

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna

2

2006 · ANNO XXVII
marzo/aprile

La gestione del servizio idrico integrato

Indice 2.06

LA GESTIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

- 233** Un fascicolo monografico dedicato al servizio idrico integrato / *Roberto Bin*

QUATTRO ANALISI DI UNA POLITICA PUBBLICA

- 239** La politica di riforma dei servizi idrici. Istituzioni, processi e poste in gioco / *Giulio Citroni e Andrea Lippi*
- 277** La riforma dei servizi idrici: uno sguardo alla normativa nazionale e regionale / *Nicola Giannelli*
- 315** La privatizzazione dei servizi idrici: sia mito che realtà / *Giulio Citroni*
- 339** Un esempio di affidamento *in house*. L'Ambito territoriale ottimale n. 3 della Regione Piemonte / *Luca Martinelli*

DALL'INTERNO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

- 369** Il servizio idrico integrato in Emilia-Romagna: tra esigenze di aggregazione e nuovi municipalismi / *Camilla Mancuso*

La gestione del servizio idrico integrato

Un fascicolo monografico dedicato al servizio idrico integrato

di Roberto Bin

Publicare fascicoli monografici è un'aspirazione che quasi tutte le Riviste coltivano, ma difficilmente possono realizzare. Troppe infatti sono le difficoltà della programmazione, ancora più complesso è coordinare i diversi autori, ripartire tra essi i temi, omologarne gli stili e le metodologie, per non dire di far rispettare a tutti i tempi di consegna. Solo in pochi casi il miracolo riesce, e questo fascicolo è uno di quei casi.

I contributi che pubblichiamo sono dedicati alla gestione del servizio idrico integrato. È un tema tanto rilevante quanto complesso, essendo innescato e alimentato da grandi cambiamenti normativi avviati dalla Comunità europea e poi seguiti, in Italia, dalla “legge Galli” e dalla legislazione regionale di attuazione. Essi hanno modificato il modo di concepire la gestione delle risorse idriche in quanto servizio di pubblica utilità: non un servizio pubblico qualsiasi, però, perché si tratta di un servizio che ha grande impatto non solo sulla collettività degli “utenti”, ma anche sull'ecosistema e sullo sviluppo industriale. Sotto il profilo organizzativo, il servizio idrico è transitato perciò, negli ultimi anni, dalla dimensione di servizio locale, gestito a livello comunale, a quella di un sistema gestionale di elevato significato economico e destinato ad entrare nella logica imprenditoriale, del quale la Comunità europea ha preteso l'immissione sul mercato concorrenziale, con tutte le difficoltà e le resistenze che un tale processo inevitabilmente fa sorgere.

Gli scritti che qui si raccolgono cercano di trarre il bilancio di dieci anni di trasformazioni che hanno percorso il servizio idrico. In larga parte i contributi sono stati sviluppati nell'ambito di un progetto di ricerca del 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 prima sezione. Il loro taglio è perciò quello tipico dell'analisi delle politiche pubbliche, anche se la particolarità della disciplina del servizio idrico, che coinvolge quattro diversi livelli di governo e di normazione, comporta la necessità per l'analista di tenere sempre a mente il complesso quadro normativo entro il quale le istituzioni operano.

Il bilancio dell'implementazione della "legge Galli" inizia con l'analisi di Giulio Citroni e Andrea Lippi, che mette in rilievo la lentezza, frammentarietà e difficoltà con cui la legge è stata sin qui attuata, anche per le ovvie resistenze delle istituzioni locali. Il contributo di Nicola Giannelli traccia il quadro della disciplina normativa comunitaria, dello Stato e delle Regioni, con particolare attenzione alle regole sull'affidamento della gestione: interessanti sono in particolare i dati comparati sull'attuazione delle "Galli" nelle Regioni italiane. Giulio Citroni si occupa in particolare del processo di privatizzazione del servizio, muovendo dal quadro teorico generale in cui esso è stato concepito per esaminarne poi l'operatività nella concreta applicazione italiana. Luca Martinelli ha analizzato invece un caso concreto di affidamento del servizio *in house*, quello di una ATO piemontese.

Accanto a questo "pacchetto" di contributi, ispirati da un comune progetto di ricerca e da una precisa metodologia d'analisi, pubblichiamo il contributo di Camilla Mancuso, a cui la Rivista ha chiesto di esaminare da un punto di vista più giuridico-istituzionale ed interno all'amministrazione regionale, i nodi dell'attuazione della "legge Galli" nella Regione Emilia-Romagna e di tracciarne un primo bilancio.

Come è ovvio, i contributi non tengono conto delle ulteriori modifiche recentemente introdotte dal "decreto ambientale", entrato in vigore alla fine di aprile 2006. Sono modifiche confuse e fortemente invasive delle attribuzioni regionali: la Regione Emilia-Romagna e molte altre Regioni le hanno già impugnate davanti alla Corte costituzionale, a cui spetterà la decisione sulla loro legittimità, mentre in sede politica le Regioni stanno trattando con il Governo la loro revisione. Forse i con-

tributi qui pubblicati possono risultare utili anche a chi dovrà assumere decisioni così importanti sul futuro del servizio idrico integrato.

**Quattro analisi
di una politica pubblica**

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 inferorate 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 sottoporranò 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 della 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 contribuirono 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>Discussioni 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 negoziate</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 sopra 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⁾;

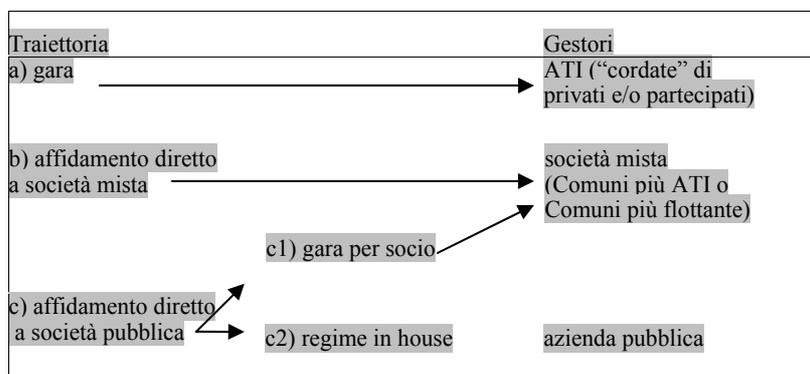
c) affidamento diretto "consortile": la formula adottata per la prima volta nell'ATO Sarnese-Vesuviano in Campania, e estesa poi in molti altri ATO, la quale inverte il percorso dell'affidamento a società mista appena descritto; l'ATO affida la gestione del servizio a una società-contenitore che raccoglie 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 specificatamente 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 giuridiche 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 principale 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-

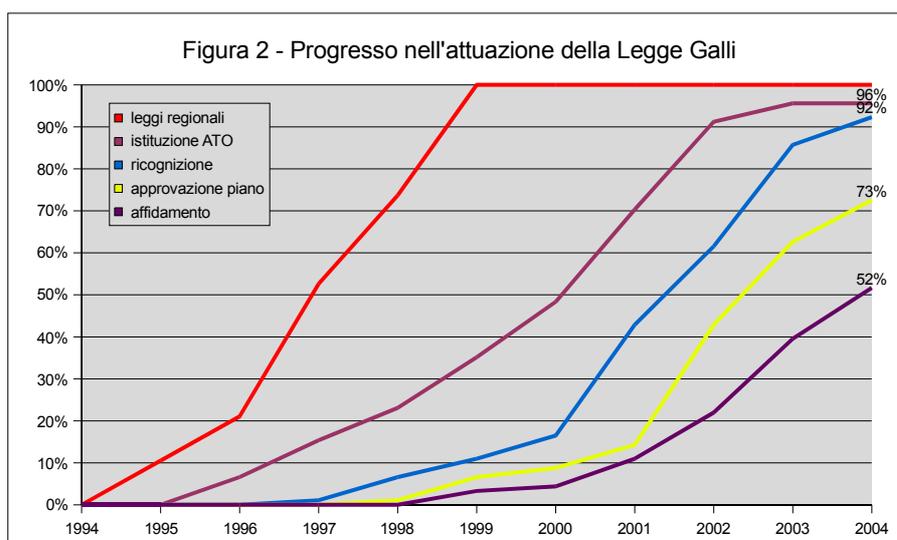
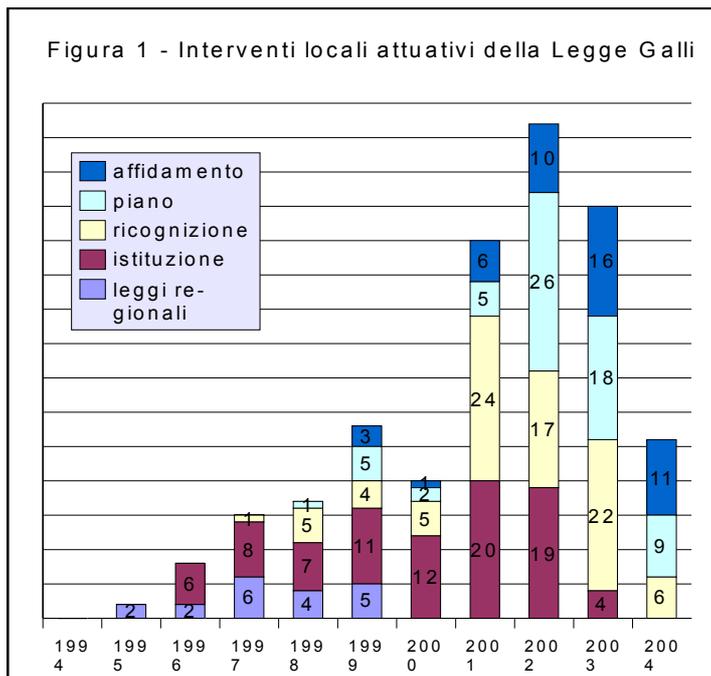
cienza dei mercati, delle privatizzazioni effettuate.

