

La politica di riforma dei servizi idrici Istituzioni, processi e poste in gioco

di Giulio Citroni e Andrea Lippi

Sommario

1. Introduzione. – **2. La politica di riforma.** – **3. Il processo di policy making: cronologia.** – **3.1. Dagli anni '80 alla legge Galli: il problema irrompe nell'agenda politica.** – **3.2. 1994-1999: decreti attuativi e leggi regionali.** – **3.3. 2000-2004: l'implementazione al livello locale.** – **3.4. Successive modificazioni del quadro decisionale: 2005.** – **4. Evidenze su attori, interazioni e poste in gioco.** – **4.1. Gli attori nella fase di attuazione normativa.** – **4.2. Gli attori nella fase di implementazione locale.** – **4.3. Gli attori nella fase di gestione.** – **5. Conclusioni.**

1. Introduzione

Sono trascorsi oltre dieci anni dall'emanazione della più importante legge di riorganizzazione del servizio idrico in Italia, la cosiddetta legge Galli (l. 36/94). Si tratta di un progetto di riforma molto importante per il salto di qualità che propose allora, passando sulla carta da un regime di frammentazione e di dipendenza economica dai comuni, con conseguente dispersione gestionale ed agonia finanziaria, ad uno integrato che ambiva alla costituzione di sistemi gestionali che facessero leva sull'ingresso di risorse (non solo finanziarie) dalle imprese e su una logica industriale di conduzione degli impianti.

Ad oltre un decennio di distanza, gli esiti di questa riforma fanno ancora discutere: le arene politiche regionali sono infervorate da giudizi contrastanti e si segnalano riaggiustamenti di quel disegno, mentre il quadro nazionale sembra essere contraddistinto da una situazione eterogenea non priva di contraddizioni interne. Questo contributo intende corroborare tale dibattito mediante la presentazione delle principali evidenze em-

piriche delle sue dinamiche di *policy making*. Il processo sarà descritto nelle sue componenti principali: le diverse fasi dell'implementazione, la ricognizione sugli assetti gestionali esistenti, l'analisi dei più importanti *stakeholders* e delle loro poste in gioco. Al termine di questa disamina, si sottoporranno all'attenzione del lettore alcune considerazioni sugli esiti riscontrati cercando di estrapolarne i risultati più salienti.

2. La politica di riforma

Con l'adozione della legge Galli, all'inizio degli anni Novanta il parlamento ha *de facto* inaugurato un settore di *policy* autonomo per i servizi idrici. Prima del biennio '93/'94, infatti, non è rintracciabile un quadro unitario di decisioni e di interventi rivolti all'acqua. Fino ad allora, la frammentazione delle competenze in capo ai comuni ed a qualche ente pubblico di gestione, ne faceva un campo disomogeneo e sostanzialmente incontrollato, anche se gli interventi normativi nel settore idrico aumentarono in modo progressivo ⁽¹⁾ fino all'approvazione della l. 36/94. Questa rappresenta il punto di svolta nella *tematizzazione* dell'attenzione politica sull'uso civile della risorsa idrica, mediante l'identificazione e la definizione del *Servizio idrico integrato* (d'ora in poi SII), inteso quale «insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura, di depurazione delle acque reflue» ⁽²⁾ (art. 4, comma 1, lettera f)).

(1) Si fa riferimento ai dettati della l. 183/89 sulla difesa del suolo, all'interno della quale le risorse idriche furono già individuate come oggetto di governo, con particolare riferimento all'istituzione dei Bacini idrografici. Si tratta, comunque, di una definizione di cornice che pone le premesse per uno sviluppo normativo ulteriore che avverrà, appunto, con la l. 36/94.

(2) È stato stimato che il prelievo di acqua ad uso civile costituisca il 19% dei prelievi totali, i quali includono i prelievi ad uso irriguo (48%), ad uso industriale (19%), e a scopo di produzione energetica (14%) (Dati: IRSA-CNR, in Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle risorse idriche, Relazione 2004). Invece, gli usi dell'acqua diversi dal SII sono regolati dai Regi decreti 1285/1920 e 1775/1933 per le concessioni al prelievo di acque pubbliche, dalla legge 183/1989 e dal D.lgs. 152/1999 per quanto riguarda la tutela della risorsa e la difesa del suolo.

Il programma soggiacente la legge Galli coincideva con interventi di tipo *regolativo*, in termini di attuazione normativa (minimi tariffari, criteri tecnici etc.) e di tipo *gestionale*, mediante la predisposizione di organizzazioni e strumenti di governo del sistema idrico (programmazione degli interventi, erogazione dei servizi, politica tariffaria e patrimoniale). Lo scopo era «l'unitarietà del servizio idrico» e «l'autosufficienza tariffaria» ⁽³⁾. Ciò comportava una riorganizzazione della miriade di gestioni in economia preesistenti in un *sistema di governo* della risorsa dove fossero distinti quattro diversi ruoli: «chi programma l'uso della risorsa, chi la governa, chi la gestisce e chi paga» ⁽⁴⁾. In questo modo, si affidavano alle Regioni i compiti di individuare – in sequenza – i soggetti programmatori, definendo gli ambiti territoriali ottimali (ATO) e istituendo le Autorità d'Ambito (AATO), ponendo le premesse per la programmazione svolta da queste ultime, le quali avrebbero poi governato il servizio idrico locale mediante un affidamento a società di natura privata, esercitando su di esse, però, un controllo sui risultati della gestione e sulla soddisfazione degli utenti; questi ultimi infine, sarebbero stati chiamati a pagare il servizio di cui avevano goduto secondo il principio *managerialista* del «*value for money*» ⁽⁵⁾ (BARZELAY, 2000).

Questo disegno poneva le premesse per una trasformazione del settore che si sarebbe manifestata attraverso la sua attuazione e che profilava un assetto sistemico dove: (i) la gestione del servizio esercitata da imprese di natura privatistica, ottenuta mediante gare d'appalto, avrebbe permesso di attrarre capitali e *know how* anche di grandi *company* specializzate del settore idrico, permettendo ai comuni di drenare risorse finanziarie dai gestori quale compenso per la concessione; (ii) la programmazione e la verifica degli investimenti e dell'erogazione dei servizi con piani finanziari di rientro basati sulla tariffazione avrebbe posto le condizioni per uno sviluppo tecnologico del

(3) Intervista a Giancarlo Galli, promotore dell'omonima legge.

(4) *Idem*.

(5) M. BARZELAY, *The new public management. Improving research and policy dialogue*, University of California press, Berkeley, 2000.

settore ed una sua industrializzazione; (iii) la costituzione degli ATO avrebbe condotto all'*integrazione territoriale* delle risorse idriche, mediante la prefigurazione di unità amministrative preposte al presidio delle medesime introducendo un sistema razionale di tutela, sfruttamento e utilizzo su scala di bacino o sotto bacino idrografico, nonché (iv) l'*integrazione funzionale* del ciclo dell'acqua, mediante la definizione degli equilibri tra adduzione, depurazione e smaltimento delle acque reflue.

Fu un progetto di riforma deliberato a larghissima maggioranza dal parlamento ⁽⁶⁾ e molto ambizioso, non tanto per gli specifici contenuti, quanto per il grado di cambiamento atteso e per la complessità dei processi sottesi a questo disegno e necessari per transitare dalle gestioni in economia verso le nuove formule gestionali. L'idea di SII rappresentava la volontà politica di emancipare un ambito di governo, quello dell'uso civile delle risorse idriche, frammentato territorialmente, disordinato nella tipologia di gestori e arretrato tecnologicamente, per trasformarlo in un *sistema* (territoriale, aziendale, tecnologico) che governasse le risorse idriche in modo finanziariamente autonomo dallo Stato e programmasse gli interventi in modo aderente alle esigenze delle comunità locali. Il principio di *integrazione* (ambientale, geo-amministrativa, impiantistica e finanziaria) si identificava con l'idea stessa di *sistema*, dove l'interconnessione tra le diverse unità amministrative e le rispettive società di gestione, garantisse contemporaneamente uniformità amministrativa a livello nazionale e decentramento territoriale, in controtendenza con il "governo della frammentazione" ⁽⁷⁾ delle precedenti gestioni e senza ricorrere ad un accentramento amministrativo tipico delle scelte del passato e giudicato unanimemente inadatto e dispendioso.

(6) Intervista a Giancarlo Galli; sui punti seguenti v. tra gli altri A. MASSARUTTO, *Introduzione* in R. DRUSIANI, R. FAZIOLI e al., *Regolazione e ristrutturazione del servizio idrico italiano*, CLUEB, Bologna, 2004; B. BARRAQUÉ, *Le politiche dell'acqua in Europa*, Franco Angeli, Milano, 1999; M. FINGER, J. ALLOUCHE, *Water privatisation: trans-national corporations and the re-regulation of the water industry*, Spon Press, Londra e New York, 2002.

(7) B. DENTE (a cura di), *Governare la frammentazione. Stato, Regioni, Enti locali in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1985.

La legge Galli aderiva, sotto questo profilo, ad un disegno riformatore “*neo illuministico*” emerso ripetutamente anche in altri analoghi progetti di riorganizzazione amministrativa nei primi anni Novanta, caratterizzati da contenuti fortemente emancipatori nei confronti delle strutture amministrative esistenti, mediante formule innovative che privilegiavano la razionalità dei disegni, il decentramento delle sedi decisionali, l'autonomia del finanziamento, le reciproche responsabilità contrattuali tra diversi soggetti, pubblici e privati, in coerenza con un più ampio disegno di *contrattualizzazione* della funzione amministrativa che si era andato profilando in Italia come altrove⁽⁸⁾. Nello stesso tempo, queste riforme hanno più volte evidenziato una forte impronta idealistica nei contenuti la cui realizzazione costituiva una sfida, tanto era lo iato tra la legge e la realtà⁽⁹⁾, tra la “teoria” germinata sovente in ambienti colti e ristretti e la capacità del paese di seguire questo disegno calato dall'alto, senza essere accompagnato in quella direzione⁽¹⁰⁾.

