21 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 che lo disciplinava senza reintrodurre una nuova disciplina, sicché l'operatività del Comitato di vigilanza per l'uso delle risorse idriche restava asfittica (2).

...ad Ente «orologio» posto a garanzia dei diritti civili e sociali connessi alla prestazione del servizio idrico

Il D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 - secondo decreto Correttivo al T.U. dell'Ambiente - che ci occupa ha posto rimedio a tale situazione sostituendo integralmente il testo dell'art. 161 del T.U. dell'Ambiente il quale (i) prevede nuovamente «l'istituzione», presso il Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, già operata con il primo decreto correttivo, (ii) reintroduce la disciplina di tale organismo:

- individuandone gli obiettivi istituzionali consistenti nella «regolare determinazione e nel regolare adeguamento delle tariffe, nonché nella tutela dell'interesse degli utenti» nella prospettiva del perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 141, comma 2 del T.U. dell'Ambiente (efficienza, efficacia ed economicità nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie);
- stabilendone la composizione (3) e la durata in carica dei membri (4) e le cause di esclusione;
- enucleandone analiticamente le funzioni (5).
- stabilendo che tale Comitato si avvale normalmente

Note:

✓ Avvocato in Roma.

(1) Come rilevato in sede di lettura del parere espresso dalla conferenza unificata del 19 luglio 2006, tale Autorità aveva posto problemi operativi molto forti avendo paralizzato l'azione amministrativa (oltre a suscitare il dubbio alquanto diffuso che la sua istituzione eccedesse i limiti della legge delega n. 308/2004).

(2) Cfr. parere del consiglio di Stato, Sezione Consultiva degli atti Normativi che nell'Adunanza del 5 novembre 2007 ricorda tale circostanza.

La vicenda normativa dell'art. 161 del T.U. dell'Ambiente ricorda l'*incipit* di una nota novella di Dickens:

«Marley, prima di tutto, era morto.

Niente dubbi su questo.

Il registro mortuario portava le firme del prete, del chierico, dell'appaltatore delle pompe funebri (...) Questo mettiamolo bene in sodo, se no niente di meraviglioso potrà scaturire dalla storia che son per narrarvi. (...) Scrooge non cancellò dall'insegna il nome del vecchio Marley.

Parecchi anni dopo, leggevasi sempre sulla porta del magazzino: «Scrooge e Marley».

(3) «Il Comitato è composto, nel rispetto del principio dell'equilibrio di genere, da sette membri, nominati con decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare.

Di tali componenti, tre sono designati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome e quattro - di cui uno con funzioni di presidente individuato con il medesimo decreto - sono scelti tra persone particolarmente esperte in materia di tutela ed uso delle acque, sulla base di specifiche esperienze e conoscenze del settore».

(4) Tre anni senza la possibilità di essere confermati

(5) In particolare:

- a) predisposizione con delibera del metodo tariffario per la determinazione della tariffa e delle modalità di revisione periodica, e trasmissione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che lo adotta con proprio decreto sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;
- b) verifica della corretta redazione del piano d'ambito, esprimendo osservazioni, rilievi e prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le Autorità d'ambito e i gestori in particolare quando ciò sia richiesto dalle ragionevoli esigenze degli utenti;
- c) predisposizione con delibera di una o più convenzioni tipo e trasmissione al Ministro per l'ambiente e per la tutela del territorio e del mare, che la adotta con proprio decreto sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;
- d) emanazione di direttive per la trasparenza della contabilità delle gestioni e valuta i costi delle singole prestazioni;
- e) definizione dei livelli minimi di qualità dei servizi da prestare, sentite le regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori;
- f) controllo delle modalità di erogazione dei servizi richiedendo informazioni e documentazioni ai gestori operanti nel settore idrico, anche al fine di individuare situazioni di criticità e di irregolarità funzionali dei servizi idrici;
- g) tutela e garanzia dei diritti degli utenti previa emanazione di linee guida che indichino le misure idonee al fine di assicurare la parità di trattamento

(segue)

della Segreteria tecnica istituita nonché dell'Osservatorio dei servizi idrici (6), di cui al **D.P.R. 17 giugno 2003, n. 261**, organo con prevalenti funzioni conoscitive e di raccolta, elaborazione e restituzione di dati statistici inerenti il servizio idrico.

Alla luce della breve rassegna del contenuto dell'art. 161 del T.U. dell'Ambiente novellato e con particolare riferimento al profilo organizzativo del Comitato, si rileva innanzitutto, come - a differenza dell'art. 21 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 che lo aveva istituito «presso il Ministero dei Lavori Pubblici» - il decreto correttivo che ha inteso ora incardinare tale organismo presso il Ministero dell'Ambiente del Territorio del Mare non prevede più espressamente obblighi di collaborazione con le Autorità di bacino (così come pure era previsto nella normativa previgente).