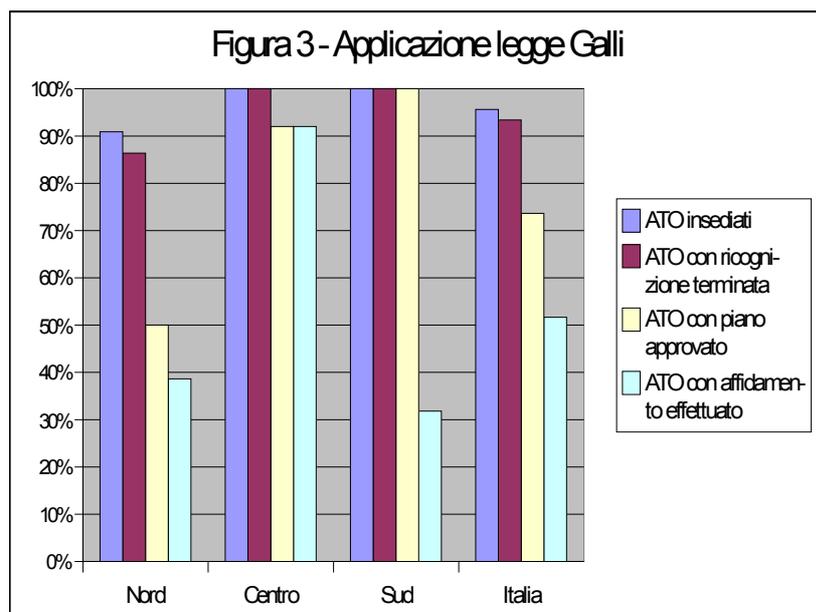
In conclusione, il disegno della legge Galli è “neo illuministico” perché ha posto un importante e condiviso principio di razionalizzazione di un contesto disordinato e frammentato cercando di introdurre una logica industriale di tipo integrato e sistemico. Questa legge dall’alto profilo contenutistico 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.





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 ⁽¹⁾ 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”* ⁽²⁾. 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 ⁽³⁾ 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”* ⁽⁴⁾.

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”* ⁽⁵⁾. 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 ⁽⁶⁾. 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.”*⁷ 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”* ⁽⁸⁾.

“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” ⁽⁹⁾.

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 ⁽¹⁰⁾. 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 alla 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 ⁽¹¹⁾ 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 ⁽¹²⁾.

(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 ⁽¹³⁾ 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”⁽¹⁴⁾.

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” ⁽¹⁵⁾.

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 ⁽¹⁶⁾. 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) ⁽¹⁷⁾.

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) ⁽¹⁸⁾, 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 ⁽¹⁹⁾ 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”* ⁽²⁰⁾.

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” ⁽²¹⁾.

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 ⁽²²⁾.

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” ⁽²³⁾.

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*” ⁽²⁴⁾.

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”* ⁽²⁵⁾. 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”* ⁽²⁶⁾.

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 ⁽²⁷⁾.

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.

TAB. 2 – Legislazioni regionali da attuazione della legge Galli

Regione	Legge	Ambiti	Modello	Coordi- namento	Salvaguardie	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-

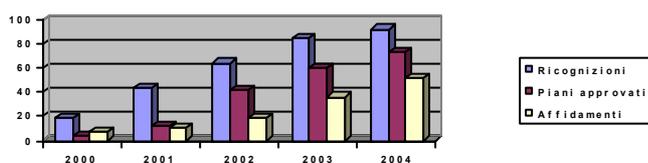
zione disomogenea. In Puglia c'era già la realtà di un grande acquedotto pubblico che continuerà a gestire tutta la regione. In Sardegna è stata costituita una società di capitali di proprietà regionale che gestirà l'ambito unico regionale. In Campania sono state costituite s.p.a pubbliche alle quali 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.

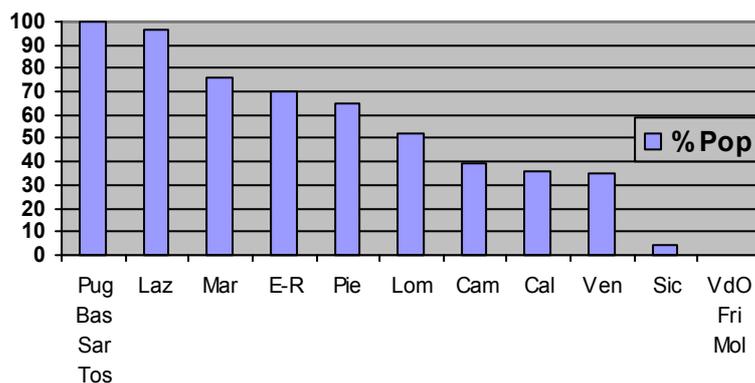
Gli affidamenti Regione per Regione danno un'idea della distribuzione geografica delle regioni che hanno completato il processo di prima attuazione della legge Galli ⁽³¹⁾.

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 ⁽³²⁾. 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.

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.

La privatizzazione dei servizi idrici: sia mito che realtà

di Giulio Citroni

Sommario

1. Le dimensioni della privatizzazione. – 2. Privatizzare il settore idrico italiano. – 3. La dimensione del finanziamento. – 4. La dimensione della fornitura. – 5. La dimensione della responsabilità. – 6. La dimensione del decision making. – 7. La privatizzazione come sottoprodotto della politica locale..

A partire dalla legge Galli del 1994, novantuno Ambiti territoriali ottimali sono stati costituiti come unità di riferimento della gestione integrata del servizio idrico. Entro i confini di questi ambiti, il margine di autonomia delle amministrazioni comunali è ampio, e investe molteplici dimensioni dell'attuazione della Galli: *in primis*, la stessa costituzione delle autorità⁽¹⁾. Una volta associati in Autorità, i comuni hanno tra i loro compiti fondamentali quello di definire le caratteristiche del modello di erogazione del servizio: la forma di affidamento, i contenuti del contratto di servizio, gli elementi essenziali della conformazione dell'ente gestore e dello sviluppo industriale che esso sarà tenuto a seguire.

Le scelte demandate agli enti locali sono quindi molte e decisive, e hanno in ultima analisi la capacità di definire gli esiti effettivi della politica di riforma del settore idrico. Una politica che – rispondendo a una molteplicità di obiettivi⁽²⁾ – ha predisposto un modello formale di gestione industrializzata dei ser-

(1) L'art. 19 della legge 36/1994 prevede poteri sostitutivi esercitabili da parte del Presidente del Consiglio nei confronti delle Regioni che non individuino gli ambiti entro un certo termine; una volta delimitati gli ambiti, però, ulteriori poteri sostitutivi potranno essere esercitati dalle regioni nei confronti dei comuni inadempienti solo "qualora siano accertate gravi irregolarità, inadempienze ed in qualsiasi altro caso in cui la gestione del servizio idrico non possa essere proseguita".

(2) G. CITRONI, A. LIPPI, in questo stesso volume.

vizi idrici assolutamente limpido da un punto di vista tecnico, ma intersecato da una serie di altre normative e spinte politiche che ne hanno fatto, dapprima, una politica nazionale sostanzialmente “privatizzante”, poi – all’atto pratico – una politica istituzionale nelle mani degli amministratori locali.

La trattazione che segue mira a definire gli elementi costitutivi di questa evoluzione della *policy*: in primo luogo definisce il concetto di privatizzazione, e analizza come questo possa essere efficacemente utilizzato superando il mero aspetto formale della proprietà degli *asset* di impresa; in secondo luogo applica tale definizione “sostanziale” del concetto di privatizzazione alla descrizione dell’impianto normativo scaturito dall’intersezione della legge Galli con gli altri processi di riforma in atto nel governo locale negli anni Novanta; in terzo luogo, riporta evidenze e ricostruzioni che descrivono come l’impianto privatizzante delle norme descritte abbia in realtà preso strade assai diverse dal previsto nel momento dell’attuazione, e come sindaci e amministratori locali e regionali abbiano impresso una loro lettura del fenomeno di riforma.

1. *Le dimensioni della privatizzazione*

Nel dibattito pubblico come nella letteratura scientifica il termine privatizzazione è utilizzato per descrivere molteplici fenomeni, che vanno dall’introduzione di meccanismi competitivi nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni alla cessione delle partecipazioni di imprese industriali di proprietà pubblica.