Questa “forbice” tra il testo di legge e i risultati attesi comportava implicitamente una profonda dimensione *d'incertezza* sull'implementazione e sui possibili impatti; dal momento che: (a) nessuno dei soggetti previsti già esisteva – o doveva essere istituito (gli ATO e le relative autorità) o reperito (i soggetti gestori); (b) molte operazioni e competenze per introdurre una cultura (della programmazione e della valutazione dei risultati) dovevano ancora essere mobilitate e radicarsi, (c) sostanzialmente ignote erano le dimensioni dell'oggetto – ad esempio, la quantità e qualità degli impianti da integrare –, le formule di

(8) CH. POLLIT, G. BOUCKAERT, *Public management reform, a comparative analysis*, Oxford university press, Oxford, 2000; A. LIPPI, M. MORISI, *Scienza dell'amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2005.

(9) Si pensi ai contenuti della 142/90, all'introduzione dei sistemi di contabilità economica, ai controlli esterni etc.; in proposito, si veda A. LIPPI, *Valutazione e controlli di gestione nei governi locali italiani. Una teoria, molte pratiche*, Giappichelli, Torino, 2001; ID., *As a voluntary choice or as a legal obligation: assessing New Public Management policy in Italy*, in H. WOLLMANN (a cura di), *Evaluation in public sector reform*, Elgar press, Cheltenham.

(10) G. CAPANO, *Dall'improbabile riforma alla riforma permanente*, in G. DI PALMA, S. FABBRINI, G. FREDDI (a cura di), *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, Il Mulino, Bologna, 2000.

gestione da adottare, le sperimentazioni da compiere, e così via. Quest'incertezza dei processi connessi all'attuazione della legge Galli costituisce l'obiettivo della *policy analysis* e l'oggetto di questo studio che ne descrive le principali dinamiche, la tipologia degli attori e delle situazioni, e accenna alle razionalità degli *stakeholders* pubblici e privati che sono stati chiamati ad implementarla.

3. *Il processo di policy making: cronologia*

Il primo tipo di incertezza analizzata è connessa col processo di attuazione legislativa. Di seguito si presenta una schematica ricostruzione del *policy making* comprendente: (i) l'iscrizione in agenda; (ii) l'attuazione legislativa regionale; (iii) la costituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) e delle relative Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale (AATO); (iv) gli sviluppi legislativi ulteriori che hanno modificato il *framework* decisionale.

3.1. *Dagli anni '80 alla legge Galli: il problema irrompe nell'agenda politica*

La legge Galli inizia nel 1990, con la presentazione alla Camera del disegno di legge a firma del deputato Giancarlo Galli. In circa quattro anni di discussione parlamentare, il disegno di legge resta sostanzialmente immutato avendo raccolto fin dall'inizio un vasto consenso. Tuttavia, negli anni immediatamente precedenti alla sua presentazione una serie di elementi convergenti di natura diversa tra loro concorrono ad alzare il livello di attenzione su questo tema.

Il primo è la necessità di accrescere il livello di conoscenza e di controllo sulla gestione del territorio e delle risorse naturali, per tradurre a livello nazionale le politiche ambientali europee degli anni '80, in particolare: la *Drinking Water Directive* del 1980 (80/778/EEC), e, soprattutto, la *Urban Waste Water Treatment Directive* del 1991 (91/271/EEC), che richiedeva il

monitoraggio e il trattamento delle acque reflue urbane per gli agglomerati di oltre 2000 “abitanti equivalenti”⁽¹¹⁾.

In secondo luogo, la situazione critica, se non addirittura emergenziale, del sistema idrico nazionale. Nel 1987⁽¹²⁾ la quota di popolazione che soffriva di deficienze nel rifornimento idrico era il 50% al livello nazionale, con uno sconcertante 70% nel Sud e nelle Isole.

Infine, nel 1988 la relazione della “Commissione di studio per l’esame dei problemi del servizio idrico nazionale”, istituita dal Ministro dell’Industria, indicò apertamente nella tariffazione sottocosto uno strumento improprio di raccolta del consenso politico, soprattutto nel meridione, sottolineando, invece, l’insostenibilità della consueta politica tariffaria al ribasso, che non copriva i costi di gestione e impediva lo sviluppo degli investimenti e la necessaria ristrutturazione industriale del settore.

L’urgenza di provvedere al riordino e al risanamento del settore è testimoniata anche dall’intreccio di diversi provvedimenti normativi che tra il 1989 e il 1994 si sovrapposero nella regolazione:

- della difesa del suolo e dei servizi pubblici (l. 183/89, che definiva i bacini idrografici entro cui si sarebbe svolta l’attività di programmazione, istituiva le *Autorità di bacino*, e prefigurava consorzi obbligatori per la gestione dei servizi idrici);

- delle responsabilità degli enti locali *ex lege* 142/90, che definiva assetti di gestione differenziati misti pubblico-privato al fine di modulare le forme di finanziamento delle gestioni con l’intervento dei privati;

- dal decreto-stralcio della legge Galli (d.l. 101/93) che, se convertito in legge, avrebbe introdotto immediatamente programmazione regionale e regime di *cost-recovery* per le tariffe.

(11) E. LOBINA (a cura di), *Water Time National Context Report: Italy*, in www.watertime.org; vedi anche *Acque reflue: le regole per uscire dal medioevo*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 giugno 1991.

(12) ISTAT, *Approvvigionamento idrico, fognature e impianti di depurazione in Italia, Anno 1987*, Roma, 1991.

3.2. 1994-1999: decreti attuativi e leggi regionali

Nei sei anni che vanno dal 5 gennaio 1994, data di approvazione della Galli, al settembre 1999, data di approvazione dell'ultima legge regionale, quella della Valle d'Aosta, si assiste al progressivo dispiegarsi dell'attuazione legislativa nazionale e regionale. I decreti attuativi più importanti (tranne quello fondamentale sulle modalità di concessione del servizio) furono emanati tra la fine del 1994 e l'agosto del 1996, dando così corpo alle previsioni della legge Galli relativamente a:

- la costituzione del Comitato di Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche (COVIRI, dicembre '94);
- la definizione degli standard minimi per il SII (marzo '96), che avrebbero dovuto far parte integrante delle convenzioni di affidamento del servizio e costituire l'oggetto privilegiato del controllo da parte degli enti affidanti (continuità del servizio, dotazione di acqua per ciascuna utenza, obblighi di informazione, e così via);
- la formulazione del "metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento" (agosto '96), l'asse portante della riforma su cui si fondava la sostenibilità, per il gestore privato, degli investimenti sulle infrastrutture e che sarebbe dovuta essere ripagata da incrementi tariffari controllati.

Il progresso della legislazione regionale è, invece, più lento, se si pensa che alla fine del '96 erano ancora solo quattro le Regioni che avevano approvato la legge regionale (TAB. 1). Altre sei leggi regionali furono approvate nel 1997, sotto la minaccia di applicazione di poteri sostitutivi da parte del governo per le Regioni inadempienti. Con altre quattro leggi regionali approvate nel 1998, e cinque nel 1999, si giunse in cinque anni al totale definitivo di 19 leggi regionali ⁽¹³⁾.

(13) Il Trentino-Alto Adige è esentato dall'obbligo di legiferare in materia dalla sentenza 412/1994 della Corte costituzionale.

TAB. 1 Attuazione normativa della legge Galli 1994-1999

	Normativa nazionale		Legislazione regionale
1994	d.m. 1/12/94 ll.pp.	Istituzione del comitato di Vigilanza	
1995			Toscana, Liguria (parziale)
1996	d.m. 4/3/96 PCm	Standard minimi	Basilicata, Lazio
	d.m. 1/8/96 ll.pp.	Metodo tariffario	
1997			Abruzzo, Calabria, Campania, Piemonte, Sardegna, Umbria
1998			Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Veneto
1999	d.m. 29/4/99 PCm	Schema per la Carta del servizio idrico	Emilia Romagna, Molise, Puglia, Sicilia, Valle d'Aosta

Questa tempistica da parte delle Regioni è interpretabile come effetto della complessità delle decisioni da assumere relativamente alla definizione degli ATO, alle forme di cooperazione tra gli enti locali entro tali ambiti, alla predisposizione di convenzioni e disciplinari tipo; ma anche come risultato dell'incertezza da parte del governo nel definire per le regioni le forme dell'affidamento della gestione del SII, in particolare in riferimento:

- a quali forme di affidamento potessero ritenersi legittime: sia la gara, considerata da parte della teoria economica la forma migliore per garantire la "concorrenza *per* il mercato" ⁽¹⁴⁾ e ri-

(14) Il concetto, sviluppato e affermato nel classico studio di J.J. LAFFONT e J. TIROLE, *A theory of incentives in procurement and regulation*, MIT Press, Cambridge Mass., 1993, e sostenuto nelle file del centrosinistra italiano dai promotori del disegno di legge Napolitano-Vigneri che ne faceva un cavallo di battaglia (F. BULCKAEN, CAMBINI, *Assetti di mercato e problemi di regolazione nei servizi di pubblica utilità*, in BULCKAEN, CAMBINI, *I servizi di pubblica utilità: regolazione e concorrenza nei nuovi mercati*, Franco Angeli, Milano, 2000), è in realtà difficilmente applicabile ad un ambito tanto incerto e complesso quale quello costituito da gare trentennali per la gestione di un'intera filiera produttiva (*ibid.*; A. CAVALIERE, F. OSCULATI, *Le riforme dei servizi locali: obiettivi e limiti*, in *Amministrare* 1/2001, pp. 83-116)

tenuta da autorevoli osservatori ⁽¹⁵⁾ obbligatoria sulla base della normativa europea e di un'interpretazione sistematica della legge Galli; sia gli affidamenti diretti a società pubbliche o miste, ritenuti legittimi dalle regioni che li attuavano (Toscana *in primis*) sulla base delle vigenti l. 142/90 e d.lgs. 158/95, nonché, successivamente, delle riforme di fine 2003;

- alla legittimità da parte di società partecipate da enti pubblici a partecipare alle gare per la gestione di servizi in territori esterni alla giurisdizione dell'ente locale controllante ⁽¹⁶⁾.