Non passa inosservata, in sostanza, la scelta di non prevedere raccordi funzionali, fra i soggetti storicamente preposti alla tutela della difesa del suolo (ed, in particolare con le autorità di bacino adesso, peraltro, abrogate ad eccezione di quelle c.d. distrettuali disciplinate dall'art. 63 del T.U. dell'Ambiente) e il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, al quale sono ora affidate funzioni più mirate e strettamente inerenti i profili prevalentemente (7) economici e gestionali del servizio idrico.

Le funzioni attribuite al Comitato di vigilanza per l'uso delle risorse idriche

Più in particolare, infatti, possono individuarsi i seguenti gruppi di funzioni attribuite al Comitato di vigilanza per l'uso delle risorse idriche.

Funzioni di Garanzia dei diritti civili e sociali inerenti la prestazione del servizio pubblico

Esse consistono:

- nella definizione dei livelli minimi di qualità dei servizi da prestare, sentite le Regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori;
- nella tutela e garanzia dei diritti degli utenti previa emanazione di linee guida che indichino le misure idonee al fine di assicurare la parità di trattamento degli utenti, garantire la continuità della prestazione dei servizi e verificare periodicamente la qualità e l'efficacia delle prestazioni;

Funzioni di regolazione

Si tratta di funzioni di regolazione del complesso di attività ed operazioni (di ordine economico, tecnico e di gestione) tramite i quali il servizio idrico è erogato e consistenti:

- nella predisposizione di un metodo tariffario per la

determinazione della tariffa con previsione di revisioni periodiche;

- nella predisposizione di una o più convenzioni tipo regolanti i rapporti con i soggetti gestori;
- nell'emanazione di direttive per la trasparenza della contabilità delle gestioni;
- nella predisposizione periodica di rapporti relativi allo stato di organizzazione dei servizi al fine di consentire il confronto delle prestazioni dei gestori.

Ad esse sono intrecciate le funzioni di consulenza tecnica.

Funzioni di consulenza tecnica

(quale organismo tecnico del Ministero dell'Ambiente)

Si tratta, in particolare, di attività di consulenza consistenti:

- nell'espressione di pareri in ordine a problemi specifici attinenti la qualità dei servizi e la tutela dei consuma-

Note:

(continua nota 5)

- degli utenti, garantire la continuità della prestazione dei servizi e verificare periodicamente la qualità e l'efficacia delle prestazioni;
- h) predisposizione periodica di rapporti relativi allo stato di organizzazione dei servizi al fine di consentire il confronto delle prestazioni dei gestori;
- i) espressione di pareri in ordine a problemi specifici attinenti la qualità dei servizi e la tutela dei consumatori, su richiesta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle regioni, degli enti locali, delle Autorità d'ambito, delle associazioni dei consumatori e di singoli utenti del servizio idrico integrato; per lo svolgimento delle funzioni di cui al presente comma il Comitato promuove studi e ricerche di settore;
- l) predisposizione annuale di una relazione al parlamento sullo stato dei servizi idrici e sull'attività svolta».
- (6) In particolare all'Osservatorio dei servizi idrici sono affidate (i) funzioni in materia di:
- a) censimento dei soggetti gestori dei servizi idrici e relativi dati dimensionali, tecnici e finanziari di esercizio;
 - b) convenzioni e condizioni generali di contratto per l'esercizio dei servizi idrici;
 - c) modelli adottati di organizzazione, di gestione, di controllo e di programmazione dei servizi e degli impianti;
 - d) livelli di qualità dei servizi erogati;
 - e) tariffe applicate;
 - f) piani di investimento per l'ammodernamento degli impianti e lo sviluppo dei servizi. (ii) l'onere di trasmissione, entro il 31 dicembre di ogni anno, da parte dei soggetti gestori dei servizi idrici all'Osservatorio, alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano dei dati e delle informazioni di cui al comma 6, prevedendo tuttavia, anche che l'Osservatorio ha, altresì, facoltà di acquisire direttamente le notizie relative ai servizi idrici ai fini della proposizione innanzi agli organi giurisdizionali competenti, da parte del Comitato, dell'azione avverso gli atti posti in essere in violazione del presente decreto legislativo, nonché dell'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori e di risarcimento dei danni a tutela dei diritti dell'utente.

(7) Qualche perplessità sorge con riguardo alle riconosciute funzione attribuite al Comitato per la Vigilanza delle risorse idriche di verifica della corretta redazione del piano d'ambito, esprimendo osservazioni, rilievi e prescrizioni sugli elementi tecnici oltre che economici.