L’uso più consolidato del termine è quello che fa riferimento alla cessione di partecipazioni azionarie dello Stato, che siano o meno accompagnate da liberalizzazioni del settore in cui operano le imprese oggetto di dismissione. Si tende cioè, in particolare nel dibattito economico, a porre l’accento sulla proprietà delle azioni in capo a soggetti pubblici o privati: così, l’OECD definisce la privatizzazione come “*the full or partial transfer of*

ownership of public assets to the private sector"⁽³⁾, mentre il Ministero dell'economia italiano parla di "dismissione delle partecipazioni in società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato"⁽⁴⁾. Anche in ambito accademico la definizione degli economisti sottolinea l'aspetto proprietario⁽⁵⁾, mentre i *distinguo* di autorevoli giuristi tra privatizzazioni e pseudo-privatizzazioni⁽⁶⁾, o tra privatizzazioni sostanziali e privatizzazioni formali⁽⁷⁾ sottolineano come il passaggio dal diritto pubblico al diritto privato sia un elemento definitorio tutto sommato secondario rispetto al mutamento nella natura del soggetto proprietario che costituisce privatizzazione *tout court* o privatizzazione "vera e propria".

Date queste premesse di definizione ristretta del termine, sia l'economia che le scienze giuridiche tendono a rivolgere lo sguardo *oltre* la privatizzazione, e a cercare in altri fenomeni la radice dei mutamenti che intendono spiegare: l'aumento dell'efficienza dei mercati sarà allora dato dalla liberalizzazione più che dalla privatizzazione in sé⁽⁸⁾; il raggiungimento e il bilanciamento di principi di eguaglianza, libertà d'impresa e utilità generale sarà dato dalla regolazione dei comportamenti delle imprese, in ambiti di diritto pubblico, privato, o "privato spe-

(3) OECD, *Recent Trends in Privatization: 1995*, Rapporto del OECD Advisory Group on Privatisation, 12 febbraio 1996.

(4) Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento del tesoro, *La Relazione sulle Privatizzazioni: Relazione al Parlamento sulle operazioni di cessione delle partecipazioni in società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato*, Roma, luglio 2004.

(5) M.E. BEESLEY, *Privatization, Regulation and Deregulation*, Routledge, Londra, 1997: "Privatization is usually used to mean the formation of a Companies Act company and the subsequent sale of at least 50 per cent of the shares to private shareholders" (p. 26); analogamente, v. anche S. MARTIN, D. PARKER, *The Impact of Privatisation: Ownership and corporate performance in the UK*, Routledge, Londra, 1997; per l'Italia, R. PRODI, *Un modello strategico per le privatizzazioni*, in *Il Mulino* n. 343, 5/1992, pp. 851-861.

(6) S. CASSESE, *Italy: Privatizations Announced, Semi-Privatizations, and Pseudo-Privatizations*, in V. WRIGHT (a cura di), *Privatization in Western Europe*, Pinter, Londra, 1994, pp. 122-137.

(7) M. CAMELLI, A. ZIROLDI, *Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale*, Maggioli, Rimini, 1997; pp. 20 ss.

(8) S. MARTIN, D. PARKER, *op. cit.*; G. HODGE, *Privatization: An International Review of Performance*, Westview, Boulder Colorado, 2000.

ziale” che sia ⁽⁹⁾. Il regime proprietario non determina di per sé esiti decisivi per queste discipline, e se dalla privatizzazione ci si aspettava qualcosa di nuovo e positivo, qualche mutamento anche radicale del sistema economico e politico, i frequenti “paradossi” di una sostanziale ri-pubblicizzazione e ri-regolazione ⁽¹⁰⁾ lasciano in bocca il gusto gattopardesco di un ritorno al passato e di un sostanziale fallimento delle *policy* intraprese.

Per l’analisi politologica, il portare lo sguardo *oltre* il mutamento degli assetti proprietari costituisce invece una strada a tutt’oggi non molto battuta. Ma per due motivi essa è interessante e necessaria.

“Innanzitutto per individuare il significato che hanno i provvedimenti di privatizzazione per i soggetti politici che sostengono e decidono i provvedimenti stessi, e anche per i cittadini-elettori che esprimono consenso verso questi soggetti [...]. E poi per cogliere il rilievo istituzionale di questi cambiamenti: sono qui in gioco ben di più degli assetti proprietari delle imprese *ex-pubbliche*, sono coinvolti gli interi apparati istituzionali delle società del capitalismo avanzato” ⁽¹¹⁾.

Andare in questa direzione implica una ridefinizione del termine privatizzazione, che a nostro avviso permetterà di risolvere l’*impasse* in cui si trova attualmente chi definendo la privatizzazione come semplice passaggio di proprietà si trova oggi spiazzato nel vedere che tutte le implicazioni che erano invece, fin dall’inizio, implicite nel termine (flessibilità, depoliticizzazione, autonomia) non hanno dato i risultati sperati. Forse maggiore chiarezza analitica si può avere arricchendo *ex ante* il concetto di privatizzazione senza creare tensioni perico-

(9) Cfr. la descrizione dell’incrociarsi di dimensioni regolative e giurisdizionali in M. CAMMELLI, *Pubblica amministrazione e Privatizzazioni: Un primo bilancio*, in M. CAMMELLI, G. SCIULLO (a cura di), *Pubblica amministrazione e privatizzazioni dopo gli anni '90: un primo bilancio*, Maggioli, Rimini, 2004, pp. 13-21.

(10) V. WRIGHT, *Industrial Privatization In Western Europe: Pressures. Problems and Paradoxes*, in V. WRIGHT (a cura di), *Privatization in Western Europe*, Pinter, London, 1994, pp. 1-43; per il caso dei servizi locali in Italia, v. in particolare A. VIGNERI, *Il controllo del comune sui servizi pubblici locali*, in *Amministrare*, n. 3/2003, pp. 407-414.

(11) G.P. CELLA, *Le tre forme dello scambio: reciprocità, politica, mercato a partire da Karl Polanyi*, Il Mulino, Bologna 1997, p. 174.

lose tra una definizione eccessivamente ristretta e delle aspettative eccessivamente ampie.

L'accento sull'elemento proprietario nell'uso del termine, in effetti, non è del tutto condiviso al di là dell'Atlantico, mentre in Gran Bretagna è messo in discussione soprattutto da parte della scienza politica. Negli Stati Uniti, quello che negli anni '90 si è chiamato privatizzazione è stato un processo che non poteva riguardare prevalentemente dismissioni industriali statali – dato che queste non erano in partenza diffuse come in Europa – bensì come ogni “azione di riduzione del ruolo del governo o di accrescimento del ruolo del settore privato, in una attività o nella proprietà di un patrimonio”⁽¹²⁾. Le discipline economiche ed amministrative si sono allora cimentate in elencazioni anche sterminate di strumenti organizzativi e di *policy* che costituiscono privatizzazione⁽¹³⁾: dalla introduzione di tariffe, all'affidamento di servizi in concessione, al semplice ritiro delle amministrazioni statali da un settore di intervento, alla più familiare vendita di partecipazioni in imprese industriali. È all'interno di questa concezione ampia di privatizzazione che si instaura un dibattito essenzialmente anglosassone sulle dimensioni lungo le quali si sviluppa la privatizzazione: si propongono allora distinzioni tra privatizzazione della proprietà e della fornitura⁽¹⁴⁾, della fornitura e del finanziamento⁽¹⁵⁾, ovvero, in maniera più articolata, tra la privatizzazione di finanziamento, fornitura, responsabilità e decisione⁽¹⁶⁾.

Quest'ultima distinzione in quattro dimensioni, che adotteremo nel prosieguo, parte da una definizione ampia di privatizzazione come “*il trasferimento, integrale o parziale, di una fun-*

(12) P. STARR, *The Meaning of Privatization*, in S.B. KAMERMANN, A.J. KAHN (a cura di), *Privatization and the Welfare State*, Princeton University Press, Princeton N.J., 1989, pp. 15-48.

(13) V. la ricostruzione di G. HODGE, *op. cit.*, p. 14 ss.

(14) T. KOLDERIE, *The Two Different Concepts of Privatization*, in *Public Administration Review*, 46 (1986), pp. 285-291.

(15) J.D. DONAHUE, *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*, Basic Books, New York, 1989.

(16) H. FEIGENBAUM, J. HENIG, C. HAMNETT, *Shrinking the State: The Political Underpinnings of Privatization*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

zione dal settore pubblico al settore privato" (17), e dalla distinzione di quattro dimensioni lungo le quali questo trasferimento (*shifting*) può avere luogo:

- dimensione del finanziamento: da un sistema sostanzialmente dipendente dalla fiscalità generale sia per la gestione del servizio che per l'investimento, si tende a passare a meccanismi tariffari che trasferiscono sull'utenza individuale il finanziamento complessivo del servizio e degli investimenti;
- dimensione della fornitura (*delivery*): il servizio a famiglie e imprese, e l'insieme delle attività connesse, viene trasferito dai pubblici impiegati a imprese private;
- dimensione della responsabilità: utenti e imprese di fornitura vengono responsabilizzati nelle loro scelte, che non ricadono più sotto la responsabilità e la tutela pubblica o collettiva, ma dipendono dall'autonomia e dalle "fortune" degli individui;
- dimensione del *decision making*: un numero sempre maggiore di decisioni ricadono sull'individuo e sull'impresa, abbandonando le arene pubbliche.

