

# **La riforma dei servizi idrici: uno sguardo alla normativa nazionale e regionale**

*di Nicola Giannelli*

## **Sommario**

*Premessa. – 1. Il quadro comunitario. – 2. La normativa italiana. – 2.1. Le prime tappe della regolazione. – 2.2. La legge 183 istituisce le autorità di bacino. – 2.3. Il servizio unico integrato della legge Galli. – 2.4. Verso la privatizzazione? – 2.5. Alcuni punti critici nei meccanismi di affidamento della gestione. – 2.6. La tariffa. – 3. L'affidamento della gestione. – 3.1. L'evoluzione della normativa. – 3.2. Il decreto 269 del 2003 e la legge 350 del 2003 (finanziaria 2004). – 3.3. Il divieto di partecipare alle gare. – 3.4. L'affidamento in house e il diritto comunitario. – 3.5. La gara per la scelta del socio privato. – 4. La normativa regionale. – 4.1. La politica di avvicinamento al servizio idrico integrato nel meridione. – 4.2. Lo stato di applicazione della legge Galli. – 4.3. Servizi idrici e poteri locali. – 5. Conclusioni.*

## *Premessa*

Questo contributo deriva dalla parte iniziale di un programma di ricerca di più ampio respiro diretto dal prof. Franco Cazzola dell'Università di Firenze sul tema della *privatizzazione dei servizi pubblici locali*, del quale la *politica di privatizzazione dei servizi idrici* costituisce una sezione iniziale e al quale l'autore collabora insieme al dott. Giulio Citroni e al dott. Andrea Lippi dell'Università di Firenze. Il suo scopo è identificare i concetti fondamentali che sono indispensabili per l'analista di politiche pubbliche che, volendo studiare i servizi di pubblica utilità, e in particolare i servizi idrici, deve conoscere gli elementi normativi che contribuiscono a determinare il campo di vincoli e opportunità all'interno del quale si muovono gli attori.

La riforma del settore idrico è un campo di indagine partico-

laramente interessante perché coinvolge i quattro livelli di governo che stanno tra l'Unione europea e gli enti locali e perché è un tentativo di modernizzazione e di industrializzazione di un settore fino a poco tempo fa considerato marginale e sul quale si addensano oggi rilevanti interessi economici e politici.

### 1. *Il quadro comunitario*

Per molti decenni dalla fondazione della Comunità la disciplina dei servizi pubblici è stata considerata di competenza esclusiva degli Stati membri. Dai tempi della Commissione Delors (1984-1994), che ha lanciato la sfida della costruzione di un reale mercato unico, un numero sempre maggiore di materie nelle quali gli stati membri difendevano la loro autonomia è stato disciplinato da norme comunitarie. Questo è successo nei diversi settori dei trasporti (con tempi e modi diversi), delle telecomunicazioni, dei servizi finanziari, dell'energia (in piccola parte), degli aiuti di Stato alle imprese e così via. Non c'è dubbio quindi che questo processo abbia influenzato il modo in cui le classi politiche degli stati membri hanno legiferato nel settore dei servizi di pubblica utilità, anche immaginando in prospettiva un futuro processo di liberalizzazione comunitaria di questi mercati.

Per il momento però questa liberalizzazione non c'è stata. Nel 2003 la Commissione europea ha adottato un Libro verde sui servizi di interesse generale <sup>(1)</sup> che aveva lo scopo di sollevare il dibattito sull'opportunità di intraprendere un processo di liberalizzazione comunitaria. La reazione degli stati membri non è stata entusiastica. Il più recente Libro bianco sui servizi di interesse generale chiosa: *“Dal dibattito sul Libro verde è emerso un ampio consenso sul fatto che non è necessario conferire alla Comunità ulteriori poteri nel settore dei servizi di interesse generale”* <sup>(2)</sup>. Si capisce chiaramente che la Commissione

---

(1) COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde sui servizi di interesse generale*, Bruxelles, 21 maggio 2003, COM(2003) 270.

(2) COMMISSIONE EUROPEA, *Libro bianco sui servizi di interesse generale*, Bruxelles,

non ha avuto il via libera ad emanare una legislazione che disciplini il settore.

Nel citato Libro bianco la Commissione ricorda che anche l'ultima proposta di direttiva sul mercato interno <sup>(3)</sup> non riguarda i servizi economici di interesse generale e dichiara esplicitamente che *“la proposta non impone agli stati membri di aprire i servizi di interesse economico generale alla concorrenza e non interferisce sulle modalità di finanziamento e di organizzazione”*. In particolare, per quanto riguarda l'acqua *“non si registra alcun accordo riguardo all'apertura del settore delle acque a livello comunitario”* <sup>(4)</sup>.

Non si può quindi parlare di una disciplina europea che costringa gli stati membri a liberalizzare e privatizzare. La Commissione rimane del parere che l'obiettivo di creare un mercato unico aperto e competitivo sia compatibile con l'obiettivo di sviluppare servizi di interesse generale accessibili, di alta qualità e a prezzi abbordabili. Però non si permette (per ora) di mettere il naso nella specifica legislazione di questi servizi. O meglio, si riserva di farlo *“soltanto in quei settori, come ad esempio le grandi industrie di rete, che presentano una chiara dimensione europea e giustificano la definizione di un concetto europeo di interesse generale”* <sup>(5)</sup>. Essa ha però individuato un varco attraverso il quale influenzare pesantemente la gestione di questi servizi, ed è l'aggiudicazione di appalti e concessioni. In questo ambito infatti opera il diritto di tutela della concorrenza che è una competenza tipicamente comunitaria.

La Commissione ricorda infatti che l'art. 86 del Trattato stabilisce che *“Le imprese incaricate della gestione dei servizi di interesse generale [...] sono sottoposte alle norme del presente Trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata.*

---

13 gennaio 2004, COM(2004).

(3) COMMISSIONE EUROPEA, *Libro bianco sui servizi di interesse generale*, Bruxelles, 13 gennaio 2004, COM(2004) 2.

(4) *Libro bianco sui servizi di interesse generale*, cit.

(5) *Libro bianco sui servizi di interesse generale*, cit.

*Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità”.*

Questo significa che pur non esistendo una normativa specifica, e pur essendo riconosciuta la particolare missione sociale di queste imprese, non è del tutto esclusa l'applicazione in questo settore delle norme di tutela della concorrenza. Già in altri e numerosi campi la Corte di giustizia europea è intervenuta ad estendere la portata regolativa del Trattato a campi nei quali la prassi aveva visto prevalere l'autonomia degli stati membri <sup>(6)</sup>. Così è successo, ad esempio, nella regolazione della circolazione dei beni, oppure dei servizi come nel caso del trasporto aereo. Tutti gli stati membri dunque sanno che la loro legislazione può essere impugnata di fronte alla Corte di giustizia e sanno che questa può ritenere che il comma n dell'articolo x della legge xy non sia giustificato dalle deroghe previste dal Trattato per taluni settori poiché *non è indispensabile all'adempimento della specifica missione affidata* a quelle imprese.

Perciò pur non esistendo una legislazione comunitaria specifica c'è il rischio di incappare nella disciplina generale e pertanto conviene tenerne conto prima di varare un provvedimento di legge.

In particolare, come vedremo più avanti la legislazione in difesa della concorrenza e del mercato ha spinto negli ultimi anni l'Unione europea a spingere per la liberalizzazione dei servizi.

Pur non avendo ancora proposto una legislazione in materia la Commissione propone definizioni dei concetti rilevanti. Il servizio universale viene definito come *“il diritto di ogni cittadino di accedere a taluni servizi considerati essenziali”* e *“l'obbligo alle industrie di fornire un servizio definito a condizioni specificate che includono tra l'altro la copertura territoriale e prezzi abbordabili.”*<sup>7</sup> Altri obiettivi del servizio universale citati dalla Commissione sono i regimi (di prezzo) speciali per le fasce a reddito basso, la sicurezza materiale sia degli utenti che dei lavoratori, l'affidabilità, la qualità dei servizi, la

---

(6) M. POIARES MADURO, *We the Court. The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 1997.

(7) *Libro bianco sui servizi di interesse generale*, cit.

tutela dell'ambiente. Proprio sulla base di questi obiettivi si riconosce la specificità di settori direttamente correlati al settore ambientale, come i servizi idrici e di smaltimento dei rifiuti.

Pur nel riconoscimento del ruolo sociale dei servizi pubblici l'orientamento dell'Unione volge verso una progressiva liberalizzazione dei mercati.

La strategia suggerita dalla Commissione è quella di distinguere innanzitutto tra indirizzo, gestione e controllo. Il primo spetta ai decisori politici; il secondo può essere affidato ad imprese pubbliche, private o in *partnership*; il terzo dovrebbe essere delegato ad autorità indipendenti *“con mansioni e poteri ben definiti, come ad esempio il potere sanzionatorio”* <sup>(8)</sup>.