Si può ipotizzare che l'incertezza riguardo a questi punti, e la prolungata discussione in Parlamento di disegni di legge che avrebbero chiarito o modificato la normativa in proposito (il d.d.l. Napolitano dall'inverno del 1996, la ventilata preparazione di un TU sulle acque nel 1998 ⁽¹⁷⁾ e poi il d.d.l. n. 4014 sull'obbligo di gara nel 2000) abbia spinto alcune Regioni a dilazionare i tempi di applicazione della riforma in attesa di indicazioni definitive. Quest'attesa fu però delusa, dato che fino ad oggi questi aspetti non sono stati sciolti in maniera definitiva: sia l'attuazione normativa appena descritta, che la successiva fase dell'implementazione, si svolsero, di conseguenza, in un contesto *ambiguo* costellato da un processo *incrementale* e *disarticolato* caratterizzato da ricorsi, circolari ministeriali, sentenze dei tribunali amministrativi, che sopperiranno solo in parte ai vuoti normativi.

(15) A titolo esemplificativo ricordiamo l'opinione di Cesare Greco, attuale componente del COVIRI e direttore dell'Associazione Imprese Realizzatrici Schemi Idrici (cfr. gli interventi tenuti al Master per Formazione *Esperto nella gestione del ciclo integrato delle acque*, Provincia di Savona 8-10 settembre 2003). Nello stesso senso, la lettura che della messa in mora da parte della Commissione europea dà il Ministro Matteoli, che emanerà la circolare del Marzo 2003 che dichiara inapplicabili le norme del TU enti locali su società mista e società pubblica.

(16) Possibilità ammessa dai TAR di Liguria e Abruzzo tra il 1999 e il 2000 (ma non in Liguria nel 1997 quando AMGA era interamente pubblica), ma non ammessa dal TAR Toscana nel 2001 (Cfr. *Colpo di freno dal TAR Toscana*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 gennaio 2001).

(17) Cfr. *Dal Testo Unico un freno alla legge Galli*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 ottobre 1998.

3.3. 2000-2004: l'implementazione al livello locale

Già durante la fase di attuazione normativa, un primo nucleo di Regioni centro-meridionali (costituito da Toscana, Marche, Lazio e Abruzzo per il centro Italia, e da Campania e Calabria per il Sud) avviava le prime fasi dell'implementazione locale della riforma, vale a dire: (i) *ricognizioni sullo stato degli impianti e dei livelli di servizio* (d'ora in poi semplicemente *ricognizioni*), (ii) *approvazione dei Piani d'ambito* (d'ora in poi semplicemente *piani*), (iii) *concessioni in affidamento del servizio* (d'ora in poi semplicemente *affidamenti*).

Alla fine del 1999 erano stati istituiti 32 dei 91 ATO previsti dalle leggi regionali. Quindi, furono insediate le relative AATO con i rispettivi organi decisionali. In dieci di queste ultime erano state condotte a termine le *ricognizioni*, sei Piani di ambito erano stati approvati, e tre *affidamenti* erano andati a buon fine. Questa divaricazione nell'attuazione decentrata si manifestò in maniera ancora più marcata dopo il '99, ma con differenze evidenti nel tipo di adempimento legislativo. Mentre l'istituzione degli ATO proseguì a un ritmo costante e regolare, fino ad arrivare al 2005 con 87 AATO insediate su 91, le successive fasi applicative della legge Galli ebbero un andamento assai più irregolare. L'attività preliminare di *ricognizione*, che avrebbero dovuto condurre le AATO, fu quantitativamente irrisoria negli anni fino al 2000, con quattro o cinque *ricognizioni* terminate ogni anno. L'attuazione subì poi un'impennata nel 2001 (24), proseguendo nel 2002 (17) e nel 2003 (22). Anche l'attività di adozione dei *Piani*, ebbe un andamento analogo. Fino a tutto il 2000 erano stati approvati appena otto *Piani*, nel 2001 altri cinque, nel 2002 sono 26 gli ATO che compiono tale passo, e altri 18 nel 2003. Dunque, analizzando i dati aggregati, si può dire che il 2001 è "l'anno delle *Ricognizioni*", e il 2002 "l'anno dei *Piani*" (FIG. 1). È interessante notare che la gran parte delle *ricognizioni* e dei *piani* approvati in queste due annate sono relativi agli ATO delle Regioni meridionali, in risposta ⁽¹⁸⁾ ai peren-

(18) Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, *Relazione annuale al*

tori requisiti definiti dalla Commissione europea e dal Ministero dell'economia per l'utilizzo dei fondi del Quadro comunitario di sostegno per le Regioni dell'obiettivo 1: insediamento degli ATO per la prima fase del programma (2000-2002), approvazione dei piani di ambito per la seconda (2003-2006). Un incentivo di non poco conto, dato che le risorse messe a disposizione rasentano i 2,4 miliardi di euro, già impegnati alla fine del 2003 ⁽¹⁹⁾.

Al contrario di quanto avvenuto per ricognizioni e pianificazione, l'andamento degli *Affidamenti* non ha conosciuto picchi analoghi a quelli appena descritti, crescendo, invece, in modo abbastanza costante nei tre anni 2001, 2002, e 2003 – pur senza emergere in modo significativo, poiché si tratta ancora del 42% del totale (38 ATO). Sono questi gli anni in cui resta aperto il dibattito sulle possibili forme di affidamento del servizio, segnato in particolare da alcuni elementi principali ⁽²⁰⁾:

- tra il 1999 e il 2001, l'infruttuosa discussione in Parlamento di disegni di legge che danno indicazioni a lungo altalenanti sull'obbligo della gara, sulla possibilità di deroghe o regimi transitori che consentissero l'affidamento diretto;

- nell'autunno del 2000, la messa in mora da parte della Commissione europea dell'Italia, per le norme sugli affidamenti che eludevano l'obbligo di pubblicità e di concorrenza;

- nell'autunno del 2001, un decreto e due circolari ministeriali le quali, stabilendo perentoriamente l'obbligo di gara, suscitavano un conflitto tra il Ministro dell'ambiente e l'AATO 3 toscano (Medio Valdarno), che negli stessi giorni procedeva all'affidamento diretto;

- l'approvazione dell'articolo 35 nella finanziaria 2002, che riapriva la possibilità di affidamenti senza gara ampliando i margini di regimi transitorio e eccezionale. A sua volta, questa norma scatenerà una nuova messa in mora da parte dell'UE (giugno 2002);

- il ricorso di Emilia-Romagna, Basilicata e Campania alla

Parlamento sullo stato dei servizi idrici, Anno 2002, Roma, Luglio 2003; pp. 123 ss.

(19) Relazione CoViRi sullo stato dei servizi idrici dell'anno, 2003, p. 123.

(20) Nostra rassegna stampa dal Sole24Ore (banca dati elettronica).

Corte costituzionale per violazione del nuovo Titolo V della Costituzione da parte dell'articolo 35 della finanziaria, che introduceva all'art. 113 del testo unico sugli enti locali una descrizione troppo dettagliata dei criteri di aggiudicazione del servizio dichiarata quindi illegittima dalla medesima (luglio 2004);

- l'ulteriore allargamento delle possibilità di evitare il ricorso alla gara per il gestore, sancito dal d.l. 269/03, che consentiva l'affidamento *in-house* o la "gara per il socio".

In un simile contesto, il progresso degli *Affidamenti* in un numero comunque consistente di ATO deve necessariamente essere letto in *chiave dinamica* relativamente a fattori diversificati, quali la complessificazione dei rapporti tra governo e Regioni ⁽²¹⁾ e il processo spontaneo di trasformazione che le aziende speciali, municipalizzate e consortili, intrapresero in questi anni, sulla base di aspettative circa la legge e lo sviluppo del settore. Si sottolineano in proposito i seguenti processi:

- il susseguirsi sempre più intenso di conversione delle aziende speciali in S.p.a., mediante fusioni, e scalate, a partire già dal 1994 ⁽²²⁾, un processo politico orientato dalle giunte comunali e ben riassunto dalla dichiarazione del presidente di *Federgasacqua*: "Vogliamo essere normali e non più aziende speciali" ⁽²³⁾;

- l'estensione delle attività delle aziende a nuovi settori di *utility* o nuove aree geografiche (nazionali e internazionali), pur nell'incertezza normativa e giurisprudenziale al riguardo ⁽²⁴⁾;

- l'aggregazione delle aziende esistenti in un medesimo ATO, con la creazione di *holding* o di società uniche, che risulta-

(21) Dato anche il maggiore dinamismo che si nota a partire dal 2001, in coincidenza con il cambio di maggioranza parlamentare.

(22) Ad esempio di ACOSER a Bologna (ora Hera), AEM a Milano e, negli anni successivi, ACEA a Roma.