L'interesse che questo tipo di definizione ha per un approccio politologico è dato dalla possibilità che offre di individuare una serie di fenomeni, certo connessi tra di loro ma analiticamente distinti, in virtù dei quali diversi aspetti dell'intervento pubblico, della risoluzione dei conflitti sociali, della risposta ai bisogni individuali e collettivi vengono trasferiti dall'arena politica verso un contesto contrattualizzato, individualizzato, depoliticizzato: in una parola, dunque, privatizzato. In ciascuna delle dimensioni individuate da Feigenbaum *et al.*, per quanto implicitamente, i due estremi tendono a coincidere con le forme di regolazione politico-redistributiva, da una parte, e di mercato, dall'altra, del modello polanyiano delle forme di allocazione:¹⁸ permettendoci così di individuare le conseguenze in termini politici e di interazione sociale di un fenomeno che *a partire da* l'inserimento di meccanismi o attori privati nella produzione e fornitura di beni e servizi contribuisce a mutare il rap-

(17) *Ibid.*

(18) Cfr. G.P. CELLA, *op. cit.*, e in particolare il capitolo 4 (*Il caso delle privatizzazioni*, pp. 171-208).

porto tra attori sociali e politici.

La ricchezza del modello a quattro dimensioni è di particolare utilità nell'analisi della trasformazione dei settori di servizio pubblico, rispetto a quanto già non lo sia nell'analisi dei settori di produzione industriale: nel servizio pubblico infatti è più probabile che le varie dimensioni procedano a velocità diverse, o addirittura in direzioni opposte. Nel settore dei servizi pubblici, la politica di privatizzazione affronta sistemi di interesse e di consenso talmente complessi da far esplodere in maniera evidentissima, come vedremo, i "paradossi della privatizzazione".

2. Privatizzare il settore idrico italiano

Per quanto riguarda il finanziamento del servizio idrico integrato, la legge adotta il criterio della *full cost recovery*, inteso a coprire tutti i costi tramite la tariffa che il cittadino paga direttamente nelle mani del gestore concessionario. La legge prescrive a questo fine l'installazione generalizzata di contatori individuali. Con l'unica eccezione delle grandi reti di trasporto d'acqua, di particolare rilevanza nelle regioni meridionali, ogni attività di gestione e di investimento svolta dal gestore del servizio idrico per la manutenzione e per lo sviluppo delle reti è coperta dalla tariffa, ivi compresa la copertura dei debiti che i precedenti gestori abbiano assunto per impianti e opere idriche, ed ogni costo finanziario e di remunerazione del capitale investito; saranno inoltre inclusi nella tariffa gli investimenti in futuri impianti di fognatura e depurazione laddove questi non siano ancora esistenti o funzionanti ⁽¹⁹⁾. Si tratta del modello che sei anni più tardi è entrato nella direttiva quadro UE 2000/60 sulle acque, la quale peraltro, con l'introduzione del principio "chi inquina paga", aggiunge riferimento esplicito ai costi ambientali – che nella legge italiana sono impliciti e indistinti nella copertura tramite tariffa delle spese che il gestore deve sostenere per adeguarsi alle normative ambientali. Allo stesso tem-

(19) Art. 14 della legge Galli 36/1994.

po, la direttiva quadro allarga l'applicazione del principio di *full cost recovery* a tutti gli impieghi diretti e indiretti della risorsa idrica, inclusi quelli industriali, agricoli e ricreativi, integrando la difesa della risorsa, lo sviluppo delle infrastrutture e la protezione ambientale in una simile logica economica individualizzante e di complessivo disimpegno della finanza pubblica.

Per quanto riguarda la dimensione di fornitura, il passaggio di consegne al settore privato, o a una forma comunque estranea all'arena politico-rappresentativa e alla regolazione redistributiva, è uno dei punti-cardine della riforma.

“Come noto – scrive il Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche ⁽²⁰⁾ – la legge 5 gennaio 1994, n. 36 “Disposizioni in materia di risorse idriche” ha lo scopo di riorganizzare il sistema dei servizi idrici in Italia, stabilendo una netta separazione di ruoli tra l'attività di indirizzo e controllo e quella più propriamente gestionale”. Alla base stessa della legge Galli c'è l'intenzione programmatica di far uscire la fornitura del servizio dall'alveo della politica e della valutazione politico-redistributiva in cui era stata fino ad allora. In aggiunta al riconoscimento della personalità giuridica dell'azienda, già avvenuta con la legge 142 del 1990, l'evoluzione normativa della stessa 142 e il varo della Galli portano a quello che sulla carta dovrebbe essere il passaggio da un rapporto collaborativo-fiduciario tra decisore politico e gestore aziendale a un rapporto marcatamente contrattuale e antagonistico ⁽²¹⁾, in cui l'Autorità di ambito costituisce una sorta di agenzia di rappresentanza degli interessi pubblici come parte di un contratto di convenzione in cui il fornitore ha obiettivi e criteri d'azione tipici del settore privato, quali *in primis* la massimizzazione del profitto.

Va notato peraltro che il passaggio di consegne al gestore

(20) Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici, Anno 2003*, Roma, luglio 2004, p. 13.

(21) A. MASSARUTTO, *I servizi pubblici tra sviluppo locale, regionalismo e liberalizzazione*, in R. GRANDINETTI, A. MASSARUTTO (a cura di), *Servizi pubblici e politiche territoriali*, Franco Angeli, Milano 2003.

concessionario è radicale – addirittura la legge ⁽²²⁾ parla di conferimento della *titolarità* del servizio alla società di gestione. Si prevede il trasferimento alla nuova società dei dipendenti delle precedenti gestioni pubbliche e private, e di ogni aspetto del rapporto con l'utenza e con la fornitura, ivi compresi gli appalti per progettazione e costruzione degli impianti.

La dimensione della responsabilità, che più delle altre può risultare sfuggente da un punto di vista empirico, costituisce dal punto di vista concettuale uno dei capisaldi della complessiva retorica e pratica della privatizzazione. Lo spostamento lungo tale dimensione consiste nel passaggio dalla definizione normativa delle condizioni di fornitura e di garanzia dell'utente (e dell'imprenditore), a una loro regolazione contrattuale e individuale. Già nella retorica del New Public Management ⁽²³⁾ si è postulata una raggiunta "maturità" del cittadino-utente che deve essere liberato dalla "tutela" della mano pubblica; si denuncerà allora come "guasto" del sistema tradizionale dei servizi pubblici ⁽²⁴⁾ il fatto che "la tutela dell'utenza passa per i luoghi della cittadinanza: la corrispondenza dell'attività erogativa ai bisogni e agli interessi degli individui è affidata ai canali della rappresentanza politica e spesso subordinata alla realizzazione di finalità di interesse generale". Nella nuova prospettiva, così come delineata dalle norme sulla tariffa ⁽²⁵⁾ e sulla sua riscossione, così come da un generale atteggiamento di disimpegno di sindaci e assessori ⁽²⁶⁾, il baricentro del rapporto gestore-cliente si sposta verso il contratto di fornitura, e il rischio di impresa da una parte e la disponibilità dell'utente a pagare dall'altra si raf-

(22) Testo unico degli enti locali (d.lgs. n. 267/2000), art. 113, comma 5; legge finanziaria 2002 (l. n. 448/2001), art. 35.

(23) In senso critico, cfr. C. POLLITT, G. BOUCKAERT, *La riforma del management pubblico*, Università Bocconi, Milano, 2002.

(24) NAPOLITANO, *op. cit.*, p. 147.

(25) Decreto 1 agosto 1996 del Ministero dei lavori pubblici, cosiddetto "decreto Di Pietro": con la definizione del sistema tariffario, esso delinea tra le altre cose i confini – peraltro piuttosto esigui – del rischio imprenditoriale e, pur indirettamente, della responsabilità del cittadino nell'impatto ambientale e sociale del consumo idrico.

(26) "Se manca l'acqua il cittadino viene ancora dal sindaco, ma cosa c'entra il sindaco..." è una visione che in diverse formulazioni abbiamo sentito ripetere da più amministratori locali.

forzano come elementi di definizione del mercato idrico – pur nei vincoli di una fondamentale regolazione pubblica che si realizza attraverso il controllo delle Autorità di ambito.

La dimensione del potere decisionale, nella quale appunto risiede la regolazione delle Autorità di ambito, è quella che il legislatore intende, al contrario delle altre, mantenere sotto controllo pubblico. Prevedendo che il Piano d'ambito costituisca il fondamento della gestione del servizio, la legge intende garantire che i canali della rappresentanza abbiano una voce nella determinazione degli obiettivi della gestione. Per questa, come per le altre dimensioni, è solo l'analisi delle concrete esperienze di implementazione, alla quale ora ci apprestiamo, che può dirci se, e fino a che punto, le direttrici indicate dalle leggi nazionali si sono verificate.

3. *La dimensione del finanziamento*

Quella del finanziamento è forse la dimensione di cambiamento sulla quale i primi attuatori e gli “entusiasti” della riforma hanno puntato di più l'attenzione, dato che le condizioni di partenza erano particolarmente gravi nel campo del fabbisogno di investimenti e variabili (sia positive che molto negative) nel campo dei risultati della gestione ordinaria. È anche l'ambito in cui più fortemente, anche se indirettamente, si sono sentite alcune pressioni dell'Unione europea, e a diversi livelli: obblighi di risanamento della finanza pubblica, ma anche norme sugli aiuti di stato e sulle posizioni dominanti.