*“La Commissione rimane dell'avviso che le valutazioni e i controlli sistematici rappresentino uno strumento essenziale per mantenere e sviluppare all'interno dell'Unione europea, dei servizi di interesse generale, accessibili, di alta qualità a prezzi abbordabili”* <sup>(9)</sup>.

Per parte sua la Commissione si impegna a sperimentare nuove metodologie di valutazione al fine di coinvolgere nelle procedure *“tutte le parti interessate, ivi compresi i consumatori, le autorità pubbliche, gli utenti, gli operatori e i dipendenti”*.

Ma i principi generali di tutela della concorrenza e mantengono comunque il loro valore e la Corte di giustizia ne ha sottolineato l'importanza anche nell'ambito dei servizi pubblici affidati ad aziende. Vedremo più avanti come l'impostazione comunitaria abbia influenzato le scelte dei legislatori italiani riguardo alla disciplina degli affidamenti della gestione dei servizi idrici.

---

(8) Libro bianco sui servizi di interesse generale, cit.

(9) *Ibidem*.

## 2. *La normativa italiana*

### 2.1. *Le prime tappe della regolazione*

La prima importante legge in materia di acque risale al 1933. È un testo unico che per molte parti, come per i meccanismi di determinazione delle fasce tariffarie, è in vigore ancora oggi. In questo testo l'acqua è vista più che come una risorsa per l'uso umano, come l'elemento fondamentale di una politica energetica che, negli anni tra le due guerre, investe ingenti capitali nella produzione di energia idroelettrica <sup>(10)</sup>. Il Testo unico 1775 del '33 sancisce la proprietà demaniale pubblica di tutte le acque, di superficie o sotterranee. Questa impostazione ha trovato conferma nel Codice civile del 1942. Le acque vengono definite beni immobili (art. 812) appartenenti al demanio pubblico dello stato o degli enti locali e come tali sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di privati, se non nei casi previsti dalla legge.

Nel 1934 il testo unico sugli enti locali attribuì ai comuni l'obbligo di mantenere gli acquedotti per l'acqua potabile. Tale obbligo è rimasto in vigore fino legge di riforma degli enti locali del 1990 (legge 142). Non c'è dubbio che questo obbligo abbia contribuito a mantenere l'elevatissima frammentazione dei servizi idrici che è la principale caratteristica del panorama italiano.

Nel 1963 il Ministero dei lavori pubblici approvò un piano regolatore generale sulla base di una legge approvata quello stesso anno (129).

Nel 1976 uscì la cosiddetta legge Merli <sup>(11)</sup> che ha imposto i primi piani di risanamento e posto limiti all'inquinamento delle acque reflue.

Nel 1982 è stata tradotta in legge la direttiva CEE 75/440 sulla qualità delle acque destinate alla produzione di acqua potabile <sup>(12)</sup>.

---

(10) M. MANUNTA, *Fuori i mercanti dall'acqua*, Milano 2001.

(11) Legge 319 del 10 maggio 1976.

(12) Con d.P.R. n. 515 del 1982.

## 2.2. La legge 183 istituisce le autorità di bacino

La legge 183 del 18 maggio 1989 “*ha per scopo di assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico*”.

La legge mira innanzitutto alla ricognizione di tutti gli aspetti idrogeologici, che riguardano le acque e gli aspetti del territorio che le riguardano.

Al tal fine la legge istituisce:

1) Il Comitato interministeriale “*dei servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo*” presieduto dal Presidente del Consiglio o, su sua delega, dal ministro dell’ambiente. Il suo compito principale è di predisporre un piano triennale di finanziamento delle opere articolato per bacini nazionali, interregionali e regionali, sentito il Comitato nazionale per la difesa del suolo.

2) Il Comitato nazionale per la difesa del suolo è un organo composto esclusivamente da “*esperti del settore della difesa del suolo*” istituito presso il Ministero dei lavori pubblici che lo presiede. Altri membri vengono indicati dai Ministeri di agricoltura, ambiente, beni culturali, industria, bilancio, programmazione economica, trasporti, sanità, marina mercantile, finanze, tesoro, università, protezione civile, mezzogiorno, affari regionali. Non mancano rappresentanti dell’ENEL, del CNR, dell’ENEA, di ciascuna Regione o Provincia autonoma, dell’ANCI, dell’UNCCEM.

Il compito di questo snello comitato “tecnico” è di formulare pareri, proposte ed osservazioni, anche ai fini delle funzioni di indirizzo e coordinamento. Inoltre formula proposte e pareri per il costante adeguamento scientifico ed organizzativo dei servizi tecnici che svolgono funzioni inerenti alla difesa del suolo nei diversi enti pubblici e per ogni altra finalità richiesta dal ministro dei lavori pubblici.

3) Una rete integrata dei diversi servizi tecnici inerenti alla difesa del suolo presso i vari ministeri.

4) Un Consiglio dei direttori dei diversi servizi tecnici menzionati e di qualche altro corpo dello stato (ad esempio l’IGM o

il Servizio meteorologico dell'Aeronautica) che deve coordinare il tutto.

Ma la vera novità di questa è l'istituzione delle Autorità di bacino di rilievo nazionale.

La legge distingue innanzitutto tra i bacini idrografici in base al rilievo: nazionale, interregionale e regionale.

Per i primi vengono istituite apposite autorità la cui principale competenza è l'adozione del piano di bacino che prevede quali interventi devono essere fatti, le restrizioni urbanistiche che devono essere introdotte nei piani regolatori, i vincoli ambientali, le azioni di consolidamento, etc. Il piano deve avere l'approvazione del Comitato nazionale per la difesa del suolo.

L'organismo centrale dell'autorità è il Comitato nel quale siedono i rappresentanti dei ministeri dell'ambiente, che presiede, infrastrutture e beni culturali nonché dai rappresentanti delle regioni interessate. Il segretario dell'autorità non presiede ma partecipa con voto consultivo.

Per i bacini interregionali le autorità sono istituite d'intesa dalle Regioni interessate (o, in caso di inadempienza, dal ministro dei lavori pubblici). Per i bacini regionali le funzioni sono attribuite alle Regioni.

Gli enti esecutori delle opere previste dal piano sono il Ministero dei lavori pubblici e le regioni competenti, purché entro gli stanziamenti previsti e approvati dal Comitato per la difesa del suolo e adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri.

### *2.3. Il servizio idrico integrato della legge Galli*

La legge 36 del 5 gennaio 1994 (detta Galli dal nome del suo relatore in Commissione ambiente della Camera) è il vero punto di svolta della normativa italiana sulla organizzazione dei servizi idrici. È il frutto di una discussione che ha attraversato tre legislature parlamentari: '83-'87, '87-'92, '92-94 ed è stata approvata con la quasi unanimità dei voti (rimasero i distinguo di Lega Nord e Rifondazione Comunista)

La legge declama in apertura alcuni principi generali molto avanzati. Dopo avere ribadito la natura giuridica pubblica



dell'acqua la legge enuncia ch'essa deve essere utilizzata “*secondo criteri di solidarietà*”, “*salvaguardando le aspettative e i diritti delle generazioni future*”. Gli usi delle acque sono indirizzati “al risparmio e al rinnovo delle risorse” che salvaguardino l'ambiente. Il consumo umano è prioritario rispetto agli altri usi (industriale e agricolo) del corpo idrico.

Gli estensori di questa legge partivano evidentemente dal presupposto che l'eccezionale frammentazione degli enti di gestione idrica in Italia, alimentata dall'obbligo, da poco decaduto, dei Comuni alla gestione del servizio di acqua potabile debba essere superata se si vuole far progredire tecnologicamente e amministrativamente i servizi idrici. Tra i più convinti sostenitori dell'iniziativa vi fu Bulgarelli, allora presidente di Federgasacqua, l'associazione di categoria delle aziende del settore.

Nel 1990 erano operative in Italia circa 5500 organizzazioni per la distribuzione delle acque, 7 mila per la raccolta delle acque reflue e 2 mila per la depurazione e lo smaltimento delle acque reflue (GUFFANI e MORELLI, 1997). Una simile polverizzazione accresceva i costi e impediva una vera politica di investimento e di innovazione. Con l'accorpamento e la creazione di un centinaio di gestori si intendeva dare vita ad un settore industriale altrimenti afflitto da nanismo.

La legge prevede una fase di approfondita ricognizione delle necessità di intervento strutturale per la riorganizzazione, l'ammodernamento e l'adeguamento delle diverse fasi del ciclo dell'acqua su tutto il territorio nazionale. Alla fine dovranno emergere tanti piani di intervento quanti sono gli ambiti in cui è suddiviso il paese, e per ogni piano ci dovrà essere un calcolo delle necessità economiche. Gli interventi dovranno favorire la riduzione dei consumi, l'eliminazione degli sprechi e la distinzione tra acque pregiate e acque meno pregiate, per destinare queste ultime a usi compatibili. I nuovi insediamenti dovranno avere impianti che distinguono le acque reflue da quelle piovane. Le regioni dovranno adottare norme volte a favorire il riciclo e il riutilizzo delle acque.