(23) *Le imprese locali di servizi in campo - Aiuti per la trasformazione in Spa*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 aprile 1994.

(24) Come nel caso della società AMGA di Genova, che già dal 1999 partecipava alla cordata per il gestore unico dell'ATO 4 Alto Valdarno della Regione Toscana, o ACEA, che dopo un primo tentativo di espansione nelle TLC con l'operazione Ipse 200 - Atlanet, avviava attività idriche ed energetiche nel mediterraneo e in America Latina (Cfr. Bilanci consolidati ACEA S.p.a. 2001-2005)

no poi affidatarie del SII per quell'ATO⁽²⁵⁾;

- la costruzione di cordate composte da banche, costruttori e gestori di servizi (nazionali e internazionali) per partecipare alle gare quali gestori, o quali soci privati di società miste di gestione.

Tutti questi provvedimenti e processi disarticolati contribuiscono a determinare un quadro frastagliato per il *decision making* e, di fatto, hanno posto le condizioni per una dilazione dell'attuazione e lasciato ampi margini alla discrezionalità decisionale relativa all'opportunità, in certi casi addirittura la necessità, di procedere mediante interpretazioni di un *framework* normativo ambiguo e, in certe circostanze, esplicitamente contraddittorio. Si tratta di un fenomeno abbastanza frequente nell'implementazione di riforme a carattere nazionale in Italia⁽²⁶⁾, ma qui contraddistinto dalla pluralità degli attori che producono normativa, dalla tendenza a procrastinare a sedi decisionali ulteriori provvedimenti che si rendono improvvisamente necessari per fronteggiare un'emergenza data dall'esercizio di discrezionalità locali, quali la resistenza al cambiamento o la necessità di attuare in modo parziale o adattato alle esigenze locali, le indicazioni nazionali. Infine, il processo decisionale è segnato, oltretutto da ambiguità e dilazione delle decisioni, dall'emergere del conflitto, segnato dalla tensione tra Regioni e Stato, attraverso provvedimenti autoritativi da parte del governo e contenzioso presso i tribunali amministrativi.

3.4. Successive modificazioni del quadro decisionale: 2005

Al già complesso quadro appena delineato si aggiungono nel corso del 2005 ulteriori elementi di complessità: in particolare, le sentenze cd. Stadt Halle e Parking Brixen della Corte di giustizia europea⁽²⁷⁾ hanno aperto in maniera forse irreparabile –

(25) Ad esempio, la società Publiacqua nell'ATO 3 Toscana-Medio Valdarno che altro non fa che aggregare gestori preesistenti, sia in gestione diretta, sia aziende speciali.

(26) G. CAPANO, *op. cit.*

(27) Sentenza della Corte di giustizia CE, Sez. I, 11 gennaio 2005 n. 2603, C-26/03

solo il tempo permetterà di valutare – le contraddizioni della riforma che a fine 2003 ha portato all'adozione del criterio dell'*in house provision* nell'ordinamento italiano come giustificazione degli affidamenti diretti. La Corte di giustizia con la prima sentenza mette in discussione la legittimità degli affidamenti diretti a società cui partecipi un socio privato, mentre con la seconda arriva a ventilare l'inammissibilità dell'affidamento *in house* perfino in presenza di totale partecipazione pubblica laddove la trasformazione in S.p.a. dia poteri al consiglio di amministrazione che si connotano come autonomi rispetto al controllo dei Comuni proprietari. Queste decisioni sembrano costringere a una revisione assai restrittiva delle possibilità di affidamento diretto, ma permane l'incertezza sull'applicabilità all'ambito delle concessioni di servizio ⁽²⁸⁾.

Anche nell'arena nazionale continua la ridefinizione *in itinere* del contesto decisionale, che trova provvisoria conclusione nella recente approvazione dello "Schema di decreto legislativo recante Norme in materia ambientale", il quale rafforza, seppur in maniera ancora non assoluta né univoca, la preferenza per le procedure competitive: si conferma la possibilità dell'affidamento *in house* condizionandola al ricorrere di "obiettive ragioni tecniche od economiche", mentre si sancisce la illegittimità degli affidamenti (assai frequenti) in cui la gara per partner privato è successiva all'affidamento diretto. Per le gestioni nate attraverso questo processo, che non avessero aperto ai privati la propria compagine azionaria entro il 1° ottobre 2003, resta in vigore la cessazione dell'affidamento al 31 dicembre 2006 ⁽²⁹⁾.

Lo stesso schema di decreto introduce altre due innovazioni rilevanti, che cambiano il quadro decisionale delle Autorità di

"Stadt Halle", e sentenza della Corte di giustizia CE, sez. I, 13 ottobre 2005, C-458/03, "Parking Brixen".

(28) A. GRAZIANO, *Servizi pubblici locali: modalità di gestione dopo le riforme di cui alla l. 24 novembre 2003, n. 326 e alla l. 24 dicembre 2003, n. 350 e compatibilità con il modello dell'in house providing alla luce delle ultime pronunce della Corte di giustizia*, in www.dirittoediservizipubblici.it, 9 dicembre 2005.

(29) V. in questo stesso fascicolo, N. GIANNELLI, *La riforma dei servizi idrici: uno sguardo alla normativa nazionale e regionale*.

Ambito e delle Regioni: l'obbligatorietà di un gestore unico di ambito (finora si trattava di "gestione unitaria") e – in senso opposto – l'esclusione dell'obbligatorietà di partecipare al gestore per i (moltissimi) Comuni al di sotto dei mille abitanti⁽³⁰⁾.

4. Evidenze su attori, interazioni e poste in gioco

Il processo ricostruito nelle pagine precedenti viene rappresentato come la sovrapposizione di quattro curve che (FIG. 2) descrivono le specifiche fasi sequenziali dell'attuazione legislativa nei 91 ATO. Nel 2005, come si può notare, è giunto quasi a termine (95,6%) il processo di istituzione degli ATO, così come molto avanzate sono le *Ricognizioni* (89%). È, invece, molto visibile un profondo *gap* tra gli ATO che hanno terminato le *Ricognizioni* e l'approvazione dei *Piani* (67%): in questo scarto si trova il 22% degli ATO italiani, in attesa di trovare un accordo sul piano. Analogamente, un altro 25% di ATO si trova con il *Piano* approvato, ma è ancora in attesa di procedere alla concessione in *affidamento* (41,8%). Non si può non avvertire lo scarto esistente tra adempimenti normativi (l'istituzione degli ATO e le *Ricognizioni*), e passaggi squisitamente politici che implicano dinamiche di costruzione del consenso, capacità di programmazione, sottoscrizione di contratti tra le parti pubbliche e private, insomma azioni di governo che non si risolvono in atti.

Questo dato deve essere valutato su base territoriale (FIG. 3). Così, si riscontrano tendenze divergenti tra un'area del paese e l'altra: nell'Italia settentrionale il processo è più arretrato e più evidente la frattura tra le prime due fasi e le seconde due; nell'Italia centrale risultano quasi definitivamente concluse le prime due fasi e ad uno stadio molto avanzato *Piani* e *Affidamenti*; nell'Italia meridionale si è giunti praticamente ovunque

(30) Cfr. il parere della Conferenza Stato-Regioni sullo schema di decreto, riportato sul sito www.gruppo183.org.

al *Piano*, ma ci si è fermati senza procedere all'*Affidamento*, – un riscontro che conferma l'ipotesi (§ 3.2) di generalizzato adempimento di quelle fasi che avrebbero permesso di accedere ai fondi del Quadro comunitario di sostegno.

Questa dinamica non può essere liquidata come un semplice dato di fatto, poiché sottende strategie e logiche d'azione proprie degli attori istituzionali, privati e politici, i quali hanno dato differente attuazione e diversa forma al processo di costituzione del SII. La ricostruzione dell'arena di *policy* nella quale si sono succeduti attori istituzionali e gestori nelle diverse fasi rappresenta, dunque, un elemento conoscitivo importante, così come il tipo di poste in gioco da loro perseguite e le strategie d'azione poste in essere per raggiungerle.

TAB. 2 – MATRICE “ATTORI PER FASI” DEGLI INTERVENTI DI *POLICY*

Fasi Attori	Agenda setting	Attuazione normativa	Implementazione locale	Gestione
UE	Direttive in materia ambientale e idrica		<i>Correzioni in corso d'opera (messa in mora sulle gare)</i>	
Parlamento	Approvazione legge Galli	<i>Discussione altri d.d.l.</i>		
Governo		Decreti attuativi	<i>Circolari e dichiarazioni</i>	
Comitato di Vigilanza			Diffusione informazioni	
Regioni		Leggi regionali	Coordinamento	Agenzie di controllo in alcune regioni
Province			Coordinamento in alcune regioni	Coordinamento in alcune regioni
Comuni/AATO			Decisioni nelle AATO	Controllo diretto sulla gestione
Aziende municipalizzate, partecipate, miste			<i>Pressioni per salvaguardia e per procedure negoziare</i>	Gestione del servizio
Aziende private e associazioni temporanee di imprese			<i>Pressioni per gare</i>	Gestione del servizio

Legenda: in carattere normale, gli interventi formali, in carattere *corsivo* gli interventi informali, su fondo grigio gli interventi previsti dalla legge

La TAB. 2 evidenzia la complessità degli interventi e dei ruoli decisionali di ridefinizione e attuazione del disegno iniziale della legge che sono occorsi dopo la sua emanazione. L'elenco dei principali attori, lo sviluppo (per quanto stilizzato) del tipo di contributo da essi rispettivamente apportato e l'insieme degli interventi di tipo informale che questi stessi hanno prodotto è indicatore della frammentazione del processo di implementazione e delle diverse razionalità in gioco. L'effetto *incrementale e disarticolato* ⁽³¹⁾ del processo di attuazione è la logica conseguenza dell'esercizio di queste diverse influenze, così come il comprensibile ricorso al compromesso quale vettore della ricerca del consenso tra interessi talvolta contrastanti e interventi e provvedimenti non sempre coerenti tra loro.