Sarebbe forse stato più coerente, in concordanza con le funzioni di controllo gestorio e prevalentemente «economicistico» generalmente attribuite al Comitato espungere del tutto quella che appare un relitto di antiche competenze derivanti dall'originaria ricompressione del Comitato presso il Ministero dei Lavori Pubblici.

tori, su richiesta del Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, delle regioni, degli enti locali, delle Autorità d'ambito, delle associazioni dei consumatori e di singoli utenti del servizio idrico integrato; per lo svolgimento delle funzioni di cui al presente comma il Comitato promuove studi e ricerche di settore;

- nella predisposizione annuale di una relazione al parlamento sullo stato dei servizi idrici e sull'attività svolta.
- nella verifica della corretta redazione del piano d'ambito (8), esprimendo osservazioni, rilievi e prescrizioni **sugli elementi tecnici ed economici** e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le Autorità d'ambito e i gestori in particolare quando ciò sia richiesto dalle ragionevoli esigenze degli utenti.

Funzioni di Controllo e di vigilanza in senso proprio

Si tratta di funzioni consistenti:

- nella valutazione dei costi delle singole prestazioni;
- nella valutazione delle modalità di erogazione dei servizi richiedendo informazioni e documentazioni ai gestori operanti nel settore idrico, anche al fine di individuare situazioni di criticità e di irregolarità funzionali dei servizi idrici.

Riflettendo sulle tipologie di funzioni sopra indicate, si ricava la convinzione che il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche si presenti come un organismo con tratti di forte discontinuità rispetto al Comitato istituito **dall'art. 21 della legge 5 gennaio 1994, n. 36**.

Infatti, la lettura del riferimento - operato nella previgente disciplina del Comitato di vigilanza per le risorse idriche ai sensi dell'art. 21 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 - ai temi dell'efficacia, della trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa e della «tutela dell'interesse degli utenti» mediante «la regolare determinazione ed adeguamento delle tariffe sulla base dei criteri emanati dal Comitato Interministeriale prezzi» si pone dalla diversa angolazione delle pregnanti funzioni di garanzia accordate al Comitato.

In sostanza, i compiti tradizionali e più generali di ispezione e di controllo (9) esercitati dal Comitato sui profili più spiccatamente manageriali e per così dire «economicistici» della gestione del servizio, subiscono ora una trasmutazione sotto la campitura più ampia delle funzioni di garanzia dei diritti civili e sociali, che il Comitato persegue con riferimento alla complessiva organizzazione e gestione di un servizio, che è pur sempre preordinato al soddisfacimento di bisogno quanto mai «primario» per la vita - qual è il servizio idrico - con dei vincoli di solidarietà con le generazioni future.

La funzione di garanzia assunta dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, infatti, offre un orizzonte ermeneutico alle tradizionali funzioni di controllo e

vigilanza dei soggetti gestori come alle funzioni di regolazione (10) ora esercitate (i) indirizzando l'elaborazione degli strumenti contrattuali (introducendo osservazioni, rilievi e prescrizioni sulle clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le Autorità d'Ambito e i Gestori, in particolare quando ciò sia richiesto dalle ragionevoli esigenze degli utenti) e convenzionali (con la predisposizione di una o più convenzioni tipo regolanti i rapporti con i soggetti gestori nonché la qualità dei servizi); (ii) tenendo tuttavia presente che «nel nuovo assetto, basato sulla libertà di iniziativa economica privata, la possibilità di orientare lo svolgimento dei servizi al raggiungimento di obiettivi di politica economica e sociale estranei al mercato è, estremamente ridotta e, comunque sottoposta ad un test di conformità alle regole della concorrenza e di proporzionalità in caso di distorsione» (11). Così, se da un lato, alle funzioni di un organo come il Comitato di vigilanza per l'uso delle risorse idriche è affidato il compito di garantire gli «utenti» ovvero la collettività (12), circa «il perseguimento di certi risultati, condizioni di possibilità, svolgimento efficiente, assenza di effetti esterni perniciosi di attività svolte normalmente da privati, tramite (...) la statuizione» di un'intensa attività di indirizzo, regolazione ed «integrativa» degli strumenti contrattuali (13); dall'altro lato, l'attrazione della gestione del servizio idrico nell'alveo del diritto comune trova rinnovata conferma proprio in ragione del complesso di funzioni di **garanzia, regolazione e controllo** (14), svol-

Note:

(8) Si tratta del piano predisposto ed aggiornato dalle Autorità d'Ambito e costituito dai seguenti atti:

- ricognizione delle infrastrutture;
- programma degli interventi;
- modello gestionale ed organizzativo;
- piano economico e finanziario.