L'altro presupposto di riforma della legge è il principio che le diverse fasi del ciclo dell'acqua (estrazione, distribuzione,

raccolta degli scarichi e depurazione) debbano essere gestiti dal medesimo ente perché si possano avere dei cicli integrati e anche per evitare che qualcuno possa gestire le fasi più remunerative del processo lasciando ad altri quelle meno attraenti.

La terza idea dell'impianto legislativo è di separare la contabilità del servizio idrico dal bilancio comunale. Nelle gestioni in economia è infatti difficile avere una chiara visione dei costi reali del servizio e sapere quanta parte di questi costi viene coperta dalle tariffe. Conferendo il servizio ad una azienda esterna in comune con altri enti locali la separazione della gestione è inevitabile.

Infine la legge predispone un meccanismo che lega strettamente il sistema tariffario ai costi di esercizio e ai costi di ammortamento dei piani di intervento di ciascun ambito. In altri termini la legge persegue l'obiettivo della autonomia finanziaria di tutto il ciclo delle acque dagli investimenti alla gestione. La legge fu infatti approvata dopo il 1992, anno a partire dal quale si diffuse in Italia la consapevolezza che lo Stato aveva sempre meno risorse con le quale finanziare gli investimenti pubblici.

Richiamando la legge 183 la legge Galli attribuisce all'Autorità di bacino il compito di definire il bilancio idrico di ciascun bacino di competenza. Tale bilancio deve tendere all'autosufficienza dell'area di riferimento. Questo obbligo è rimasto ad oggi in gran parte non ottemperato.

Gli strumenti di intervento.

Obiettivo concreto della legge è l'organizzazione di un servizio idrico integrato per ciascun ambito territoriale ottimale. La legge delega le Regioni a disegnare gli ambiti territoriali ottimali (ATO) per la futura gestione del servizio idrico secondo i criteri prima indicati. Tali ambiti territoriali devono:

- superare la frammentazione gestionale;
- conseguire dimensioni gestionali utili a massimizzare l'efficacia gestionale rispetto alle peculiarità del territorio;
- rispettare le caratteristiche di unità o di *sub*-unità del bacino idrografico. Nel caso che tali bacini siano interregionali le Regioni sono tenute a stipulare convenzioni tra loro (art. 8, c.

3).

Ciascuna Regione deve adottare una convenzione tipo per regolare i rapporti tra gli enti locali e i gestori dei servizi idrici integrati.

Spetterà a Comuni e Province, sulla base delle leggi regionali, organizzare il servizio idrico integrato. Sulla base delle forme previste dalla legge 142 dell'8 giugno 1990 Comuni e Province stipulano convenzioni e modalità di cooperazione al fine di organizzare il servizio idrico integrato attraverso la concessione delle strutture e degli impianti e l'attribuzione dei relativi oneri di manutenzione. Al gestore del servizio verranno trasferiti i dipendenti comunali sulla base della legge regionale. La clausola di salvaguardia (art. 9, c. 4) prevede la facoltà di salvare competenze, strutture amministrative e gestionali esistenti "che rispondano a criteri di efficienza, efficacia ed economicità". Questa salvaguardia è stata intesa dalle regioni e dai comuni come obbligo per i gestori affidatari di farsi carico dei lavoratori che in seguito al passaggio di funzioni risultino in esubero per gli enti locali.

A Comuni e Province spettano anche la ricognizione delle strutture e degli impianti esistenti e la stesura di un programma di interventi necessari accompagnato da un piano finanziario che dovrà integrare il modello gestionale della concessione.

La convenzione tra enti locali e gestore (disciplinata dalla legge regionale) dovrà prevedere:

- il regime giuridico,
- l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio di bilancio,
- una durata dell'affidamento massima di 30 anni,
- i criteri per la gestione economica del servizio, le modalità di controllo sulla qualità del servizio stesso,
- modalità di controllo del livello di efficienza del servizio e di manutenzione degli impianti.

La legge non prevede la creazione specifica di autorità di ambito territoriale ottimale ma un elenco di funzioni che i Comuni dell'ambito devono esercitare collettivamente e che, riassumendo, sono: di ricognizione, programmazione e controllo.

Per quanto riguarda le tariffe la legge prevede ch'esse siano

decise dai comuni riuniti nell'Ambito territoriale ottimale, nel quadro del testo unico del 1933 e che prevedano agevolazioni per i consumi domestici essenziali e le diverse fasce di reddito a fine di redistribuire i costi. Ma il principio fondamentale è che:

*“La tariffa è determinata dalla qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle opere di salvaguardia, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio”* (art. 13, c. 2)

Queste opere sono cosa diversa da quelle previste dalla legge 183, finanziate dallo Stato sulla base dei piani di bacino e che la legge Galli sottopone a valutazione di impatto ambientale.

Infine la legge istituisce un Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche presso il Ministero dei Lavori pubblici che si avvale dell'Osservatorio sui servizi idrici con funzioni di ricognizione e valutazione.

#### **2.4. Verso la privatizzazione?**

Il primo obiettivo della legge è quello di costituire un settore industriale laddove c'erano innumerevoli gestioni e quasi nessuna di queste rispondeva a criteri di organizzazione aziendali. Nel saggio curato da Citroni vedremo in concreto quali sono le caratteristiche di questo processo. La delega della Galli alla legislazione regionale ha rallentato molto i tempi di attuazione perché, come vedremo più avanti in questo capitolo, le legislazioni regionali sono arrivate in ritardo e ciascuna regione ha seguito un proprio cammino.

Secondo la testimonianza dello stesso Galli <sup>(13)</sup> l'orientamento del legislatore è di far avanzare un processo di industrializzazione pubblica finché le dimensioni e la redditività di alcune aziende avrebbe consentito la loro collocazione sul mercato.

---

(13) Mia intervista a Giancarlo Galli del 4 febbraio 2005

Nella legge però non c'è alcun accenno a questa prospettiva ed essa sembra essere smentita da tre fondamentali decisioni che invece vi sono contenute: il ciclo idrico integrato, la tariffazione e la salvaguardia delle gestioni esistenti.

Nel modello inglese al quale Galli dice che la Commissione ambiente aveva fatto riferimento l'elemento cardine è la separazione tra produzione, rete e distribuzione. È la stessa separazione che, come abbiamo visto, auspica la Commissione europea. Un processo analogo a quello al quale assistiamo oggi in Europa per l'energia elettrica. Il ciclo integrato delle acque prevede invece che il gestore sia monopolista naturale e perciò che non vi sia alcuna competizione nel mercato. Vi potrebbe essere una competizione "per il mercato", come si dice nella scienza economica, vale a dire una gara per l'aggiudicazione dei servizi che però, dopo che si è svolta, ripristina una condizione di monopolio il cui extraprofitto rischia di premiare l'ente che ha messo in gara la concessione del servizio o la società aggiudicataria, anziché favorire il consumatore.

Il secondo punto infatti riguarda la determinazione del livello delle tariffe che rimane ai comuni. Non esistendo un mercato infatti le tariffe devono essere decise d'autorità dall'ente pubblico nell'interesse della collettività. Le amministrazioni comunali non hanno interesse politico a aumentare le tariffe abbastanza da coprire costi, investimenti e eventuali profitti. Il loro interesse sarebbe quello di scaricare sui privati il difficile compito di fare tutto con pochissimi soldi. Ma naturalmente i privati non hanno interesse a stare al gioco.

Infine c'è la salvaguardia delle gestioni esistenti che in pratica significa che il personale delle passate gestioni viene garantito nel suo posto di lavoro dalle nuove gestioni. Per le gestioni in economia questo significa che il singolo Comune decide chi trasferire al gestore e chi tenere in servizio. È facile cadere nella tentazione di trasferire il personale meno produttivo, più anziano, più costoso. La pianta organica delle aziende che nascono dall'aggregazione di tante gestioni comunali e spesso del tutto inappropriata a produrre le attese economie di scala. Solo dove era già esistente una grande ed efficiente società di gestione si

può ipotizzare che il nuovo gestore abbia una configurazione aziendale appropriata. Ma in quel caso non c'è necessità di creare una nuova azienda.

In queste condizioni è molto difficile che un privato trovi attraente assumersi la gestione di un servizio idrico, almeno che non sia in grado di negoziare con il potere politico delle condizioni di favore compensative e che non sia inserito in un contesto di relazioni politiche che gli garantiscano il rispetto degli impegni di fronte al ricambio del personale politico che esercita la programmazione e il controllo.

La remunerazione del capitale investito è garantita al 7% ma al lordo del costo degli interessi sull'indebitamento ed essendo queste società costrette a ricorrere in misura rilevante al credito per fare gli investimenti previsti dai piani i privati non fanno la lotta per entrarvi. Spesso queste società di gestione sono economicamente più interessanti per il volume di appalti che in base ai piani dovrebbero gestire che non per i risultati della gestione stessa.

Per queste tre ragioni mi sento di dire che se il processo di liberalizzazione non è previsto dalla Galli, un eventuale processo di privatizzazione difficilmente potrebbe portare ad un vantaggio economico per l'utenza.