Nella fase dell'*agenda setting* e nel disegno formale della legge (prima colonna, e diagonale evidenziata in grigio) il disegno è relativamente chiaro e come, abbiamo detto, in certo senso "neo illuministico"; nelle fasi di attuazione normativa e di implementazione locale lo scenario si arricchisce di molti contributi formali e informali, e diventa però molto più ambiguo e inafferrabile; mentre, infine, nella fase della gestione, data proprio l'ambiguità normativa e applicativa, siamo tuttora in uno scenario aperto e incerto.

4.1. *Gli attori nella fase di attuazione normativa*

Nella cronologia si è descritto come il Ministero dei lavori pubblici e la Presidenza del Consiglio dei ministri abbiano avuto un ruolo di primo piano nella fase dell'emanazione dei decreti attuativi, in particolare quelli relativi alla definizione del metodo tariffario e degli standard minimi. Al di là della produzione normativa, il ruolo di alcuni ministri è stato rilevante dal punto di vista dello stimolo politico: il ministro dei lavori pubblici Costa nel 1997 giunse a minacciare interventi sostitutivi nelle regioni che non avessero emanato una legge attuativa; il

(31) Nell'accezione dello studio che magistralmente per primo concettualizzò questo fatto. Vedi CH. LINDBLOM, *The intelligence of democracy. Decision making through mutual adjustment*, Free press, New York, 1965.

ministro dell'Ambiente Matteoli nel 2001 aprì un confronto negoziale con gli ATO a proposito degli affidamenti e delle gare, fino all'emanazione dell'art. 35 della l. 448/2001.

Tra gli attori di rilievo nazionale bisogna poi includere il COVIRI⁽³²⁾, dapprima istituito presso il Ministero dei lavori pubblici, poi trasferito al Ministero dell'ambiente, il quale ha svolto e svolge un compito di coordinamento documentale, raccolta e diffusione di dati relativi al sistema idrico nazionale, riempiendo in parte uno storico vuoto informativo con la sua attività.

Sempre all'interno della prima fase, quella dell'attuazione normativa, un ruolo decisivo è stato giocato dalle regioni, che hanno definito scelte importanti della futura gestione del SII. *In primis*: la delimitazione degli ATO, un compito delicato dal punto di vista tecnico e politico. I criteri seguiti per la loro demarcazione sono stati senz'altro tecnici, relativi all'uniformità e integrità idrogeologica del territorio per permettere una gestione organica ed economica della risorsa idrica, ma anche politici, poiché l'uniformità degli schieramenti delle maggioranze nei governi locali, la presenza di *sub* culture politiche omogenee, la presenza di aggregazioni politico-amministrative preesistenti e la loro rispettiva integrazione nelle istituende AATO si è rivelato un fattore causale determinante per il successo del processo⁽³³⁾ pressoché ovunque. Dunque, le Regioni hanno disegnato gli ATO replicando *cleavages* elettorali e confini geo-amministrativi consolidati nelle dinamiche di rappresentanza e di decisione affermatesi in quel contesto.

Ciò è stato rafforzato dal fatto che sempre alle Regioni è toccato definire anche quale sarebbe stata la forma di cooperazione dei Comuni all'interno degli ATO, se la convenzione o il più strutturato consorzio, e come si sarebbero organizzate le AATO

(32) Composto di sette membri nominati dal Ministro dell'ambiente (di cui 3 su designazione della Conferenza delle Regioni).

(33) Si pensi che l'ATO 1 (Toscana Nord) della Regione Toscana, comprendente Lucca e Massa-Carrara, l'unico nella Regione a presentare difformità di maggioranze politiche rilevanti al suo interno, è anche l'unico non ancora giunto all'affidamento del servizio.

politicamente, finanziariamente e normativamente. Infine, sono state ancora le Regioni a stabilire i criteri in base ai quali le AATO avrebbero permesso ad alcune gestioni esistenti di continuare ad operare (la cd. salvaguardia) esulando dal processo e prevedere le forme in cui si svolge la tutela di consumatori e utenti.

Insomma, la Regione è l'attore decisionale più rilevante di questa fase. Le strategie di questi *decision makers*, impersonate dalle diverse giunte regionali, sono state conseguentemente coerenti con gli interessi e le strategie di governo regionale, introducendo fattori di differenziazione dell'impianto normativo iniziale assolutamente evidenti e ben documentate da un andamento del processo assolutamente difforme. Ciò conduce a considerare che il processo di attuazione della legge Galli è stato, prima di tutto, un fenomeno localizzato, e non nazionale. Gli attori nazionali quali il governo centrale o lo stesso COVIRI hanno, quindi, avuto un'influenza abbastanza marginale rispetto alle regioni, mentre queste ultime hanno cambiato ruolo nel corso del processo. Da attori nazionali sono divenute arene locali per altri attori, interessi e razionalità decisionali (quelle di Comuni, Province etc.)⁽³⁴⁾. Quindi, in primo luogo il baricentro decisionale si è localizzato rendendo gli attori nazionali periferici e saltuariamente protesi a cercare di ricondurre ad un livello di maggiore generalità il piano delle decisioni mediante interventi normativi. In secondo luogo, poi, il *decision making* ha subito la doppia influenza della configurazione degli interessi del governo regionale e della sua capacità di integrare e coordinare la rappresentanza e i processi di decisione all'interno della propria regione evidenziando la criticità del livello *sub* regionale.

4.2. Gli attori nella fase di implementazione locale

Analizziamo, dunque, l'arena locale delle decisioni costituita in prevalenza da governi locali e società di gestione dei servizi

(34) M. KEATING, XXX 1998; L. MORLINO, V. FARGION, *Introduzione*, in V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Il Mulino, Bologna, 2006.

idrici. Le AATO, costituite sotto forma di consorzio o di convenzione, sono composte dai comuni che ricadono entro il territorio dell'ambito. Si tratta di aree che raccolgono in media oltre 600.000 abitanti e 85 Comuni, ma con una varianza molto significativa ⁽³⁵⁾. Anzi, si può dire che questo dato medio non sia rappresentativo della dispersione della casistica, poiché le scelte regionali sono contingenti e coerenti con la morfologia idrografica e la densità abitativa del territorio. In tutti i casi, l'assemblea dei rappresentanti dei Comuni, supportata da un consiglio di amministrazione o altro comitato tecnico-operativo (CDA) che dovrebbe fungere da giunta esecutiva, è l'organo decisionale nelle attività dell'AATO, e quindi dell'intero processo di decisione: ricognizioni, programmazione e concessione in affidamento, nella fase di attuazione legislativa e, successivamente, nella fase di gestione, verifica del rispetto del contratto di affidamento e alla tutela dell'utenza. Solo in alcuni limitati casi, definiti dalle leggi regionali, un ruolo di coordinamento è riservato alle Province ⁽³⁶⁾.

L'assemblea di ATO, e il relativo CDA, sono, in buona sostanza, l'arena decisionale principale dell'implementazione del SII, sia poiché a queste sono formalmente delegati i sovra esposti compiti istituzionali di definizione delle scelte di governo mediante la programmazione e la concessione, sia perché queste ultime sono chiamate a guidare il processo politico di trasformazione delle precedenti gestioni nelle nuove formule private o miste previste dalla legge. All'interno dell'assemblea e dei CDA si muovono gli *stakeholders* più critici: i Comuni.

Questi ultimi sono soggetti interessati al processo di trasformazione giuridica ed economica del settore idrico nella definizione del tipo di gestori, e/o del relativo proprietario dei gestori. Insomma, lo scoglio decisionale più consistente sono gli *Affidamenti*. Un'ipotesi deduttiva, basata sulla struttura degli

(35) Gli estremi di questa distribuzione sono l'ATO unico sardo, con 377 Comuni e l'ATO milanese con un solo Comune.

(36) In particolare in quelle sei Regioni che hanno ricalcato i confini provinciali nella delimitazione degli ATO: Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Calabria e Sicilia (CoViRI, Relazione 2003).

ATO, e sul duplice ruolo che sottostà alla partecipazione dei Comuni (i quali devono affidare in concessione un servizio ad un gestore che loro stessi contribuiscono a definire, magari partecipandovi anche direttamente, se la gestione prescelta è mista pubblico-privato), può far ritenere che un certo interesse a garantire la continuità e la sopravvivenza delle gestioni che fino a poco prima avevano controllato direttamente, possa aver condotto i Comuni di ogni ATO a confliggere riguardo all'*Affidamento* ad un unico gestore del SII sull'intero territorio dell'ATO. È, forse, per questo motivo che in molti casi le procedure di *Affidamento* hanno dovuto attendere che si completasse il processo di accorpamento delle gestioni preesistenti in nuove gestioni associate. Certo è che tra i 38 affidamenti fino ad oggi effettuati, solo uno (quello dell'ATO di Frosinone) ha avuto luogo tramite gara, mentre tutti gli altri si sono raggiunti con affidamento diretto a società pubbliche o miste.

TAB. 3 – FORME DI GESTIONE

<i>Forme di gestione</i>	<i>Acquedotti</i>	<i>Tutti i servizi idrici</i>
<i>Comune in economia</i>	80,13	82,58
<i>Azienda municipalizzata o consortile</i>	10,42	8,11
<i>Ente di diritto pubblico</i>	0,60	0,68
<i>Società privata</i>	2,80	2,75
<i>Altre forme</i>	6,04	5,88
<i>Totale</i>	100,00	100,00
<i>N</i>	(4.635)	(7.826)

Fonte: ISTAT 1999.