La grande attenzione dedicata a questo tema ha portato le amministrazioni comunali più attive a valutare un'ampia gamma di possibilità, accomunate dalla speranza di: *a)* ricavare un'entrata *una tantum* dalla cessione di quote anche significative di società spesso in buone condizioni; *b)* garantirsi un flusso stabile di entrate con i canoni di concessione e gli utili di società partecipate gestite in maniera efficiente e – perché no – un po' “spregiudicata” almeno in confronto con la gestione politicamente attentissima del passato; *c)* disfarsi, infine, di mutui e

debiti che le nuove società si sono accollate in attuazione dell'art 12 della legge Galli.

Al di là delle soluzioni tecnicamente avanzate che i Comuni hanno a disposizione ⁽²⁷⁾, però, si tratta di un terreno molto scivoloso, che fa scendere molti dei problemi a valle verso il punto-chiave delle politiche tariffarie che si è disposti ad applicare. Negli impieghi civili dell'acqua di cui stiamo qui trattando, l'elasticità della domanda è talmente bassa da non giustificare un approccio di disincentivo allo spreco nell'aumento delle tariffe ⁽²⁸⁾: piuttosto, si tratta di trasferire i costi sull'utente finale in maniera sostanzialmente diretta e senza altre conseguenze sistemiche rilevanti se non quella dell'alleggerimento del sostegno pubblico all'utenza e all'infrastrutturazione. Con grande lucidità, è un recente documento della Banca mondiale a sottolineare l'evidenza: "*It is not unreasonable for governments to expect a return on investment in assets they devolve to concessionaires, but this means that users will pay more and, if the treasury's cut exceeds the value created by the winning bidder, may end up worse off than before the reform*" ⁽²⁹⁾. In altre parole, se l'aumento di efficienza portato dal privato non compensa il doppio disimpegno pubblico dato dalla cessazione di sussidi e dall'esazione di canoni e utili (più, ovviamente, il rendimento sul capitale che il privato vorrà trattenere), il cittadino avrà la peggio dalla riforma.

Lasciamo all'attenzione degli economisti le valutazioni in proposito, rivolgendoci però al problema tutto politico che sembra emergere in Italia: la disponibilità a pagare di più non sembra esserci, e questa situazione è espressa non solo dai cittadini e dai giornali ma anche dai sindaci che sembrano ritenere

(27) G. RAGGETTI, *Aspetti finanziari innovativi nella riorganizzazione della gestione dei servizi idrici: la fattibilità di operazioni di project financing, cartolarizzazione e fondi chiusi*, Milano, F. Angeli, 2004.

(28) A. MASSARUTTO, *Tariffe e sostenibilità: miti e realtà degli strumenti economici del settore idrico*, in DRUSIANI, FAZIOLI, MASSARUTTO, MATINO, *Regolazione e ristrutturazione del servizio idrico italiano*, Bologna, CLUEB, 2004.

(29) C. VAN DER BERG, *Water Concessions: Who Wins, Who Loses, and What To Do About It*, in *Public Policy for the Private Sector* Note N° 217, The World Bank Group, Ottobre 2000.

legittimo l'atteggiamento degli utenti. Nelle parole del Presidente di Federgasacqua: "dal punto di vista delle amministrazioni c'è una condizione oggettivamente di privilegio che non si vuole perdere, il fatto che l'acqua costa pochissimo. Ci sono egoismi, campanilismi, ma anche molto il timore di perdere il controllo sull'acqua – un bene particolare, perché non sostituibile: il timore che diventi costoso e non controllabile; [questo timore], che sia fondato o infondato, c'è" (30).

Peraltro, non va dimenticato che anche nelle realtà in cui l'attuazione delle riforme è in stadio più avanzato – nell'esperienza nazionale come in quella internazionale (31) – l'intervento pubblico rimane determinante nello stimolare l'attività del soggetto privato, e nel contribuire alla sua sostenibilità finanziaria: il Quadro comunitario di sostegno nelle Regioni a obiettivo 1, il Piano stralcio per la depurazione (finanziaria 2002), la promozione di accordi di programma, per fare alcuni esempi, costituiscono una "carota" abbastanza sostanziosa (32). Se nel 2000 gli investimenti pubblici in Toscana erano ancora per il 64% a carico delle amministrazioni pubbliche (33), resta da vedere quanto ancora si renderà necessario l'impulso pubblico in futuro. Certo è che il meccanismo tariffario è ancora incapace, da solo, di sostenere gli investimenti: se in molti ambiti esso ancora non è in vigore, anche laddove inizia ad essere applicato esso presenta una progressione estremamente graduale (34), e soprattutto gravi difetti di formulazione che lo rendono

(30) Intervista del 1° Giugno 2005; con riferimento al rapporto tra riforma della gestione e aumenti tariffari, lo stesso Presidente di Federgasacqua riporta in questi termini il punto di vista di una specifica impresa associata: "[...] Certo che se il problema era alzare le tariffe non c'era bisogno di far la gara per trovare il partner, ci pensavamo noi!"

(31) Per un'analisi di alcuni casi internazionali rimandiamo a D. HAARMEYER, ASHOKA MODY, *Financing Water and Sanitation Projects – The Unique Risks*, in *Public Policy for the Private Sector* Note N° 151, The World Bank Group, September 1998.

(32) In Toscana, dove le nuove gestioni sono già avviate, i fondi pubblici utilizzati per accordi di programma sono 57 milioni di euro per gli anni 2002-2003, e 32 milioni previsti per il 2004.

(33) Dati Piano di tutela delle acque, Regione Toscana, dicembre 2003.

(34) GRUPPO 183, IEFE BOCCONI, LEGAMBIENTE, *Per l'attuazione della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60)*, Milano, 17 ottobre 2003, proposta di discussione

sostanzialmente “negoziato” più ancora che programmato o – tantomeno – automatico ⁽³⁵⁾. Particolarmente grave per la funzionalità del sistema, tra l’altro, è il fatto che in sede di definizione dei Piani di ambito si tenda spesso a gonfiare la stima delle vendite future di acqua ⁽³⁶⁾ per far figurare entrate che poi (presumibilmente, e auspicabilmente da un punto di vista ambientale) non si realizzeranno – al solo scopo di far figurare una maggiore disponibilità di capitali che faccia credere 1) ai Comuni sottoscrittori di poter ottenere gli investimenti che desiderano senza dover acconsentire ad aumenti unitari della tariffa, e 2) ai potenziali creditori e investitori privati che la solidità finanziaria sia maggiore di quanto non è realmente.

Lo spostamento lungo la dimensione del finanziamento dei servizi verso l’estremo del privato appare dunque incerto dato che:

- sindaci e amministrazioni locali continuano a sentirsi responsabili del mantenimento di un basso livello tariffario;
- l’inattuazione e le distorsioni del metodo tariffario rischiano di far sì che contributi pubblici e rapporti fiduciari tra regolatore e regolato abbiano un ruolo decisivo nel promuovere l’investimento privato;

4. *La dimensione della fornitura*

La creazione di Ambiti territoriali ottimali ad opera delle leggi regionali di attuazione della Galli costituisce il presupposto per l’affidamento a un gestore unico di ambito, che sull’intero territorio si prende l’onere di amministrare tutto il ciclo delle acque – dall’adduzione e la distribuzione al collettamento e la depurazione.

presentata al convegno su “L’attuazione della direttiva comunitaria sulle acque” pubblicata in *Economia delle fonti di energia e dell’ambiente*, n. 3/2003, p. 19-52.

(35) Cfr. R. DRUSIANI, *L’evoluzione del quadro normativo riguardante le tariffe del servizio idrico*, in DRUSIANI, FAZIOLI, MASSARUTTO, MATINO, *Regolazione e ristrutturazione del servizio idrico italiano*, Bologna, CLUEB, 2004.

(36) Intervista al Presidente di Federgasacqua, 1° giugno 2005.

Si tratta del tema più dibattuto dentro e fuori le mura del Parlamento, dato che la natura delle società di gestione e la modalità della loro selezione è tema delicatissimo dal punto di vista degli equilibri di potere locale e nazionale. In sostanza, quello che qui ci preme sottolineare è come i decisori che hanno proceduto (e stanno tuttora procedendo) alla definizione delle modalità di affidamento del servizio fossero (e siano) tutt'altro che neutrali rispetto agli esiti di un processo che solo metaforicamente si può definire competitivo.

Delle diverse opzioni aperte agli attori locali, la meno popolare è stata la gara per concessione a terzi: un procedimento che necessariamente e per sua stessa natura ingenera profonde incertezze riguardo al *chi* gestirà il servizio; è plausibile che, da un punto di vista tecnico, esso garantisca più di altri meccanismi di affidamento riguardo al *come*, dato che si definiscono ex ante i contenuti del successivo contratto – ma evidentemente questo non ha convinto gli amministratori locali riuniti nelle Autorità di ambito.