### *2.5. Alcuni punti critici nei meccanismi di affidamento della gestione*

Un primo punto critico della legge è emerso nel momento in cui è stato ipotizzato l'affidamento ad un gestore diverso dalla somma degli enti pubblici proprietari degli impianti. Lo spiega chiaramente Giovanni Mancini, *ex* direttore dell'Autorità di ambito territoriale Alto Valdarno.

Il gestore non decide né il piano di intervento né le tariffe egli *“può solo impegnarsi a effettuare una rigorosa efficace ed efficiente gestione del servizio [...] infatti gli enti locali devono spogliarsi del servizio ma devono mantenere obblighi e garanzie di finanziabilità e fattibilità degli investimenti e di rientro finanziario [...] Il gestore risulta la società-veicolo di finan-*

ziamenti erogati da terzi (banche o enti finanziatori) e il soggetto attuatore di decisioni prese dagli enti locali attraverso l'ATO [...]. Le vere garanzie di onorabilità del credito possono solo fornirle gli enti locali consorziati nell'ambito [...]. Ne discende che non ha grande convenienza per gli enti locali affidare la gestione del servizio in concessione [...] mentre devono mantenere gli obblighi e le garanzie di finanziabilità e fattibilità del finanziamento [...]. Inoltre il sistema risulta pericoloso perché creando un meccanismo di legami a tre, ATO-gestore-banche, potrebbe consentire al gestore accordi trasversali con le banche a danno degli enti locali”.

Infine “Poiché gli enti locali sono presenti nella società di gestione come soci, [...] in caso di inefficienza del soggetto gestore risulta praticamente inapplicabile la risoluzione della convenzione per inadempimento”<sup>(14)</sup>.

Con l'affidamento a società pubblica o mista un secondo punto di criticità della legge è la coincidenza tra controllore e controllato. Infatti gli enti locali che siedono nell'ATO, che scrivono il piano, che affidano la gestione e esercitano il controllo sono gli stessi che siedono nei consigli di amministrazione delle società affidatarie. Gli stessi sindaci si cambiano di cappello e passano da un consiglio all'altro. A questo evidente conflitto di interesse le regioni potevano ovviare inserendo nel processo decisionale meccanismi di controllo esterni agli interessi privilegiati. Un ruolo in questo senso poteva essere dato alle province che, laddove presenti negli ATO, non partecipano alla proprietà dei gestori. In alcune Regioni, le Province partecipano all'autorità di ambito ma laddove succede vengono chiamate a svolgere un ruolo di mediazione più che di controllo.

Nell'idea di Galli, che è stato anche presidente della provincia di Como, invece le province dovevano svolgere un ruolo guida: “perché le province hanno compiti di programmazione. Si poteva immaginare un ambito di duecento comuni. Due province si mettevano d'accordo per fare un piano d'ambito, lo

---

(14) G. Mancini, *Criticità nella concessione del servizio secondo i presupposti della legge 36/94*, in *Acqua. Fra incidenza sociale ed efficienza gestionale*, Quaderni del Ponte, Firenze 2003.

*sottopongono ai comuni e chiedono loro: vi va bene questa roba qui? Voi che siete i proprietari stabilite gli investimenti, il modello gestionale e le tariffe. Basta. Invece hanno immaginato delle sedi permanenti dove duecento comuni si trovano a discutere. Sono delle fesserie. Una volta fatte quelle cose la gestione va da sola”* <sup>(15)</sup>.

Un ultimo punto di criticità riguarda i meccanismi di tutela degli utenti.

La tutela diretta quando è presente nella legislazione regionale (si veda la TABELLA), è affidata a organi di garanzia privi di poteri reali e deboli per la loro collocazione amministrativa. In assenza di efficaci strumenti istituzionali di difesa degli interessi degli utenti, tale tutela resta forse affidata ai meccanismi politici della rappresentanza territoriale.

## 2.6. La tariffa

Fino all'approvazione della legge Galli la tariffa era decisa dai Comitati provinciali per i prezzi con l'incarico di tenere conto dell'andamento dei costi e perciò delle indicazioni dei comuni. Negli anni Ottanta gli incarichi tariffari furono forzatamente contenuti per combattere l'inflazione. La nuova legge ha introdotto il principio secondo il quale la tariffa deve coprire i costi reali e l'ammortamento degli investimenti previsti dai piani e dà al Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche (COVIRI) l'incarico di stabilire una formula per il calcolo della tariffa secondo un metodo detto normalizzato. In realtà la proposta del COVIRI non è stata ancora adottata e perciò a tutt'oggi è in vigore una regola di calcolo della tariffa approvata dal Ministero dell'ambiente nel 1996. Tale metodo è una formula che tiene conto dei seguenti: costi operativi, ammortamenti, quantità erogate, remunerazione lorda del capitale (7%), incremento di efficienza, inflazione programmata, tetto massimo consentito <sup>(16)</sup>. Soltanto questi ultimi due elementi sono de-

---

(15) Intervista a Giancarlo Galli, 4 febbraio 2005.

(16) MEDIO CREDITO CENTRALE, *Lucky Town, il sistema delle local utilities in Italia*, Roma, 2005.



cisi dal Governo nazionale e hanno contenuto gli aumenti tariffari che invece hanno avuto rilevanti aumenti negli ultimi cinque anni, ma comunque non sufficienti a finanziare per intero gli investimenti previsti dai piani. Infatti, nonostante gli aumenti, i costi da operativi incidono sui ricavi da tariffa per l'89% (media nazionale) <sup>(17)</sup>.

Al costo finale dell'acqua contribuiscono i canoni per la fognatura e la depurazione, che in precedenza erano sostanzialmente fissati al massimo consentito dal CIPE ma ora incidono in misura diseguale da ATO ad ATO, e il canone di concessione che non tutti applicano.

Considerando infine che le tariffe applicate in precedenza erano molto diverse da una gestione all'altra, il risultato è una estrema variabilità delle tariffe oggi applicate.

Per avere un'idea di questa variabilità è sufficiente dare un'occhiata alla seguente tabella che elenca le dieci città dove il servizio idrico è più caro e le dieci dove è meno caro in Italia

TAB. 1 – Tariffe del servizio idrico per città (\*)

Le dieci città più care		Le dieci città meno care	
Puglia (ATO unico)	331	Cuneo	110
Arezzo	315	Milano	115
Livorno	309	Isernia	116
Enna	303	Massa	116
Rovigo	296	Piacenza	117
Pesaro	292	Lecco	119
Caltanissetta	287	Novara	123
Reggio Emilia	283	Pordenone	125
Forlì	279	Oristano	127
Pisa	273	Udine	132

FONTE: Osservatorio di prezzi&tariffe di Cittadinanzattiva – Marzo 2005 su dati 2004

(\*) Costo per una famiglia di tre persone con un consumo *pro capite* di 200 litri al giorno.

(17) Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, Relazione al Parlamento per il 2004, Roma 12 dicembre 2005

### 3. *L'affidamento della gestione*

La legge Galli affida alle Regioni il compito di disegnare gli ambiti territoriali ottimali e disciplinare le modalità attraverso le quali gli enti locali affidano la gestione del servizio unico integrato. Tutte le legislazioni regionali approvate prima del 2001 seguono un modello decisionale che affida agli enti locali riuniti negli ambiti territoriali ottimali (ATO) il compito di determinare le modalità di affidamento della gestione, imponendo magari percorsi e scadenze, ma nessuna impone un processo di privatizzazione dei servizi e neanche l'obbligo della gara per l'affidamento.

Sarà forse per questa impostazione sia della legge nazionale che di quelle regionali che quando nel 2001 si è iniziato un processo di spinta verso l'apertura a soci privati, con l'art. 35 della legge 448 del 2001 (legge finanziaria del 2002), questa apertura è stata giudicata insufficiente dalla Commissione europea che ha aperto una procedura preliminare di infrazione del diritto comunitario (lettera 1999/2183 C(2002)2329 del commissario Bolkestein).

Ne è seguito un tortuoso processo di continue correzioni di rotta da parte del Governo italiano (ministro dell'ambiente Matteoli).

Ecco una ricostruzione del complesso aggiustamento. È una ricostruzione utile perché le decisioni prese a livello regionale e locale risentono dei diversi interventi regolativi nazionali. Anche se è difficile da dimostrare è probabilmente vero anche il contrario, e cioè che le scelte nazionali risentono delle spinte e delle proteste che provengono dalle realtà locali. In particolare al centro-nord la stragrande maggioranza delle amministrazioni di destra come di sinistra non ha dimostrato alcuna propensione ad affidare la gestione ad aziende controllate da soggetti privati.

Nella ricostruzione di questo processo mi attengo alle relazioni al Parlamento del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (CoVIRI) relative agli anni 2003 e 2004.

### 3.1. *L'evoluzione della normativa*

Nel testo della legge finanziaria del 2002 (legge 448/2001) all'art. 35 era stato introdotto il principio dell'obbligatorietà della gara per l'affidamento del servizio e l'obbligo che a partecipare alla gara fossero società di capitali. Si prevedevano possibili proroghe e affidamenti diretti in deroga fino al 31 dicembre del 2006.