(9) Si veda:

- Legge 5 gennaio 1994, n. 36, art. 21, comma 4.

(10) Si veda:

- G. Azzariti, *Modelli di amministrazione e trasformazione dello Stato*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, Milano, 1998, pag. 276; che precisa come l'attività di regolazione sia vincolata «al fine di assicurare la prevalenza e la salvaguardia dei diritti fondamentali di libertà e sociali su ogni altro interesse pubblico o privato».

(11) Si veda:

- G. Napolitano, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, 2001, pagg. 626-628.

(12) Si veda:

- G. Napolitano, *op. cit.*, pag. 628; che fra l'altro, sottolinea la necessità di garantire la libertà di scelta degli utenti.

(13) Si veda:

- G. Majone, A. La Spina, *Lo Stato regolatore*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, Milano, 3, 1991, pagg. 19 - 20.

(14) Si veda:

- S. Cassese, *Servizi pubblici a rete e governo del territorio*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1997, pag. 1076.

te dal Comitato che regola i rapporti fra Autorità d'Ambito ed Enti Gestori.

Appare dunque, corretto, in questa prospettiva attribuire al Comitato di vigilanza per l'uso delle risorse idriche «quelle forme di ingerenza... che sono parte del mercato, nel senso che contribuiscono a conformarlo, stabilendo equilibri che attivano interessi» (15) e l'esercizio di attività di regolazione «preposte a consentire il funzionamento del mercato, a correggerne i difetti, ed, eventualmente, ad alterarne alcuni risultati a fini sociali», in maniera da garantire «la correttezza dei meccanismi allocativi e di assicurare l'accesso diffuso a prestazioni essenziali» (16). In definitiva, nella nuova formulazione dell'art. 161 del T.U. dell'ambiente, il Comitato di vigilanza per le risorse idriche sembra decisamente porre «all'apice dei suoi pensieri» la regolazione - sia pure con una terminologia («utenti» e «consumatori») che replica quella della **legge 5 gennaio 1994, n. 36** - dell'attività che i soggetti gestori

esercitano nell'ambito delle dinamiche di mercato, sviluppate con gli strumenti di diritto comune, allo stesso modo di «un orologiaio, che tenga conto delle evoluzioni a lungo termine e faccia (cerchi di far) prevalere l'interesse generale di solidarietà ed equità» (17) e di salvaguardia dei diritti civili e sociali nella gestione di un servizio così peculiare e «primario» per la vita, qual è il servizio idrico.

Note:

(15) Si veda:

- S. Cassese, *Regolazione e concorrenza*, in G. Tesaro-M. D'alberti (a cura di), Bologna, 2000, pag. 19 e segg.

(16) Si veda:

- G. Napolitano, *op. cit.*, pag. 628.

(17) Si veda:

- Delors, J., in *Rev. Aff. Eur.*, 1994, 2, pag. 3.

LIBRI

Biocombustibili e biocarburanti Soluzioni, tecnologie, agevolazioni

Collana - Sviluppo Sostenibile
AA.VV. (a cura di Alessandro Bordin)
2007, 1 edizione, 360 pagine
Prezzo: € 36,00

I biocarburanti e i biocombustibili sono **prodotti agricoli** in grado di sostituire la benzina e il diesel e argomento di grande attualità.

Il loro utilizzo consente di abbattere del 70% le emissioni di gas serra e di ridurre i fabbisogni petroliferi e la dipendenza dai paesi produttori ma anche di creare vantaggi per l'economia e l'occupazione, non solo nel settore agricolo.

Argomenti presi in seria considerazione dall'Unione europea che ha imposto a tutti gli stati membri di soddisfare almeno il 2% della domanda di energia nazionale tramite l'utilizzo dei biocarburanti, con l'obiettivo di raggiungere la copertura del 5,75% della domanda entro il 2010.

Con la **collaborazione di professionisti e di docenti e ricercatori di alcuni fra i più attivi centri di studio e di ricerca italiani**, la materia (**dal biodiesel, al bioetanolo, al biodrogeno**) viene analizzata sotto l'aspetto:

- **energetico**
- **produttivo**
- **tecnologico**
- **normativo**
- **economico**
- **finanziario e fiscale**

Per questa multidisciplinarietà il volume rappresenta una novità nel panorama editoriale e si rivolge ad aziende, enti pubblici, università, professionisti e consulenti.

Per Informazioni

- **Servizio Informazioni commerciali** (tel. 02.82476794 - fax 02.82476403 - e-mail.info.commerciali@ipsoa.it)
- **Agente Ipsoa di zona** (www.ipsoa.it/agenzie)
- **www.ipsoa.it**