Sono state seguite più spesso le procedure alternative alla gara, molto popolari anche in quelle fasi in cui la legge *impon*eva la gara come unica forma di selezione del gestore⁽³⁷⁾. Al di là delle preoccupazioni per una “invasione dei francesi”, comunque significative, è probabile che nella classe politica locale siano intervenute valutazioni strettamente legate al destino delle storie aziendali e delle relazioni personali e politiche che si sarebbero interrotte se la gara avesse decretato la vittoria di imprese “straniere” (per esempio, quella del Comune vicino).

E dunque le soluzioni adottate sulla dimensione della “fornitura” – e cioè, lo ricordiamo, la prestazione di servizi, la riscossione della tariffa, ma anche l'assegnazione degli appalti – solo raramente hanno portato ad un vero allontanamento dell'attività dai centri del potere locale consolidati. Le aziende pubbliche trasformate in S.p.a., o i Comuni stessi, agiscono come azionisti al di sopra e dietro ai nuovi gestori di ambito con meccanismi

(37) COMITATO PER LA VIGILANZA SULL'USO DELLE RISORSE IDRICHE, *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici: Anno 2002*, luglio 2003, p. 97.

che appaiono mutati sì nelle forme, ma solo parzialmente nella sostanza. Si può supporre che questo valga particolarmente nel caso dei gestori unici costituiti come “agglomerato” dei vecchi gestori, che poi ricevono l’affidamento diretto; ed è questione invece del tutto aperta alla ricerca e alla discussione se questo valga anche dopo l’ingresso di un socio privato – nei casi in cui questo avviene.

Dunque i gestori unici si muovono sì come soggetti privati, ma sono in gran parte, e per quote tuttora variabili ma preponderanti, in mano agli stessi attori pubblici che controllavano il servizio precedentemente; è possibile che gli enti locali proprietari ritengano di essere in una fase di transizione, alla fine della quale il settore ormai industrializzato sarà in grado di camminare sulle proprie gambe. Ma è anche possibile, e forse più probabile, che i delicati equilibri raggiunti in sede di Autorità di ATO tra capoluoghi e Provincia, tra aziende consolidate e piccoli Comuni senza storia industriale, siano destinati a perdurare nel tempo nella struttura azionaria e di controllo difficoltosamente raggiunta. E allora, come già denunciato dal Comitato di vigilanza⁽³⁸⁾, si configurano gare che non mirano alla ricerca di un *partner* industriale capace di contribuire all’efficacia ed efficienza del servizio, bensì alla ricerca di un *partner* finanziario che metta “i mezzi” per permettere ai gestori tradizionali di continuare a fare il loro lavoro.

Ma cosa succede dove le realtà industriali del settore sono deboli o inesistenti? In effetti, la discussione fatta finora prende a riferimento le realtà del centro-nord più avanzate, in cui i problemi, pur sostanziosi e delicati, di accordo politico sul territorio raramente configurano (e difficilmente potrebbero, date le regole decisionali delle Autorità) un sopruso o un’invasione indebita di campo. Laddove però le realtà industriali sono particolarmente deboli, o laddove per qualunque motivo le amministrazioni non intendono consolidare la posizione delle aziende esistenti, il terreno è aperto per quel ristretto numero di imprese *ex-municipalizzate* che invece non si sono accontentate del con-

(38) *ibid*; p. 98 ss.

solidamento ma stanno puntando sull'espansione.³⁹ È il caso ad esempio di SMAT di Torino (⁴⁰), che forte dell'affidamento diretto nella sua patria gareggia in altre regioni per la concessione a terzi. È – vista dall'altro punto di vista – la situazione di Calabria, Campania e Sicilia: Regioni in cui in quasi tutti gli ATO sono in preparazione gare per concessione a terzi.

Lo spostamento lungo la dimensione della fornitura dei servizi verso l'estremo del privato è quindi incerto, dati alcuni importanti elementi:

- la natura prevalentemente pubblica (e politica) delle società di gestione che operano nei territori di consolidamento storico;
- la difficoltà di valutare l'impatto dell'ingresso di soci nelle società pubbliche (tra cui banche e società finanziarie);
- l'esistenza di alcune circoscritte "terre di conquista" e di *players* anche aggressivi che – pur di natura almeno parzialmente pubblica – entrano nelle società miste o concorrono in gare per la gestione in territori diversi da quello di provenienza, comportandosi cioè "da privati".

5. La dimensione della responsabilità

Abbiamo visto che la natura dei soggetti che detengono partecipazioni nelle società di gestione resta in gran parte pubblica, e spesso legata al territorio e agli enti locali concedenti. Visti però dal basso, dalla prospettiva del cittadino, i soggetti erogatori del servizio sono attori privati, che si muovono con logiche e strumenti sempre più simili a quelli delle grandi imprese commerciali.

Il cittadino è dunque "responsabilizzato" nei confronti del fornitore: e non solo perché la stessa legge Galli impone i contattori individuali per tutte le unità abitative (⁴¹), ma perché la

(39) GILARDONI, MARANGONI, *Il settore idrico italiano. Strategie e modelli di business*, Milano, F. Angeli, 2001.

(40) Cfr. la relazione odierna di L. MARTINELLI, *La politica di privatizzazione dei servizi idrici: l'implementazione della legge Galli nella Provincia di Torino*.

(41) Art. 5, comma 1, lett. e), legge n. 36/1994.

sospensione del servizio per morosità, la riscossione delle tariffe in aree del paese dove per anni non si sono pagate, le procedure di reclamo o i numeri verdi, e più in generale la forma contrattuale che regola il rapporto di utenza connotano una relazione che, se non fosse per il fatto che il gestore è di fatto monopolista di un bene indispensabile e insostituibile, avrebbe molte delle caratteristiche del libero scambio di mercato.

Una più estesa responsabilizzazione del cittadino verso l'ambiente, verso la gestione strategica del servizio idrico, e verso gli usi alternativi della risorsa è invece assente: le tariffazioni disincentivanti sono sostanzialmente inefficaci ⁽⁴²⁾, e il coinvolgimento e la partecipazione nelle decisioni e nell'organizzazione del servizio sono praticamente inesistenti.

L'impresa di servizio idrico integrato, d'altra parte, assume con la concessione una serie di responsabilità molto rilevanti: le responsabilità contrattuali verso il cittadino/utente, le responsabilità contrattuali verso gli enti concedenti, le responsabilità ambientali verso la collettività, oltre ai rischi di impresa che si accolla dal punto di vista commerciale e finanziario. Che queste responsabilità vengano poi effettivamente fatte valere è altra questione: in prima battuta possiamo ricordare che la situazione di sostanziale monopolio nel rapporto con il consumatore, la ricorrente condizione di sostanziale monopolio nel rapporto con gli enti concedenti, la traslazione dei costi ambientali sulla tariffa, il residuale finanziamento pubblico di investimenti ricordato sopra, costituiscono forti fattori di indebolimento di ciascuna delle suddette responsabilità. Mancano quindi quei meccanismi regolativi di mercato che dovrebbero costringere l'impresa a migliorarsi e a rispettare gli impegni. E mancano anche, a quanto emerge dalle ricerche disponibili, efficaci meccanismi regolativi di natura politico-autoritativa: alle debolezze insite in ogni modello di regolazione locale (legate alle conoscenze personali e ai fortissimi vantaggi competitivi dell'*incumbent*, cioè

(42) Per il fatto di prevedere comunque un costo fisso, e per il fatto di scaglionare per la tariffazione progressiva i consumi di uso familiare e non individuale – che quindi svantaggia le famiglie numerose più che disincentivare l'uso.

il gestore storicamente radicato sul territorio) ⁽⁴³⁾, si aggiungono le difficoltà incontrate dai Comuni responsabili ultimi dell'erogazione del servizio a far valere la propria direzione nelle società controllate e concessionarie ⁽⁴⁴⁾; si riscontra, infine, l'assenza di un complessivo modello di responsabilità sociale di impresa da far valere nei confronti del gestore di servizi pubblici ⁽⁴⁵⁾.

Anche lo spostamento lungo la dimensione della responsabilità verso l'estremo del privato è quindi caratterizzato da alcune ambiguità:

- una forte responsabilizzazione del cittadino come cliente non è accompagnata da una parallela responsabilizzazione sociale, ambientale, decisionale del cittadino stesso;
- la responsabilizzazione dell'impresa è indebolita dall'assenza di meccanismi di regolazione (politica o di mercato).

6. *La dimensione del decision making*

Forse l'ambito più delicato e più decisivo, sicuramente il meno studiato e commentato, è quello relativo ai processi decisionali che nelle nuove gestioni uniche di ambito danno luogo alla programmazione, alla realizzazione, alla valutazione degli interventi e dei servizi.

Le funzioni riservate alle Autorità di ambito appaiono nel dettato normativo mantenere nell'arena pubblica e (pur indirettamente) rappresentativa le decisioni fondamentali per quanto riguarda la programmazione e il controllo: la stesura dei Piani di ambito, la disciplina delle gare di concessione, la stipula dei contratti di servizio, l'approvazione dei Piani triennali (redatti dal gestore) di specificazione del Piano d'ambito costituiscono

(43) F. BECCHIS, *Le fatiche del regolatore: fattori di debolezza nella regolazione dei servizi pubblici locali*, in *Economia Pubblica*, 1/2003, pp. 103-121.