Il suddetto art. 35 aveva introdotto anche il principio della possibile separazione tra gestione delle reti e gestione del servizio.

Era perciò soppressa la possibilità di affidamento diretto a società miste pubblico-privato o ad aziende speciali, con l'obbligo per queste ultime di trasformarsi in società di capitali.

Il comma 5 però prevedeva l'affidamento diretto, per un massimo di 5 anni, a società di capitali partecipate dai comuni dell'ATO e che entro due anni avrebbero dovuto vendere a privati almeno il 40% del capitale.

Il 26 giugno del 2002 la Commissione europea notificava per lettera la messa in mora del governo italiano per una serie di affidamenti diretti considerati illegali per il diritto comunitario.

Il 18 marzo 2003 il ministro dell'ambiente e della tutela del territorio con circolare sottolineava il divieto di separare nel settore idrico la gestione delle reti da quella del servizio (ricordando che tale separazione era prevista nell'art. 35 solo qualora non diversamente disposto dalla legge di settore) e ricordava l'inapplicabilità al servizio idrico integrato della disposizione del comma 13 dell'art. 35 (che prevedeva la costituzione di una società proprietaria delle reti e la corresponsione alla stessa, da parte del gestore, di un canone di concessione).

### 3.2. *Il decreto 269/2003 e la legge 350/2003 (finanziaria 2004)*

Lo scenario appena descritto ha subito un radicale mutamento con il decreto legge del 30 settembre 2003 n. 269 *“Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo per la correzione dell'an-*

*damento dei conti pubblici*”, convertito nella legge 24 novembre 2003 n. 326.

L’art. 14 di tale decreto, se da un lato attribuisce subito valore normativo ad alcune previsioni del progetto di legge delega, prima fra tutte la scadenza al 31 dicembre 2006 di quasi tutte le gestioni ottenute per affidamento diretto, dall’altro lato allarga le possibili modalità dell’affidamento.

Accanto alla gara, infatti, il decreto reintroduce la società mista pubblico-privato – già contemplata nella legge 140/92 sugli enti locali – e introduce altresì, per la gestione del servizio e non solo delle reti e impianti, l’affidamento diretto nei termini che si ritiene verranno accettati dalla Commissione europea. Si tratta del cosiddetto affidamento *in house* al quale dedicherò un paragrafo.

A distanza di pochi mesi il governo è nuovamente intervenuto sul tema con la finanziaria 2004 (legge 24 dicembre 2003, n.350) <sup>(18)</sup>, che all’art. 4, comma 234, introduce due norme importanti: comma 15-bis, “[...] *le concessioni rilasciate con procedure diverse dall’evidenza pubblica cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2006, senza necessità di apposita deliberazione dell’ente affidante*”.

La vera novità sta però nelle deroghe. Sono infatti escluse dalla cessazione:

- 1) le concessioni affidate a società a capitale misto, con socio privato scelto mediante gara;
- 2) quelle affidate alle società interamente pubbliche in affidamento *in house*;
- 3) “*le concessioni affidate alla data del 1° ottobre 2003 a società già quotate in borsa o a loro partecipate alla stessa data a condizione che siano concessionarie esclusive del servizio, nonché a società originariamente a capitale interamente pubblico che entro la stessa data abbiano provveduto a collocare sul mercato quote di capitale attraverso procedure ad evidenza pubblica, ma, in entrambe le ipotesi indicate, le concessioni cessano comunque allo spirare del termine equivalente a quello*”

---

(18) Legge 24 dicembre 2003, n. 350.

*della durata media delle concessioni aggiudicate nello stesso settore a seguito di procedure di evidenza pubblica, salva la possibilità di determinare caso per caso la cessazione in una data successiva qualora la stessa risulti proporzionata ai tempi di recupero di particolari investimenti effettuati dal gestore”.*

### **3.3. Il divieto di partecipare alle gare**

Il combinato disposto del comma 6 e del comma 15-*quater* prevede che le società concessionarie in forza di affidamenti diretti o, comunque, di procedure non ad evidenza pubblica siano escluse, a far data dal 1° gennaio 2007, dalle gare per l'erogazione del servizio, salvo che si tratti di gara per i servizi da esse forniti.

Il Consiglio di Stato <sup>(19)</sup> ha esplicitamente sentenziato, a proposito del sopra citato comma 15-*bis* dell'art. 113 del d.lgs. 267/2000, che “*si tratta, al di là di ogni ragionevole dubbio, di una norma di salvezza destinata a conferire legittimità a provvedimenti posti in essere sotto il vigore di una diversa disciplina*”. Tale “efficacia retroattiva” copre, nel giudizio del Consiglio di Stato, ambedue le modalità di affidamento considerate in detto comma: 1) le concessioni affidate a società a capitale misto, con socio privato scelto mediante gara; 2) quelle affidate alle società interamente pubbliche che abbiano i citati requisiti dell'affidamento *in house*.

### **3.4. L'affidamento in house e il diritto comunitario**

Il concetto di affidamento *in house* che ha permesso al Governo italiano di salvare tutti gli affidamenti diretti per i quali aveva rischiato un conflitto con la Commissione europea è il frutto di una sentenza preliminare della Corte di giustizia europea in relazione all'applicazione della direttiva 92/50/CEE alla causa Teckal s.r.l. contro AGAC di Reggio Emilia.

Il Comune di Viano (che partecipa al Consorzio AGAC di

---

(19) Consiglio di Stato, Sez. V, 19/2004 n. 679.

Modena) aveva rinnovato l'affidamento ad AGAC del servizio di riscaldamento di taluni edifici comunali senza gara per altri tre anni. Teckal ha fatto ricorso al giudice italiano che ha chiesto un parere alla Corte di giustizia europea.

In data 18 novembre 1999 la Corte ha deciso che conformemente all'art. 1, lett. a), della direttiva 93/36, nel caso in cui il contratto sia stato stipulato, da una parte, da un ente locale e, dall'altra, da una persona giuridicamente distinta da quest'ultimo ciò *“può avvenire solo nel caso in cui, nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano”* <sup>(20)</sup>.

Tale formula è stata poi inserita parola per parola nella legislazione italiana (d.lgs. 269/03) a modifica dell'art. 35 della finanziaria del 2002 per salvare gli affidamenti diretti alle aziende partecipate al 100% dai Comuni.

Dubbi sulla conformità alla normativa comunitaria dell'affidamento *in house* sono stati sollevati di recente anche dal Consiglio di Stato che ha chiesto un parere alla Corte di giustizia sulla base del seguente ragionamento.

*“L'affidamento diretto a società per azioni, del tutto autonome, salvo l'esercizio dei poteri propri del possessore della maggioranza delle azioni, secondo le norme del diritto commerciale comune, sembra esporre la gestione delle pubbliche risorse a procedure diverse da quelle destinate a garantire una crescita del mercato interno, l'economia nelle spese e il vantaggio per l'utenza [...]. Si riscontra un impiego sempre più frequente della detta deroga, e ciò comporta la sottrazione di aree assai ampie di attività economiche all'iniziativa imprenditoriale privata, in contrasto con la stessa ragion d'essere dell'Unione europea”* <sup>(21)</sup>.

Il Ministero dell'ambiente ha quindi stabilito dei principi per restringere l'uso dell'affidamento *in house* e cioè che:

---

(20) ECJ, C-107/98, sentenza del 18 novembre 1999.

(21) Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 22 aprile 2004, n. 2316.

L'autorità di ambito deve motivare adeguatamente la necessità di ricorrere a questo tipo di affidamento.

Tutti gli enti locali dell'ATO devono partecipare al capitale sociale.

La società affidataria deve essere niente altro che il braccio operativo di detti Comuni.

La durata dell'affidamento sia commisurata al tempo necessario per mettere a gara la concessione <sup>(22)</sup>.

Anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato si è occupata dell'affidamento dei servizi idrici sottolineando che l'aggiudicazione tramite gara deve essere considerata la regola e non l'eccezione.

*“Come è noto, i Trattati stabiliscono in primo luogo il principio di un'economia di mercato ed in libera concorrenza e garantiscono la libera prestazione dei servizi nell'ambito del mercato unico europeo. In applicazione di tali principi, il diritto comunitario prevede una disciplina degli appalti pubblici di servizi fondata sulla non discriminazione, parità di trattamento e trasparenza. Coerentemente, detta disciplina individua la gara come procedura tendenzialmente esclusiva di aggiudicazione”* <sup>(23)</sup>.

Questa interpretazione del diritto comunitario è stata confermata dalla Corte di giustizia europea che invita gli stati membri ad eliminare la legislazione che consente l'affidamento di pubblici servizi senza gara e ordina all'ente pubblico concedente l'affidamento *in house* l'onere di “*dimostrare l'effettiva sussistenza di circostanze eccezionali che giustificano le deroghe*” <sup>(24)</sup>.