La TAB. 3 esemplifica in modo impietoso la difficile scelta da parte dei Comuni di privarsi di una risorsa di consenso come il servizio idrico per concederlo ad un soggetto terzo, sia pure definito attraverso il proprio contributo e indirettamente, attraverso l'AATO, e sotto il proprio controllo. Le società private coinvolte sono una cifra irrisoria, le forme miste (*partnership* pubblico privato), consistono di casi limitati ed ad oggi la sola Regione Toscana, e in misura minore il Lazio, hanno intrapreso

con decisione questa strada. Tutte le altre gestioni rimandano o ad un controllo diretto da parte del comune sul servizio idrico (80,13% di gestioni in economia a oltre dodici anni dall'emanazione della legge Galli!) o attraverso la *longa manus* dell'azienda speciale o consortile, sulla base delle opportunità date dalla l. 142/90, che pare essere stata un *framework* decisionale per il servizio idrico assai più attraente della l. 36/94.

Questa situazione delle gestioni esistenti, che certo non favorisce l'integrazione e il cambiamento, s'interseca con un'altra esigenza che mette i comuni in una condizione di potenziale conflitto di interessi: quella di "fare cassa", grazie alla cessione di quote di capitale delle società. Una cessione che darà tanti più frutti quando si potrà mettere sul mercato una società che garantisca di avere l'affidamento diretto del servizio idrico integrato, o perché già lo ha ottenuto, o perché vanta adeguate garanzie politiche di ottenerlo.

In altre parole, una volta che i Comuni si trovano nelle condizioni di dover decidere la propria espropriazione di un servizio sotto il loro controllo, il processo subisce una brusca battuta d'arresto a causa della loro resistenza a privarsi di una risorsa di consenso pregiata come l'acqua. Inoltre, si tenga conto che anche quando vi è la disponibilità da parte di questi ultimi a intraprendere, magari *ob torto collo*, la strada dell'affidamento, i tempi per realizzare quest'ultimo sono comunque sottoposti ad una delicata mediazione tra i *decision makers* – non di rado si tratta di arene decisionali composte da oltre cinquanta enti locali! – per giungere alla formula di gestione che soddisfi tutti i partecipanti al processo decisionale. Ecco allora che il delicato passaggio degli affidamenti viene risolto attraverso l'identificazione, magari suggerita dall'esterno (dalla Regione o dalla Provincia, se queste ultime hanno una qualche capacità di influenza sul processo di decisione nell'ATO), al fine di superare le *impasses* decisionali, di una formula che, prima di ogni altra cosa, sia il frutto dell'*adattamento reciproco* e costituisca il punto di compromesso tra le differenti posizioni. Di conseguenza, l'affidamento è la risultante di detti processi e in questa chiave va letta l'eterogenea morfologia di affidamenti compiuti,

la quale può essere schematizzata segnalando i tre diversi percorsi che sono stati seguiti nelle esperienze finora osservate (TAB. 4):

a) *affidamento mediante gara*: nel solo caso di Frosinone, l'AATO ha deliberato di procedere a una gara ad evidenza pubblica che permettesse di scegliere il gestore unico del servizio idrico. Partecipano alla gara una serie di cordate⁽³⁷⁾ composte da gestori di servizi idrici italiani e stranieri, imprese di costruzioni e banche⁽³⁸⁾;

b) *affidamento diretto a società mista*: è il caso, ad esempio, dell'AATO di Latina, e prima ancora di quella di Arezzo; la quale nel 1998 bandì una gara per l'ingresso del socio privato nella società per azioni Nuove Acque, costituita dai comuni membri dell'ATO e che accorpa le 36 precedenti gestioni comunali e quindi controllata al 54% dagli enti locali e al 46% dal vincitore della gara⁽³⁹⁾;

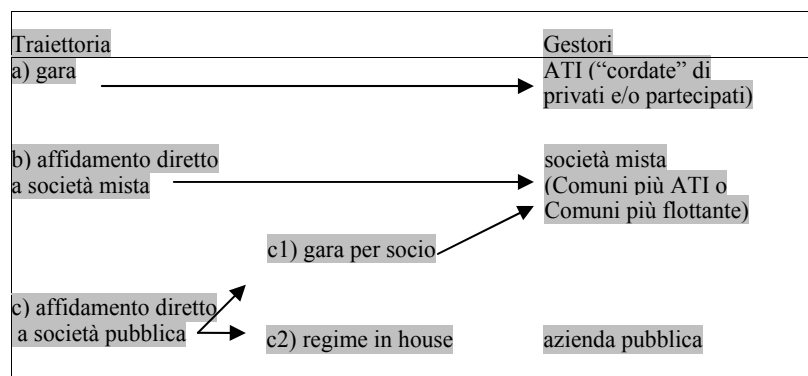
c) *affidamento diretto "consortile"*: la formula adottata per la prima volta nell'ATO Sarnese-Vesuviano in Campania, e estesa poi in molti altri ATO, la quale inverte il percorso dell'affidamento a società mista appena descritto; l'ATO affida la gestione del servizio a una società-contenitore che raccoglie le gestioni comunali precedenti, una sorta di *holding*, senza gara, con l'intenzione di procedere solo successivamente ad una gara per l'ingresso di un socio privato nella società (nel qual caso l'esito sarà sostanzialmente analogo a quello descritto al punto b)).

(37) Sotto forma di ATI, associazioni temporanee di imprese.

(38) Tra queste importanti imprese del settore quali in particolare Acea, Enel Hydro, Severn Trent, Ondeo-Suez e Edison; l'affidamento trentennale è andato all'ATI guidata da ACEA, la ex-municipalizzata di Roma, nella primavera del 2002.

(39) Si tratta della società Intesa aretina, composta da Suez Lyonnaise des Eaux (azionista di maggioranza), in cordata con AMGA, Consorzio Iride (CNA e Confartigianato), e, con quote simboliche, MPS e BPEL, entrate dopo la costituzione della S.p.a. mista.

TAB. 4 – Le traiettorie dell'affidamento



Nella TAB. 5 ⁽⁴⁰⁾ si presentano i dati sulle gestioni effettivamente affidate secondo i vari modelli prescelti: come si vede nella seconda colonna, sono molte (ben oltre la metà) le AATO che decidono di intraprendere la strada della partecipazione pubblico-privata, rispetto a quelle che scelgono la strada del privato (concessione a terzi tramite gara) o del pubblico (affidamento diretto a società controllata dagli enti locali affidanti). Nella colonna successiva si nota peraltro come le AATO che optano per gestione da parte di terzi o mista pubblico-privato siano assai più indietro nell'attuazione degli affidamenti rispetto a quelle che optano per la gestione pubblica diretta. Ciò che più rileva qui sottolineare è però l'ultima colonna, che mostra come molte delle società "miste" previste dalle AATO siano in realtà a tutt'oggi (dati settembre 2005) controllate interamente dagli enti locali – disegnando così un panorama ben diverso da quello identificabile "sulla carta".

(40) Dati tratti da G. CITRONI, *Public-Private Partnerships in the Italian reform of water supply and sanitation services*, relazione presentata al 3rd ECPR General Conference, Budapest, 8-10 Settembre 2005.

TAB. 5 – Affidamenti effettuati per forma di gestione pubblico-privata

Forma di gestione prevista	Decisione sulla forma di affidamento	Affidamenti effettuati	Composizione effettiva
Pubblica	22,8	31,5	60,6
Mista	57,9	65,9	36,8
Privata	19,3	2,6	2,6
Totale	100	100	100
N	(57)	(38)	(38)

FONTE: CoViRI, 2005.

La defezione dall'*affidamento mediante gara* può essere quasi certamente ricondotta all'incertezza politica che essa genera, a causa dei rischi di potenziale esclusione dal mercato delle aziende speciali esistenti controllate dagli enti locali che non fossero riuscite a vincere la gara. Ancor di più, si tenga conto che non solo i Comuni possono aver temuto di dover rendere conto dei fallimenti e dei possibili licenziamenti successivi alla perdita nella gara, ma anche avere dubitato di essere in grado di esercitare sul nuovo gestore privato il grado di controllo necessario al permettere un'efficace politica del territorio e dell'ambiente. L'*affidamento* "a terzi", insomma, disegna un netto scenario di separazione di ruoli di *policy making* tra programmazione, gestione e controllo disegnato dalla Galli, e richiede ai comuni di trasformarsi *ex abrupto* da produttori univoci e diretti (al limite mediante la *longa manus* dell'azienda speciale) di tutto il ciclo di politica del settore idrico a meri programmatori e controllori indiretti nei confronti di gestori sui quali non possono più intervenire nelle dinamiche aziendali.

In tutt'altra direzione vanno le altre due opzioni, le quali rimandano ad assetti di *governo attraverso aziende* e, per questo, sembrano essere stati preferite, poiché profilano un sistema di rapporti *debolmente connesso*, ancorché rigidamente separato. L'affidamento diretto a società miste ricorda assetti di *governance* assai più simili a quella già praticati dai Comuni attraverso le municipalizzate, prima, e le *holding* di aziende speciali, successivamente. La definizione di un vertice politico ripartito tra enti locali e soci privati ("Il presidente scelto dai Comuni,

l'amministratore delegato scelto dai privati" ⁽⁴¹⁾) e la vistosa somiglianza tra la composizione dell'assemblea di AATO e quella dell'assemblea dei soci della società di gestione per la parte pubblica, contraddistinguono nettamente queste due opzioni rispetto alla prima. A ciò si deve aggiungere il fatto che le disposizioni approvate alla fine del 2003 ⁽⁴²⁾ concernenti il regime dei servizi cd. *in house* consente di fatto di intraprendere il percorso che abbiamo descritto alla lett. b) della TAB. 4, e definibile metaforicamente come "consortile", senza però arrivare alla gara per il socio privato: si ammette cioè la possibilità di proprietà e controllo interamente pubblici. Con le due soluzioni alternative alle gare, e in particolare con l'ultima, si delinea una sorta di "salvaguardia politica" delle gestioni preesistenti, che si affianca alla "salvaguardia" – che potremmo definire "tecnica" – prevista dalla legge Galli (art. 9, comma 4) che protegge i gestori esistenti che presentino alti livelli di efficacia, efficienza ed economicità della gestione.