(44) E. RONCORONI, C. VACCARI, *Il controllo direzionale del Comune sui servizi pubblici*, in *Amministrare*, 1/2003, pp. 5-79.

(45) A. MASSARUTTO, *La regolazione dei servizi pubblici locali: dalla pianificazione alla responsabilizzazione* in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, n. 3/2002.

altrettanti strumenti in mano ai sindaci e ai loro rappresentanti per controllare l'operato delle aziende – pubbliche o private che siano.

Si devono peraltro constatare tre ordini di problemi:

- la disponibilità nei Comuni e nelle Autorità di competenze adeguate a valutare criticamente e costruttivamente le documentazioni (non sempre complete o tempestive) fornite dal gestore⁽⁴⁶⁾, e quindi il problema delle cosiddette asimmetrie informative che rendono impossibile una decisione pubblica consapevole;

- il progressivo allontanamento delle prerogative di fissazione degli obiettivi e di controllo dalla loro sede istituzionale “naturale”, ovvero i consigli comunali: tramite, soprattutto, i meccanismi di nomina, i rapporti fiduciari del Sindaco e della Giunta hanno la meglio sull'indirizzo consiliare sia nelle società partecipate⁽⁴⁷⁾ che nelle autorità di ambito, mentre a disposizione dei consigli vi è solo raramente una struttura in grado di istruire le decisioni in maniera efficace⁽⁴⁸⁾;

- l'ulteriore complicazione data dal fatto che molti Comuni devono essere in grado di esercitare a nome della collettività non una, ma due funzioni ben distinte: quella di regolatori e controllori, per difendere diritti di utenza e ambiente, e quella di proprietari, per assicurare il corretto ed efficiente uso delle risorse pubbliche. Oltre al possibile conflitto di interessi tra comune-regolatore e comune-imprenditore, vi è un effettivo problema di chiarezza e trasparenza delle responsabilità⁽⁴⁹⁾.

Il diffuso riconoscimento di un mutato ruolo del Comune come promotore della *governance*, e di una nuova definizione dei

(46) Come ci ha ironicamente fatto notare l'amministratore delegato di una società di gestione del servizio idrico piemontese: “i tecnici e gli economisti di valore ce li abbiamo noi, lei si immagina un ATO che è più bravo dei miei ingegneri?”.

(47) Questo, ovviamente, a partire già dal 1993 con l'emanazione della legge 81; sui poteri degli organi istituzionali dei Comuni in tema di servizi pubblici locali, cfr. E. RONCORONI, C. VACCARI, *Il controllo direzionale del Comune sui servizi pubblici*, in *Amministrare*, 1/2003, pp. 5-79.

(48) *Ibidem*.

(49) N. PERSIANI, *La governance del gruppo di imprese di servizi pubblici locali*, Milano, Franco Angeli, 2003.

confini delle responsabilità di Consiglio e Giunta ⁽⁵⁰⁾ è utile a comprendere la duplice traslazione di poteri e di competenze decisionali a cui si assiste (dal Consiglio al sindaco, e dal sindaco ad autorità e aziende esterne all'ente comunale); ma le dichiarazioni o le constatazioni di un "nuovo modello" non sono sufficienti a garantire che nella pratica esistano i luoghi di condivisione delle informazioni, le pratiche direzionali, i meccanismi di *accountability* efficaci che danno legittimità a un tale modello .

Nella partecipazione alle Autorità di ambito, o nel potere di nominarvi dei rappresentanti, è in realtà data ai sindaci la possibilità di mettere nelle mani di un'azienda un monopolio naturale assai consistente dal punto di vista economico; e nei poteri di nomina nelle società partecipate è racchiuso il controllo di realtà aziendali e reti di relazione estremamente rilevanti. Quale sia il confine tra pubblico e privato in questi reticoli è questione discutibile e delicata: provvisoriamente, si deve constatare che pur senza un passaggio netto da arena pubblica ad arena privata si assiste alla parziale uscita del potere decisionale da arene direttamente rappresentative e l'ingresso in arene nuove e assai poco strutturate, costituite di complesse strutture reticolari, in cui i rischi di cattura, collusione, corruzione e promozione di interessi privati non sono minori che nel modello precedente.

7. La privatizzazione come sottoprodotto della politica locale

Per concludere, se non si può parlare di privatizzazione *tout court* nel servizio idrico, come abbiamo visto sono però in corso aggiustamenti, transizioni e smottamenti, che si articolano al livello locale nella traccia scavata da una serie di conflitti che le

(50) Cfr. L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza, 2002; D. DELLA PORTA, *La politica locale*, Bologna, Il Mulino, 1999; L. VANDELLI, *Sindaci e miti*, Bologna, Il Mulino, 1997; C. FUSARO, *L'elezione diretta del capo dell'esecutivo e il ruolo delle assemblee rappresentative*, in A. BRASCA, M. MORISI, *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Bologna, Il Mulino, 2003.

leggi di riforma hanno scatenato o creato. Conflitti che si collocano lungo tutte le fasi di implementazione della Galli.

Vogliamo qui sottolineare tre fonti di tensione che a nostro modo di vedere stanno alla base delle “riforme della riforma”, cioè delle particolari e impreviste strade (compreso lo stallo) che la riforma dei servizi idrici ha preso.

1) Un primo “luogo” di tensione, trasversale alle quattro dimensioni analizzate, è la previsione normativa di aggregare territori più ampi di quelli entro i quali si era sempre svolto il servizio; la difesa campanilista, ma anche la difesa di storie aziendali, e la difesa di risorse chiave come il controllo diretto delle nomine e dei lavori, sembrano aver scoraggiato gli attori istituzionali ovunque non vi fosse un affidabile “garante” provinciale o regionale, una certa omogeneità politica, o – ovviamente – un solo Comune nel territorio dell’ATO. Vi è anche un aspetto economico più che legittimo nelle preoccupazioni dei sindaci, che viene ben illustrato nel contributo di Martinelli: se ai cittadini del mio Comune aumenta la tariffa, sarà per realizzare investimenti nel mio territorio, o per portare quei soldi altrove? ⁽⁵¹⁾. In ogni caso, vediamo come questo conflitto tra territori si possa ripercuotere su tutte le fasi iniziali dell’attuazione della riforma: l’insediamento dell’Autorità, la definizione del Piano di ambito, la costituzione/selezione della società di gestione.

2) Un secondo fronte di conflitto è quello che scatena il riposizionamento lungo la dimensione del finanziamento: le difficoltà finanziarie del settore si intersecano con le difficoltà finanziarie degli enti locali, e si cerca una quadratura del cerchio con l’autofinanziamento del servizio; si intuisce a questo riguardo la volontà di “scaricare” la responsabilità di un aggravio della pressione tariffaria su soggetti autonomi dall’ente pubblico, che non siano direttamente riconducibili alla classe politica. Senza escludere però, in un secondo momento, la possibilità per sindaci e amministrazioni di fare pressioni sui gestori per un

(51) Questo “altrove” ovviamente sarebbe in teoria entro il bacino idrografico, secondo una programmazione di ambito, e quindi interamente a vantaggio di ciascuno e di tutti i comuni dell’ATO che dipendono da uno stesso sistema idrico; ma è forse questo l’aspetto della legge Galli meno compreso dagli amministratori locali.

contenimento “politico” delle tariffe.

3) Un terzo fronte di conflitto è quello interno alla politica e alle istituzioni locali, quello cioè tra organi assembleari e organi esecutivi dell’ente comunale, tra rappresentanza partitica e *leadership* monocratico/fiduciaria. Si tratta in certi casi della sostituzione in blocco di un gruppo dirigente.

“I vertici della vecchia municipalizzata sono stati espulsi da questa dinamica, e all’inizio hanno costituito un ostacolo; ma non erano in grado di traghettare l’azienda e quindi si è inserito un nuovo *management* [...] nonostante l’appoggio e le relazioni che queste persone avevano nei rapporti di potere con sindacati, appalti [...]. Non è facile rompere un sistema del genere”⁽⁵²⁾.

Operazione complessa, questa, che non ovunque è andata in porto; più spesso, si è realizzato un riassetto nella gestione delle partecipazioni: in genere, infatti, e soprattutto per le città di medio-grandi dimensioni, la creazione di un gestore unico di ambito non ha portato alla scomparsa delle società pre-esistenti, che anzi ne sono azioniste per conto dei Comuni: si sono dunque trasformate in *holding* i cui compiti variano dal coordinamento di più servizi sul territorio comunale, alla sola gestione del patrimonio azionario per conto del Comune proprietario.

Allungandosi così la catena di comando, ma restando in genere saldamente ancorata alle istituzioni comunali, la normativa sviluppatasi dalla l. n. 142/90 e la l. n. 81/93 in poi vede il sindaco e la giunta in posizione privilegiata rispetto a un consiglio comunale che raramente ha sviluppato le capacità e la volontà di assumere le nuove forme dell’indirizzo e del controllo.