Questa affermazione compare in una sentenza nella quale la Corte di giustizia europea si è nuovamente espressa su una causa di affidamento di servizi pubblici senza gara. Il Comune di Bressanone aveva affidato un servizio di gestione parcheggi ad

---

(22) Circolare del Ministero dell'ambiente del 6 dicembre 2004, *Affidamento in house del servizio idrico integrato*.

(23) Autorità Garante della Concorrenza e del mercato, AS 311, decisione del 6 settembre 2005.

(24) ECJ, C-458/03 del 13 ottobre 2005.

una società per azioni la cui maggioranza era detenuta dal Comune stesso. La società che ha beneficiato dell'affidamento, la ASM Bressanone s.p.a., gode di una notevole autonomia. *“Al Consiglio di Amministrazione spettano i più ampi poteri per l'ordinaria amministrazione della società, con facoltà di compiere tutti gli atti ritenuti opportuni o necessari per il conseguimento dell'oggetto sociale [...]. Sono considerati atti di ordinaria amministrazione l'acquisto e la cessione di partecipazioni in altre società, l'acquisto, la cessione e l'affitto di aziende o rami di aziende nonché l'acquisto e la vendita di veicoli per un valore massimo per ciascun atto di 5 (cinque) milioni di euro”* <sup>(25)</sup>. In queste condizioni ritiene la Corte che non si possa configurare la fattispecie dell'*in house* in quanto non si può dire che la società sia un ente meramente strumentale rispetto all'amministrazione pubblica. Più in generale, dice la Corte nelle sue conclusioni *“gli artt. 43 TCE e 49 TCE nonché i principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di trasparenza devono essere interpretati nel senso che ostano a che un'autorità pubblica attribuisca, senza svolgimento di pubblica gara, una concessione di pubblici servizi a una società per azioni nata dalla trasformazione di un'azienda speciale della detta autorità pubblica, società il cui oggetto sociale è stato esteso a nuovi importanti settori, il cui capitale dev'essere a breve termine obbligatoriamente aperto ad altri capitali, il cui ambito territoriale di attività è stato ampliato a tutto il paese e all'estero, e il cui Consiglio di amministrazione possiede amplissimi poteri di gestione che può esercitare autonomamente”* <sup>(26)</sup>.

In pratica in base a questa sentenza sembra impossibile un affidamento ad una s.p.a. senza una gara che garantisca parità di trattamento e di non discriminazione. Una regola che ribalta i principi di deroga alla decadenza degli affidamenti diretti approvata di recente dal Ministero dell'ambiente che salva le società quotate in borsa. Ma da una lettura attenta sembra che in-

---

(25) Corte di giustizia europea, sentenza del 13 ottobre 2005 c 458/03, cosiddetta Parking Brixen.

(26) Parking Brixen, cit.



vece che alle formule societarie si debba guardare agli statuti delle società e alle modalità del loro rapporto con gli enti affidatari. Difficile dire se la Corte potrà accettare che la gara sia limitata alla scelta del socio privato laddove, come in Toscana, l'affidamento viene fatto prima e direttamente ad una s.p.a. a capitale pubblico.

### 3.5. *La gara per la scelta del socio privato*

Se in Italia (nel momento in cui scriviamo) solo gli ATO di Frosinone e di Enna hanno visto l'aggiudicazione dell'affidamento tramite gara competitiva, vi sono state però gare per la scelta del socio privato in società miste pubblico-privato.

Si tratta anche in questo di concorrenza per il mercato e non concorrenza nel mercato, essendo quest'ultimo un monopolio per legge.

La gara può essere impostata "a favore del consumatore", cercando di far vincere il concorrente che si impegna a realizzare il Piano d'ambito alla più bassa tariffa, oppure "a favore del Comune", cercando di far vincere chi offre di più al Comune. L'esito può essere identico, perché comunque una gara ben fatta dovrebbe portare alla vittoria l'impresa più efficiente. Ma nella situazione di grave carenza di risorse nella quale versano gli enti locali è assai probabile che si preferisca incassare subito il plusvalore del capitale privato e in tal caso a beneficiarne non sarebbero gli utenti del servizio. Anzi, è assai probabile che stretto tra tariffe controllate e piano degli investimenti deciso altrove, il gestore cerchi di ridurre i costi a danno della qualità del servizio.

Le poche gare che si sono effettivamente verificate hanno inoltre visto pochissime offerte, di solito una sola. Questo può essere spiegato da almeno due motivi. Innanzitutto le società di gestione per le quale viene messa in gara la partecipazione sono poco appetibili perché derivano da una aggregazione arbitraria di aziende poco efficienti o di rami di amministrazioni locali. L'azienda risultante è di solito sottocapitalizzata e con una pianta organica del tutto irrazionale e le viene richiesto di gesti-

re un grande volume di investimenti a fronte di tariffe troppo basse e decise dagli enti locali. La remunerazione minima del 7% garantita ai privati deve scontare le spese per interessi di società di solito troppo indebitate.

Ma non va esclusa la possibilità che i pochi operatori che avrebbero interesse, nonostante tutto, a entrare in un mercato che comunque dovrà gestire ingenti appalti per molti anni, preferiscano mettersi d'accordo piuttosto che competere. Capita infatti che le maggiori aziende si trovino ad essere partner l'una dell'altra in diverse combinazioni societarie.

Non stupisce quindi che si guardi alla formula della società mista pubblico-privato come ad una possibile quadratura del cerchio. In ambito comunitario si respira un'area favorevole alle società miste. Nel citato Libro bianco sui pubblici servizi la Commissione europea elenca i seguenti vantaggi del PPP (partenariato pubblico-privato):

1) risponde alla necessità di assicurare il contributo di finanziamenti privati ad un settore pubblico su cui gravano le restrizioni di bilancio cui devono far fronte gli Stati membri;

2) permette di far beneficiare del *know how* e dei metodi di funzionamento del settore privato nel quadro della vita pubblica;

3) risponde maggiormente alle necessità generate “del nuovo ruolo dello Stato nella sfera economica, che passa da un ruolo d'operatore diretto ad un ruolo d'organizzatore, di regolatore e di controllore”.

La Commissione europea distingue due possibili forme di partenariato: quella contrattuale, nella quale il rapporto tra i partecipanti è di tipo puramente contrattuale, e quella istituzionale, dove si dà luogo alla creazione di un'entità detenuta congiuntamente dal *partner* pubblico e dal *partner* privato.

Nella Regione che per prima ha intrapreso il cammino della legge Galli, la Toscana, si è deciso di dare vita ai gestori dei servizi idrici seguendo la formula del partenariato istituzionale.

Nel 2001 solo l'ATO dell'Alto Valdarno aveva un gestore unico. Di fronte alle intenzioni ormai manifeste del legislatore di spingere verso l'affidamento a gara (concretizzati nell'art. 35

della legge finanziaria per il 2002) la Regione ha indotto le autorità degli altri cinque ambiti a dare in affidamento diretto la gestione unica ad un ente pubblico e a mettere successivamente in gara la partecipazione del socio privato.

Le gare per partecipazione privata hanno visto ben poca competizione tra gli aspiranti soci a dimostrazione che questa formula, nel quadro di questa organizzazione dei servizi, risulta poco attraente per i privati <sup>(27)</sup>.

#### 4. *La normativa regionale*

Nella TAB. 2 ho riassunto alcuni elementi caratterizzanti delle legislazioni regionali di attuazione della legge Galli.

Come si vede non vi sono rilevanti differenze perché il più delle volte le leggi regionali si limitano a ricalcare la legge Galli, aggiungendo magari il ruolo di un ente che s'incarica del coordinamento, un organismo di raccolta informazioni o tutela del consumatore, o ulteriori salvaguardie per le gestioni preesistenti. Sardegna e Puglia di fatto hanno accentrato nella regione le funzioni di indirizzo dell'autorità di ambito. Friuli Venezia Giulia e Basilicata, pur prevedendo anch'esse un unico ATO, hanno mantenuto il ruolo degli enti locali previsto dalla Galli. Molto originale la soluzione del Friuli-Venezia Giulia che nella legge del 2005 prevede quattro ambiti ma "La costituzione di un unico Ambito territoriale ottimale regionale avviene a decorrere dal quinto anno successivo alla data dell'affidamento della gestione del servizio idrico integrato da parte di almeno tre Autorità d'ambito".

---

(27) Sulla scarsa remuneratività del sistema tariffario del servizio idrico si veda, ad esempio, R. SCOGNAMIGLIO, *L'attuazione della l. 36 e le prospettive di riforma della legge delega*, presentato al workshop *L'ambiente che abbiamo in comune*, Lucca 3-5 marzo 2005, in [www.sogesid.it](http://www.sogesid.it).