In buona sostanza, l'assetto di *governo attraverso aziende* è un punto di compromesso che permette ai comuni di non rinunciare ad un controllo politico sul gestore, al di là del controllo sui risultati che dovrebbe esercitare l'AATO e, nello stesso tempo, di adempiere alle disposizioni legislative della Galli scorporando la gestione del servizio idrico e passando, così, da un regime *internalizzato* (la gestione in economia diretta), o da uno *esternalizzato* a controllo diretto (l'azienda speciale), ad uno *e-sternalizzato* (il controllo delle risorse e del territorio attraverso società mista o pubblica) dove in modo meno diretto, ma ancora presente, i comuni possono entrare nelle scelte del gestore in qualità di soci e, quindi, presidiare la *governance* aziendale.

Questo dato è quindi doppiamente interpretabile: 1) come un tentativo di continuare a partecipare alla gestione in forme "spurie", attraverso soluzioni compromissorie che non escluda-

(41) Intervista a Franco Gallori, funzionario dell'Area tutela delle acque della Regione Toscana.

(42) Decreto legge 30 settembre 2003 n. 269 "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo per la correzione dell'andamento dei conti pubblici", convertito nella legge 24 novembre 2003 n. 326, e Finanziaria 2004 (legge 24 dicembre 2003, n. 350).

no del tutto i comuni dal gestore, ma permettano loro di portare avanti le politiche del servizio idrico dall'interno di questo e, contemporaneamente, 2) come sintomo di una certa sfiducia verso il ruolo delle AATO, che da queste soluzioni risultano sostanzialmente delegittimate, scavalcate nella forma e sfiduciate nella sostanza da parte dei loro medesimi *stakeholders*.

Infine, un'osservazione sulle diverse formule di gestione che spaziano tra l'*in house* e la società mista. Non solo evidenziano l'intenzione da parte dei governi locali di non privarsi di una risorsa strategica e, nello stesso tempo, di evitare che essa sia realmente privatizzata mediante cessione al mercato o attraverso l'ingresso di partner di mercato che potrebbero risultare poi "ingombranti" e intrusivi negli assetti aziendali. Queste scelte rispecchiano un *framework* decisionale che non è specificamente quello della legge Galli, rispetto alla quale costituiscono una parziale ridefinizione, ma della l. 142/90 e delle opportunità di espansione e controllo che offre al Comune che si può porre al centro di un reticolo di partecipazioni.

4.3. Gli attori nella fase di gestione

Una volta implementata la riforma nell'arena locale e individuata la formula gestionale idonea per la *partnership* tra AATO e gestore, si tratta di analizzare quali sono le dinamiche prevalenti nella gestione. Si tratta, una volta che è stata fatta la programmazione e concesso l'affidamento, della effettiva capacità di controllo dell'ente pubblico sul gestore. È un fatto determinante per il rispetto del criterio di *cost recovery* alla base della tariffazione, laddove è vitale che questo non diventi un sistema per incrementare le tariffe senza un corrispondente sforzo di investimenti da parte del gestore – e il fabbisogno di investimenti descritto nei piani di ambito ammonta a oltre 51 miliardi di euro nei prossimi 26 anni ⁽⁴³⁾. L'attività di controllo si

(43) Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici, Anno 2003*, Roma, luglio 2004; p. 70; il dato rappresenta una proiezione sull'intero territorio nazionale degli investimenti previsti nei Piani di ambito disponibili al 31 giugno 2004.

snoda su due punti critici: (a) il primo è la attività di verifica e di pressione sull'effettiva realizzazione degli interventi previsti dai *Piani*, (b) la seconda è la necessità di incentivare i gestori, a parità di tariffazione, alla promozione della qualità e del risparmio idrico, che ora risulta pesantemente disincentivato dal fatto che più acqua essi vendono, più denaro raccolgono dagli utenti.

È dunque il gioco che si viene a creare tra gli *stakeholders* del *rapporto gestione-controllo* il baricentro del governo del settore idrico. Si tratta di un'arena affollata e diversificata che, come si evince può possedere regole del gioco molto diversificate e contingenti, secondo gli equilibri di potere, le diverse forme giudiziarie e gli assetti di *governance* che si vengono a creare all'interno del gestore, quale fuoco privilegiato del confronto, e nel rapporto con l'AATO, quale campo allargato del confronto. Le dinamiche che ne scaturiscono hanno la proprietà di essere il riflesso delle razionalità, delle strategie e delle poste in gioco degli attori che vi si affacciano di volta in volta. Si può osservare, quindi, che il governo del settore idrico presenta la duplice proprietà di essere:

- sostanzialmente racchiuso nel sistema di relazioni che si viene a costituire nell'arena decisionale interna al gestore, o tutt'al più allargata fino all'AATO, nel patto tra *stakeholders* che sono riusciti ad accedervi perché in grado di scambiare risorse (finanziarie, consenso, potere di controllo etc.) ed esservi inclusi;

- plurale perché composta da una varietà di *stakeholders* pubblici e privati, ma esclusiva verso la partecipazione di altri attori esterni all'arena, in particolare gli utenti, i quali avranno maggiore difficoltà ad individuare responsabilità e interlocutori, che non sono possiedono *atout* per accedervi ed essere inclusi anch'essi quali *stakeholders*.

L'arena decisionale sarà, di conseguenza, composta dal sistema di attori che riescono ad accedervi ed ad influenzare il processo decisionale. In questa logica, le razionalità di governo del servizio idrico saranno l'effetto della composizione delle diverse razionalità decisionali degli attori pubblici e privati che

di volta in volta, in ogni singola arena, verranno a strutturarsi. Conseguentemente, le poste in gioco degli attori variano notevolmente, seguendo le logiche di appartenenza.

Notiamo così che all'interno dei gestori si presentano interessi costanti e analoghi ⁽⁴⁴⁾. In particolare, in ciascuna delle cordate che si aggiudicano la gestione del servizio idrico o la compartecipazione azionaria nella società di gestione, sono presenti quasi sempre le stesse categorie di soggetti, e in particolare:

- una "ex-municipalizzata" in espansione, ad esempio AMGA di Genova, ACEA di Roma, e in un caso SMAT di Torino; a questa categoria appartiene in genere la società mandataria della cordata, quella che dovrà intrattenere i rapporti più prettamente politici sia, e soprattutto, nelle fasi di aggiudicazione, sia nelle fasi di gestione del servizio;

- una multinazionale francese, ad esempio Suez, Veolia, e in un caso Bouygues: la partecipazione di queste società può avvenire sia direttamente che attraverso società controllate (Dégremont, Crea, Acque Toscane, Ondeo etc.);

- uno o più soggetti (locali, nazionali, o internazionali) ⁽⁴⁵⁾ attivi nel campo delle costruzioni o dell'impiantistica ambientale, con quote relativamente basse di capitale (inferiori al 5%);

- infine, un contributo più finanziario che di *partnership* industriale viene dall'ingresso delle banche (è il caso delle società toscane) o di società di investimenti, o in un numero ancora ristretto di casi dalla quotazione in borsa (è il caso di Acea, Amga, e Hera).

5. Conclusioni

Le evidenze descritte in queste pagine permettono di avanzare alcune considerazioni generali sull'implementazione della legge Galli. Prima di proporre al lettore una riflessione sul fe-

(44) Per i dati che seguono cfr. G. CITRONI, *op.cit.*

(45) È soggetto internazionale, ad esempio, Italcogim: la società, controllata da Gaz de France, è in cordata con Véolia nell'azienda laziale Acqualatina.

nomeno indagato si riassumono le principali risultanze, iniziando dal processo di attuazione, passando per i principali esiti e approdando alle razionalità ed alle poste in gioco degli attori.

Il processo di attuazione della legge Galli si distingue per lentezza, disarticolazione e incrementalismo, generati anche da un *framework* di provvedimenti normativi di rara frammentarietà, riflesso di tensioni e fasi decisionali dilatate e segnate da scelte divergenti. Solo una ridotta porzione degli ATO individuati è giunto a compimento del processo in più di dodici anni, ma oltre la metà di questi ultimi ha in realtà raggiunto questo traguardo negli ultimi tre anni. Si può ribadire che gli *Affidamenti* dei servizi riguardino un'élite di ATO. Se è vero che al 2002 la mappa della loro istituzione era ormai completata, a tutt'oggi il 58,2% ha attuato solamente la parte adempimentale (Costituzione, Ricognizioni e Piani), ma poco meno della metà (47,2%) non ha ancora approvato il *Piano*, ed una quota residuale, ma significativa (11%), non ha nemmeno compiuto la *ricognizione*. Questo stato di cose può essere sintetizzato per chiarezza in tre diversi stadi di avanzamento: 1) *implementazione completata* (41,8%); 2) *attuazione adempimentale* (47,2%); 3) *inerzia* o *processo interrotto* sul nascere (11%) perché non si è riusciti ad andare oltre l'istituzione dell'ATO.

Questa dispersione può essere interpretabile come il segno di una difficoltà politica di mettere in opera un disegno dal limpido impianto tecnico (sotto il profilo della razionalità giuridica), ma che trascura il lato politico e le razionalità degli attori istituzionali, politici ed economici con i differenti interessi e le rispettive poste in gioco. Le evidenze del processo mostrano come implementare la legge Galli non abbia significato applicare delle norme, ma un necessario e tortuoso processo di costruzione del consenso nella definizione di istituzioni, piani ed affidamenti. La complessità del disegno e il grado di innovazione implicito in esso hanno comportato anche un rallentamento insito nei necessari tempi di apprendimento dell'*expertise*, ma anche di un atteggiamento inerziale da parte delle amministrazioni regionali e locali intenzionalmente attendista e dilatorio in attesa di "tempi migliori" e di norme meno

ambigue.

Anche la distribuzione territoriale corrobora in parte quest'interpretazione. Il fatto che le tre diverse velocità non siano solo frutto di un diverso ritardo, ma svelino ragioni specifiche è conforme con il diverso orientamento delle singole regioni. Il fatto che l'attuazione del processo e gli affidamenti siano stati più lenti nell'Italia settentrionale è coerente con la geografia amministrativa del paese *post* l. 142/90 ⁽⁴⁶⁾: nell'Italia meridionale emergevano già negli anni Ottanta le gestioni da parte di enti di diritto pubblico; nell'Italia centro-settentrionale si alternavano gestioni consortili e aziende municipalizzate; le gestioni dirette dei comuni si concentravano prevalentemente nell'Italia centrale; i (pochi) privati esistenti erano concentrati nel nord ovest (Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria ⁽⁴⁷⁾). Questa *mappatura* nel corso degli anni Novanta vide progressivamente rafforzarsi al Nord la diffusione delle municipalizzate.

Nell'Italia settentrionale il processo di attuazione è stato ritardato per salvaguardare politicamente le aziende speciali esistenti. L'attuazione nell'Italia centrale, dove il "disordine gestionale", la complessa morfologia idrografica e la mancanza di un consolidato indirizzo di gestione come al nord, ha aperto la strada ad un'attuazione più completa. Nelle Regioni meridionali, dove prevaleva la gestione centrata su grandi enti di diritto pubblico (ad esempio, Acquedotto pugliese), è stata svolta con relativa speditezza la parte adempimentale, dando però atto solo parzialmente agli affidamenti, vuoi perché la presenza di commissari straordinari in alcuni enti ha probabilmente sostituito con un processo tecnico ed autocratico il processo politico di costruzione del consenso (l'affidamento avvenuto mediante provvedimento decretale dipenderebbe dall'esercizio della discrezionalità del commissario); vuoi perché un interesse diretto

(46) Sulla relazione territoriale tra forme di gestione e territorio al momento dell'emanazione della legge Galli e periodo immediatamente successivo vedi la ricerca condotta da R. MALAMAN, S. CIMA, *L'economia dei servizi idrici*, Angeli, Milano, 1998, pp. 25-26.

(47) *Ibid.*

ad operare affidamenti “a terzi” si è probabilmente scontrato con gli interessi delle comunità locali, infine vuoi perché il QCS sosteneva solamente la parte adempimentale dell’attuazione⁽⁴⁸⁾.

In questo processo si è quindi osservato che la dinamica di attuazione è stata tortuosa e conforme col diverso tipo di interventi che si sono sviluppati nel corso del tempo. In questa osservazione si sottolinea anche, tuttavia, che le decisioni più importanti non sono quelle iniziali della normativa di partenza, ma quelle della legislazione regionale e del riflesso sistema di organizzazione politica e degli interessi che ne deriva. La riforma del SII è avvenuta a livello locale secondo arene decisionali che sono state inizialmente plasmate dalle Regioni e che poi hanno assunto una rilevanza ancor più locale, al momento della costituzione delle AATO. Il SII che aveva come scopo la costituzione di un sistema di gestione che integrasse le oltre ottomila gestioni esistenti attraverso una razionalizzazione territoriale ed un’uniformità gestionale, è stato poi ostaggio delle razionalità locali ed è stato adattato localmente ai contesti e alle razionalità dei comuni. L’effetto complessivo è di assai minor disordine e frammentazione che in passato, ma l’obiettivo di un sistema integrato è davvero lontana.

Sul piano dei processi di decisione la costituzione dei gestori è l’indicatore più evidente della resistenza verso l’integrazione e del tentativo di influenza verso i nuovi soggetti. La quasi totalità degli affidamenti è stata diretta, e ciò ha condotto ad un fenomeno di *corporatisation*: la creazione di società miste - con differenti e variabili gradi di partecipazione da parte dei differenti *stakeholders* pubblici e privati - che rastrellano capitali privati permettendo ai Comuni di far cassa ed ai privati di prendere parte in misura variabile alla gestione. Infine, tra gli effetti inattesi dell’implementazione del SII si deve annoverare: da un lato il perdurare delle gestioni in economia, che continuano ad essere la maggioranza, dall’altro la scomoda presenza dell’op-

(48) Soprattutto in relazione a quest’ultimo fattore è importante ricordare il ruolo svolto da Sogesid, la S.p.a. del Ministero del Tesoro che fornisce assistenza tecnica e legale alle amministrazioni meridionali nei processi di riforma del servizio idrico.

zione *in house*, potenzialmente attraente, la quale segna la definitiva chiusura ai *partner* privati.

In questa dinamica, si deve constatare che il ruolo decisionale principale è rimasto in mano ai comuni, i quali cercano di continuare a partecipare ai processi di decisione all'interno dei gestori e di mantenere il più possibile, magari più *de facto* che formalmente, una *leadership* sulla gestione, rinunciando al ruolo di programmatori e controllori che spetterebbe loro dentro le AATO. Queste ultime, inoltre, rappresentano forse il più importante fallimento del disegno iniziale. Sorte come meta livello di governo con funzioni specializzate, esse sono finite per essere delle mere sovrastrutture, spesso prive delle *expertise*, per altro assenti nella quasi totalità dei comuni che le compongono, necessarie a svolgere programmazione e controllo dei risultati sui gestori. Due attività, queste ultime, che richiedono competenza e formazione culturale al governo strategico del territorio che scarseggia nei governi locali italiani e che è stato introdotto *ex lege*. Il fallimento era praticamente annunciato, i processi decisionali sono collocati altrove: fino a che punto i comuni sono interessati a contribuire alla definizione ed al rafforzamento delle AATO e fino a che punto possono sottrarsi a questo passaggio obbligato posto dal legislatore per cercare di intessere sistemi di relazione all'interno del gestore scavalcando le medesime AATO?

Infine, al tavolo decisionale dei gestori siedono attori pubblici e privati secondo combinazioni variabili che hanno comunque una caratteristica comune, cioè quella di tenere insieme dei reticoli di interessi molto forti e molto localizzati: sono quelli degli enti locali, ma in misura sempre maggiore anche quelli di banche e finanziarie, costruttori, e altre società di servizi che mirano all'espansione industriale e finanziaria. Che costruttori e banche locali cerchino alleanze e posizioni strategiche non competendo sul mercato dei lavori pubblici o sul mercato del credito, ma direttamente nella proprietà delle società di gestione dell'acqua può non preoccupare, ma deve mettere in guardia rispetto a facili conclusioni sul grado di liberalizzazione raggiunta e sul successo, in termini di promozione dell'effi-

cienza dei mercati, delle privatizzazioni effettuate.

In conclusione, il disegno della legge Galli è “neo illuministico” perché ha posto un importante e condiviso principio di razionalizzazione di un contesto disordinato e frammentato cercando di introdurre una logica industriale di tipo integrato e sistemico. Questa legge dall’alto profilo contenutistico ha mostrato un lato debole nel metodo e nella mancanza di una strategia di attuazione di un cambiamento così lontano dalla realtà e così forte se non quello dell’applicazione della legge, come se configurare sulla carta un nuovo sistema, oltretutto molto distante dalla situazione reale, calandolo dall’alto sia condizione sufficiente a generare un impatto. Sotto questo profilo, si tratta di una riforma “ingenua”, perché sottende processi di socializzazione, condivisione, apprendimento anche tecnico, profondi, che sono stati omessi o non considerati sufficientemente critici.

In secondo luogo, il processo di attuazione della legge Galli già in partenza, al di là degli effetti inattesi, mostrava una frammentazione nel *decision making* con la necessaria partecipazione delle regioni e dei comuni nella definizione degli ATO, nella costituzione delle AATO e nella individuazione delle formule di gestione. Tanta discrezionalità ha inevitabilmente segnato il processo di attuazione con ridefinizioni, adattamenti locali e influenze che già il disegno iniziale permetteva dilazionando le sedi decisionali e procrastinando a *decision makers* ulteriori l’attuazione di decisioni che avrebbero dovuto avere il carattere della definitività.

Infine, il contenuto stesso della riforma ha un forte afflato tecnocratico che esalta la competenza, l’*expertise* e il ruolo dei tecnici. Si tratta di una riforma dai tratti ingegneristici che mette la politica fuori della porta, mentre le evidenze descritte mostrano che questa è poi rientrata dalla finestra, dal momento che politico era il merito della gran parte delle funzioni che sono state “tecnicizzate” ⁽⁴⁹⁾.

(49) Vedi quanto accaduto nei rapporti tra politica e dirigenza nei governi locali. In particolare: A. LIPPI, *Il sindaco “amministratore” e il burocrate “manager”*. *Un bilancio sul rapporto tra politica e amministrazione a dieci anni dalla legge di riforma*, in questa *Rivista*, 1999, n. 6, pp. 1213-1236.