TAB. 2 – Legislazioni regionali da attuazione della legge Galli

Regione	Legge	Ambiti	Modello	Coordi- namento	Salvaguar- die	Tutela dei consumatori	Peculiarità
Toscana	21/7/ 1995	6	consorzio	comune capofila	si, max 3 anni	No	
Lazio	22/1/ 1996	5	conven- zione	provincia	si, griglia criteri	garante consulta province	
Basilicata	23/12/ 1996	1	conven- zione	provincia	si, griglia criteri	rappresen- tante consuma- tori, conferenza reg.	
Abruzzo	13/1/ 1997	6	consorzio	comune capofila	si	comm. reg. di vigilanza	opere in proprietà all'ATO, decisione di gestio- ne solo pubblica
Piemonte	20/1/ 1997	6	conferenza	provincia	si, griglia criteri	osservatorio reg.	
Campania	21/05/ 1997	4	consorzio	provincia	si	No	tariffa ai comuni
Liguria	1995 e 1997	4	conv./ consorz.	provincia	si	osservatorio reg.	la provin- cia pro- muove un accor- do di program- ma
Calabria	3/10/ 1997	3	conv./ consorz.	provincia	si, griglia criteri	comitato vigilanza reg. rappres. utenti	La provin- cia pro- muove una con- ferenza di comuni
Sardegna	17/10/ 1997	1	consorzio	regione	si	No	

Regione	Legge	Ambiti	Modello	Coordinamento	Salvaguardie	Tutela dei consumatori	Peculiarità
Umbria	1/12/1997	3	consorzio	provincia	sì, max 3 anni	no	
Veneto	27/3/1998	8	conv./consorz.	provincia	sì, griglia criteri	comitati consultivi ATO	Conferenza d'ambito
Marche	22/6/1998	4	consorzio	provincia	sì, max 5 anni	No	
Lombardia	20/10/1998	11 + 1	conferenza	provincia	sì, procedura	organo da definire	previsti sub-ambiti
Molise	3/2/1999	1	conv./consorz.	provincia CB	Sì, affidam. ERIM	autorità di ambito e comitato reg. vigilanza	In conferenza le province non hanno voto
Sicilia	27/4/1999	7	conv./consorz.	-	-	No	si rimanda al testo della l. Galli
Emilia-Romagna	28/7/1999	9 + 1	conv./consorz.	provincia	sì, criteri e procedure	autorità regionale di vigilanza e comitati consultivi ATO	conferenza con voto a 2/3
Puglia	6/9/1999	1	commissario	regione	no	No	gestore unico preesistente
Friuli-Venezia Giulia	23/6/2005	4+1 1+1	conv./consorz.	ente delegato se convenzione	no	No	previsto l'ambito unico e un ambito interregionale

FONTI: legislazione regionale; Watertime Report Italia 2005, in *www.watertime.net* ; CRS PROACQUA, *La legislazione in materia di risorse idriche*, Roma 1999; HIGH HOPES, *Il settore idrico in Italia a 10 anni dalla legge Galli*, Mediocredito Centrale, Roma, 2004.

#### 4.1. *La politica di avvicinamento al servizio idrico integrato nel Meridione*

Le Regioni del sud presentano caratteristiche molto diverse da quelle del centro nord. Innanzitutto mancano di solito i grandi bacini idrografici ai quali fanno riferimento le Regioni del centro nord. Inoltre c'è una più debole tradizione di intervento comunale e una storia difficile di grandi interventi finanziati dallo stato. È lo Stato che spesso ha assunto il compito di trasportare le risorse idriche da un'area all'altra anche da una regione all'altra. Il problema del mezzogiorno è stato a lungo dibattuto nella Commissione ambiente della camera che doveva approvare la futura legge n. 36. Ricorda lo stesso Galli: *“Su questo tema ci sono stati scontri, dibattiti, pareri diversissimi, anche tra le regioni meridionali, convegni. Alla fine è nato l'art. 17 della legge. Che dà allo Stato la competenza perché portare l'acqua da dove c'è a dove serve è compito primario dello Stato. La garanzia dell'accesso ad un bene primario come l'acqua è compito dello Stato”* (28).

La politica di avvicinamento al servizio idrico integrato presenta peculiarità significative nel meridione a causa della presenza del “Quadro comunitario di sostegno per le Regioni italiane dell'obiettivo 1 2000-2006”, approvato dalla Commissione europea il 1° agosto 2000. Esso ha esercitato un importante stimolo ed incentivo all'applicazione della riforma dei servizi idrici in tali aree, in ragione anche delle modalità di impiego definite dalla Commissione europea e dal Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il QCS prevedeva il recepimento della legge Galli entro il 1999 per poter accedere alla ripartizione dei premi. Questo inserimento è stato voluto dal Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero dell'economia quando nel 1999 ha guidato le trattative con la Commissione europea per la definizione del quadro comunitario di sostegno. Ecco perché le Regioni

---

(28) Mia intervista a Giancarlo Galli del 4 febbraio 2005.

dell'obiettivo 1 hanno tutte approvato una legge di recepimento entro quell'anno, salvo poi arenarsi fino alla successiva scadenza che prevedeva l'adozione del piano degli investimenti entro il 30 settembre 2002. Comunque, anche grazie all'azione del Comitato di vigilanza del QCS, il processo è andato avanti anche nelle successive fasi di attuazione.

Questo non significa che i problemi relativi alla gestione delle risorse idriche nel Mezzogiorno siano avviati a risoluzione. Anche permangono difficoltà di carattere istituzionale. *“Nelle regioni del Mezzogiorno permangono le difficoltà dovute alla gestione commissariale delle varie emergenze idriche e ambientali (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia per l'emergenza ambientale, Sardegna e Sicilia per l'emergenza idrica): la gestione straordinaria, infatti, se da una parte costituisce un evidente vantaggio in termini di rapidità operativa, dall'altra rischia di rallentare il passaggio alla ordinaria operatività delle Autorità d'ambito. Tale rischio è particolarmente alto per la gestione straordinaria per l'emergenza ambientale, dove le scelte commissariali, finalizzate al risanamento ambientale, potrebbero contrastare con la logica fortemente integrata introdotta dalla legge 36/94 per i servizi idrici.*

*In merito, nel QCS rivisto, nell'ottica di favorire l'accelerazione del processo di normalizzazione e riconduzione del sistema alle gestioni ordinarie interrotte dalle emergenze sia idriche che ambientali, è stata introdotta una condizione di ammissibilità per gli interventi avviati dalle gestioni commissariali. Il nuovo testo prevede che non saranno ammessi al cofinanziamento dei fondi strutturali gli interventi promossi dai commissari straordinari, oggetto di impegni giuridicamente vincolanti assunti successivamente al 31 dicembre 2004” (29).*

Se guardiamo all'andamento del processo di affidamento del servizio nelle maggiori Regioni del sud (30) vediamo una situa-

---

(29) COMITATO DI VIGILANZA SULL'USO DELLE RISORSE IDRICHE, *Relazione al Parlamento per l'anno 2003*, Roma, luglio 2004.

(30) Le informazioni sulle gare nel Mezzogiorno sono state prese dal sito internet della SOGESID (<http://www.sogesid.it/>) società di consulenza del Ministero dell'economia, dati presentati a Lucca il 2 marzo 2005 e controllati sul sito l'11 gen-

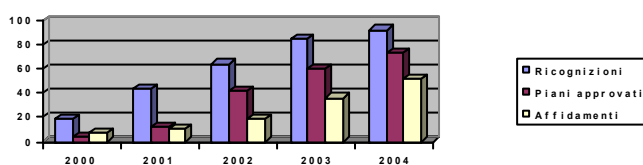
zione disomogenea. In Puglia c'era già la realtà di un grande acquedotto pubblico che continuerà a gestire tutta la regione. In Sardegna è stata costituita una società di capitali di proprietà regionale che gestirà l'ambito unico regionale. In Campania sono state costituite s.p.a pubbliche alle quali affidare il servizio per poi mettere a gara la quota di minoranza del privato, come in Toscana. In Calabria e in Sicilia invece sono state fatte in prima battuta 12 gare di aggiudicazione a terzi ma solo una ha avuto un esito regolare. Le altre sono andate deserte oppure c'era una sola offerta o qualche irregolarità. Alcune sono state già ribandite. È evidente che la situazione in queste due Regioni è particolarmente preoccupante.

#### 4.2. Lo stato di applicazione della legge Galli

La legge Galli dava 6 mesi di tempo alle Regioni per approvare la legislazione attuativa.

Una volta approvata la legge dovevano essere insediati gli enti/autorità di Ambito territoriale ottimale alle quali era affidato il compito di fare una ricognizione puntuale dello stato delle infrastrutture e sulla base di questa ricognizione scrivere un piano pluriennale degli investimenti.

GRAF. 1 - Tempi di attuazione. Percentuali su 87 ATO in totale. Dati al 31 dicembre 2004



FONTE: CoViRI, Relazione per l'anno 2004, Roma dicembre 2005.

naio 2006.



Il GRAF. 1 mostra la lentezza con la quale le Regioni hanno attuato la legge Galli che era stata approvata nel gennaio del 1994. Solo a partire dal 2000 il processo ha cominciato a marciare. La progressiva restrizione delle risorse agli enti locali può aver contribuito ad alimentare la volontà politica.

Sulla base del piano ciascun ente di ambito doveva attivare le procedure per affidare la gestione ad un'unica azienda che diventava anche la stazione appaltante dei lavori previsti dal piano. La tabella che segue mostra quali regioni sono arrivate all'ultima tappa del processo previsto dalla legge, l'affidamento della gestione ad un'unica azienda che fungerà da stazione appaltante delle opere previste dal piano degli investimenti predisposto dall'ente che riunisce i Comuni dell'ATO. La più rapida di tutte, la Regione Toscana, al 31 dicembre 2001 aveva già affidato 5 gestioni su 6 ATO. La più lenta, il Friuli-Venezia Giulia (Regione a Statuto speciale) ha approvato la nuova legge che consente ai Comuni di dare vita all'autorità di ambito unico nel 2005.

Gli affidamenti Regione per Regione danno un'idea della distribuzione geografica delle regioni che hanno completato il processo di prima attuazione della legge Galli <sup>(31)</sup>.

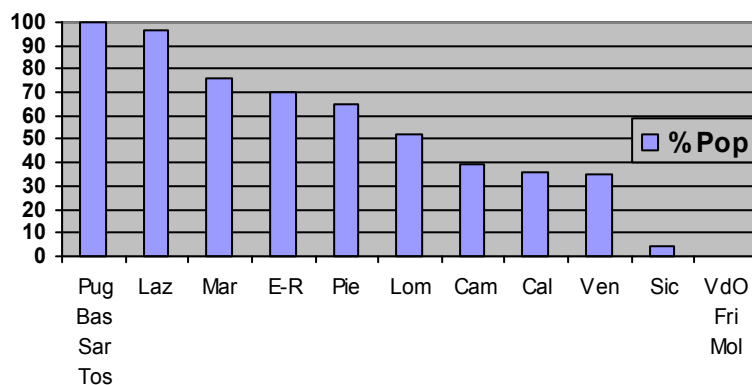
Come si vede dal GRAF. 2 nel campo della prima attuazione della legge Galli la tradizionale distinzione che vede le Regioni del centro-nord più solerti nell'attuazione delle politiche pubbliche rispetto a quelle del centro-sud non è valida per il processo di creazione del servizio idrico integrato.

Le Regioni del sud presentano caratteristiche e un percorso diverso al quale ho accennato nel par. 4.1. Ma la nostra ricerca ha cercato innanzitutto di approfondire le ragioni per le quali il percorso della riforma del servizio idrico è stato così difficile al centro-nord dove invece il processo di trasformazione del servizio in un'industria rilevante e in un volano di lavori pubblici doveva essere motivo di interesse per le amministrazioni regionali e locali.

---

(31) Uso l'espressione "di prima attuazione" perché l'affidamento al gestore non esaurisce certo un processo che continua con l'avanzamento e il continuo aggiornamento e modifica dei piani pluriennali di investimento.

GRAFICO 2 - Percentuale di popolazione servita da gestore unico integrato. Dati per Regione al 31 dicembre 2004 su residenti ISTAT 2001



FONTE: COVIRI, *Relazione annuale 2004*, Roma dicembre 2005. In Emilia-Romagna la legislazione prevede un regime di affidamento transitorio.

Quello che è emerso dalla nostra ricerca è che la classe politica regionale e nazionale, soprattutto al centro-nord ha visto nella riforma del servizio idrico l'opportunità per favorire un processo di aziendalizzazione pubblica ma anche una minaccia al sistema dei poteri pubblici locali da neutralizzare. Si tratta di un settore che gestisce un servizio sentito dalla cittadinanza e che manovra rilevanti risorse di cassa e di appalti che fanno parte della conformazione del sistema del potere locale. Per capire quali resistenze hanno opposto le amministrazioni locali e quali sono state le soluzioni adottate rimando alla lettura del saggio di Citroni su questo stesso numero della Rivista.

#### 4.3. Servizi idrici e potere locale

Per capire i processi di trasformazione al centro-nord bisogna ripercorrere la storia delle diverse realtà locali <sup>(32)</sup>. Nel ca-

(32) Informazioni utili sulle maggiori aziende italiane nel campo dei servizi idrici si trovano su HIGH HOPES, *Il settore idrico in Italia a 10 anni dalla legge Galli*, Medio-

so di Roma, ad esempio, la trasformazione di ACEA in una grande azienda *multiutility* quotata in borsa ha dato vita ad un operatore che si muove con l'aggressività di una impresa privata tentando di estendere il più possibile la sua zona di influenza. Anche l'azienda *ex* municipale di Genova (*ex* AMGA, ora Mediterranea), quotata in borsa e da poco fusa con altre aziende locali, cerca di espandersi sul mercato attraverso partecipazioni ed alleanze. Si tratta di solito di aziende che hanno potuto sfruttare gli alti rendimenti di distribuzioni più redditizie, come gas o energia elettrica, per costituire aziende solide le cui dirigenze si sono di fatto rese abbastanza autonome dagli enti proprietari. In Emilia-Romagna invece abbiamo il caso di un'azienda (Hera) che sta costituendo passo dopo passo una gestione unica regionale. Non si tratta di disegno meramente imprenditoriale ma di un vero progetto politico portato avanti dagli enti locali e dalla Regione e che sta costituendo per progressiva incorporazione una *multiutility* a passo variabile. La Regione Toscana ha legiferato per prima delle altre per realizzare un disegno di costruzione di grandi aziende sotto il controllo della mano pubblica dove i privati restano in minoranza e fanno parte di una rete di alleanze nazionale. Il tentativo potrebbe essere quello di inventare una politica di partecipazioni industriali regionali. Ma, secondo i dati in nostro possesso, le aziende nate sono tutte (tranne nel caso dell'Alto Valdarno) sottocapitalizzate e poco efficienti perché mera sommatorie delle vecchie gestioni. In molte altre Regioni lo sforzo principale è stato quello di salvare le gestioni esistenti e soprattutto il controllo da parte della classe politica sulle risorse di potere connesse con la gestione di servizi e appalti.

Una sintesi di tutte le situazioni non è possibile nel breve spazio di questo articolo. Ogni peculiarità locale merita un approfondimento.

---

credito Centrale, Roma ottobre 2004 e sulle relazioni di Water Time Report, in [www.watertime.net](http://www.watertime.net).

## 5. Conclusioni

La legge Galli, approvata nel 1994, ha aperto una strada verso un processo di profonda riorganizzazione dei servizi idrici in Italia. Alcune scelte di fondo, come quella del ciclo unico delle acque affidato ad un gestore unico e quella di affidare al sistema tariffario il reperimento delle risorse per i grandi investimenti pubblici di cui il servizio ha bisogno, possono essere contestate ma di sicuro hanno indirizzato il cammino del processo.

Non si tratta di un processo di liberalizzazione, perché il monopolio territoriale del servizio viene mantenuto ed anzi istituzionalizzato. Non si tratta neanche di un processo di inevitabile privatizzazione perché da un lato la classe politica, dove è in grado di farlo costruisce grandi aziende pubbliche che non ha fretta di privatizzare, e dall'altro non è detto che i cittadini vedano grandi vantaggi a privatizzare un bene primario gestito in regime di monopolio.

Le Regioni, delegate a disciplinare la fase operativa hanno innovato poco sul piano legislativo e hanno invece mirato soprattutto a salvare le realtà aziendali esistenti. Così i percorsi attuativi riflettono innanzitutto le dinamiche del potere locale e il modo in cui la classe dirigente tenta di conservare il potere su servizi importanti e risorse rilevanti.

Per questo il cammino è stato lento e le soluzioni territorialmente variegate. Nonostante che più di metà degli italiani abitino oggi in ambiti territoriali serviti da un gestore unico, l'assetto proprietario e gestionale spesso non è ancora definitivo e la regolamentazione neppure.

Il processo di industrializzazione di un settore che era frammentato in migliaia di gestioni comunali è però avviato e sta portando i primi processi di riorganizzazione aziendale.

Resta da affrontare il capitolo dei risultati economici. I dati disponibili riguardano più i piani di indirizzo che gli investimenti effettivamente finanziati. La legge enunciava il principio della autonomia del sistema rispetto alle risorse pubbliche. Le

tariffe avrebbero dovuto remunerare sia i costi dei servizi che gli ammortamenti di una grande massa di investimenti contenuti nei piani pluriennali di ciascun ambito territoriale. In molti ambiti però la tariffa partiva da un livello troppo basso per poter sopportare simili costi. Il meccanismo di determinazione della tariffa previsto per legge penalizza gli ATO che partono da tariffe basse perché la crescita in percentuale ammessa è limitata. A ciò si aggiunge il fatto che a decidere la tariffa sono chiamati i comuni presso i quali abitano i cittadini che devono pagare l'acqua e dei quali sono anche elettori. Sembra difficile che gli ambiziosi piani di investimento possano essere finanziati senza l'intervento della fiscalità generale.

Sulla qualità dei servizi non è possibile esprimere un giudizio di sintesi. Secondo le opinioni degli utenti raccolte a campione e riportate nell'ultima relazione del COVIRI non sembra vi siano apprezzabili differenze. Il consumo di acqua minerale al posto di quella di rubinetto in Italia rimane il più elevato d'Europa.