I “nuovi sindaci” degli anni ’90, con la Galli, si sono dunque trovati in mano la possibilità di decidere una politica istituzionale⁽⁵³⁾ che avrebbe ridefinito la struttura decisionale, finanziaria e gestionale di un settore in crisi, minacciato da una drammatica necessità di finanziamento. Nell’aria della crisi dei partiti e delle indagini per corruzione si è forse fiutata, da parte delle

(52) Intervista con un ex-assessore del Comune di Roma, 31 gennaio 2005.

(53) Per un efficace modello di politica istituzionale basato sulla “minaccia” e sulla reazione delle *elite* dominanti, v. L. LANALACO, *Lo studio delle politiche istituzionali: uno schema*, in *Quaderni di Scienza Politica*, 4/2004, pp. 241-267.

amministrazioni più accorte, la possibilità

- di attingere alla legittimità del mercato per finanziare il settore, facendo in modo che a chiedere più soldi ai cittadini fosse un soggetto formalmente autonomo;

- di sostituire alle spartizioni di partito e ai legami intergovernativi nuove forme di controllo fiduciario e di reticoli pubblico-privati che conservassero la possibilità di governare il settore;

- solo in qualche caso, infine, di attivare capacità imprenditoriali che permettessero di fare utili gestendo servizi idrici in giro per l'Italia e per il mondo.

È sulla falsariga di queste esigenze che riteniamo si possa comprendere l'insieme di iniziative che – pur parzialmente e contraddittoriamente – hanno spostato l'asse della gestione del servizio pubblico da un ambito assembleare e rappresentativo a un ambito individualizzato e depoliticizzato.

Un esempio di affidamento *in house* L'Ambito territoriale ottimale n. 3 della Regione Piemonte

di Luca Martinelli

Sommario

Introduzione. – 1. Individuazione dell'ambito di analisi. – 2. Ambito territoriale ottimale n. 3. – 3. L'istituzione dell'Autorità d'ambito. – 4. Il Piano d'ambito. – 5. Il processo dell'affidamento. – 6. Conclusioni

Introduzione

Questo studio analizza la struttura e i processi decisionali dell'Ambito territoriale ottimale n. 3 (ATO n. 3) della Regione Piemonte, cui corrisponde il territorio della Provincia di Torino. L'articolo mira a fornire le basi per una comparazione tra le distinte forme di attuazione della riforma del servizio idrico integratoⁱ in seguito all'approvazione della legge 36/94 (d'ora in poi, legge Galli dal nome del proponente), e sui rapporti intercorsi – nelle diverse realtà – tra variabili politiche, organizzative e tecniche.

Per farlo, si procederà inizialmente all'individuazione e alla descrizione dell'ambito di analisi, presentando brevemente l'assetto di gestione della risorsa idrica nella Provincia di Torino sino al 1997ⁱⁱ, per passare poi a delineare il percorso che, facendo seguito all'istituzione dell'ATO n. 3 con la legge regionale 13/97ⁱⁱⁱ, di attuazione della legge Galli, ha portato l'Assemblea dell'Autorità d'ambito a deliberare nel maggio del 2004 l'affidamento della gestione del servizio idrico integrato alle imprese SMA Torino (SMAT) S.p.a. ed ACEA pinerolese industriale S.p.a., che a tal fine hanno costituito una Associazione temporanea d'impresе (ATI), la cui capogruppo e mandataria è

SMAT.

In particolare, l'attenzione verterà sul modello di funzionamento dell'Autorità d'ambito e sul ruolo della Provincia di Torino, a cui è affidato dalla legge regionale il coordinamento delle attività di implementazione del processo di riforma; ma, anche, sulla peculiarità della situazione precedente, che vedeva – appunto – la presenza di almeno due imprese locali aventi dimensioni industriali, e sulla particolare conformazione del territorio (e, cioè, alla presenza di una metropoli – la città di Torino – e di una vasta zona alpina): variabili che hanno fatto sì che il processo di affidamento si sviluppasse in modo singolare, presentando caratteristiche rilevanti da un punto di vista dell'analisi accademica.

1. Individuazione dell'ambito di analisi

La legge Galli assegnava alle Regioni il compito di provvedere alla delimitazione degli ambiti territoriali ottimali entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della stessa (*ex art. 8,2*).

Con ritardo, la Regione Piemonte ha indicato – art. 2, legge regionale 13/97 – la suddivisione del territorio regionale in sei ATO, disponendo una ripartizione territoriale *ex novo*.

La suddivisione sancita dalla l. r. n. 13/97 risulta dalla tensione in sede legislativa – non superata all'interno del testo approvato – tra due criteri di ripartizione:

- il primo, basato sulla territorialità, avrebbe dovuto salvaguardare l'unità dei bacini idrografici a scapito di quella amministrativa;

- il secondo, basato sulla governabilità degli ambiti individuati, avrebbe dovuto garantire l'unità amministrativa, favorendo in tal modo il processo di ratifica della Convenzione istitutiva delle Autorità d'ambito, il cui coordinamento la legge regionale affida alle Province (“Ai fini della tempestiva sottoscrizione della Convenzione di cui al comma 2 da parte di tutti gli enti locali, la Provincia cui appartiene il maggior numero di

abitanti residenti nel territorio dell'ambito assume, d'intesa con le alte Province interessate, ogni iniziativa necessaria allo scopo ed esercita le relative funzioni di coordinamento, consultando gli Enti locali dell'ambito anche per aree territoriali omogenee", art. 4, Regione Piemonte, l. r. n. 13/97).

Gli ambiti individuati all'interno della legge regionale (art. 2, 1) sono i seguenti.

TAB. N. 1 – Regione Piemonte: Ambiti territoriali ottimali individuati dalla legge regionale n. 13/97

Numero	Nome
ATO n. 1	Verbano, Cusio, Ossola, Pianura Novarese
ATO n. 2	Biellese, Vercellese, Casalese
ATO n. 3	Torinese
ATO n. 4	Cuneese
ATO n. 5	Artigiano
ATO n. 6	Alessandrino

2. L'Ambito territoriale ottimale n. 3

L'ATO n. 3, il cui territorio corrisponde alla Provincia di Torino, rappresenta l'oggetto della nostra analisi. Insediatosi in modo formale nel giugno del 2000, sotto forma di convenzione tra enti locali, è formato da 306 Comuni della Provincia di Torino e dalla stessa amministrazione provinciale.

Ha un'estensione territoriale complessiva di 6.713 km² e una popolazione residente di 2.160.678 abitanti^{iv}. I Comuni che ne fanno parte sono raggruppati in tredici Comunità montane (CM)^v ed in tredici Aree territoriali omogenee (AO)^{vi}. In queste ultime si concentra l'87% della popolazione, mentre nelle CM risiede solo il restante 13%.

Le Aree territoriali omogenee sono state create *ad hoc* al momento dell'istituzione dell'ATO, riunendo Comuni contigui nella pianura torinese, istituite in base ad una precisa volontà della Regione di garantire la stabilità ma – soprattutto – la governabilità agli Ambiti (cosa che sarebbe risultata difficile con un'Assemblea di 306 delegati – quale sarebbe risultata,

nell'ATO n. 3, se ogni Comune fosse stato rappresentato –).

Prevale, in questa scelta, il criterio della prossimità territoriale come quello più adatto ad individuare attori portatori di stessi interessi.

Popolazione.

L'Ambito ha una densità demografica media di 332 ab.res./km². Le AO presentano però quasi tutte valori superiori, mostrando la forte concentrazione della popolazione nei centri della pianura: in particolare, la AO di Torino registra la massima densità assoluta (quasi 7.400 ab.res./km²)^{vii}.

Le CM, invece, presentano tutte valori inferiori alla media provinciale, con punte minime di 15 (CM Valli Orco e Soana) e 18 (CM Alta Val Susa) e un massimo assoluto di 283 nella CM pinerolese.

Prima della legge Galli, il servizio idrico raggiungeva 2.121.000 abitanti residenti, circa il 95% dell'utenza potenziale complessiva; il 70% di questi è concentrato nell'area metropolitana e il 40% a Torino, dove c'è anche la maggiore concentrazione di attività economiche sul territorio^{viii}.

Circa il 10% della popolazione dell'ATO, 217.000 persone, vive – secondo il Piano d'ambito – in zone raggiungibili con maggiori costi ed evidenti difficoltà operative (nuclei minori, case sparse ed aziende agricole): zone marginali e periferiche rispetto a quelle già normalmente servite.

Sistema di distribuzione.

Il sistema acquedottistico dell'ATO n. 3 immette in rete un volume d'acqua pari a circa 350 Mm³/anno (ovvero, una dotazione idrica lorda di 155 m³/ab.res./anno, 425 l/ab.res./g.); le opere di captazione (punti di prelievo) sono divise tra pozzi, sorgenti e prese da corsi d'acqua, secondo le percentuali riportati in tabella.

TAB. N. 2 – Opere di captazione per tipo

	In numero (%)	In volume (%)
Pozzi ^{ix}	43	68
Sorgenti ^x	56	19
Prese da corsi d'acqua ^{xi}	1	13

Nelle zone periferiche montane, la percentuale di acqua di sorgente erogata all'utenza si sposta al 100%; nei Comuni di pianura, invece, sale all'80-90% la percentuale di acqua prelevata da pozzi.

Il sistema vende – e quindi “fattura” – 245 Mm³/anno, pari al 70% di quanto produce. I dati relativi alla fatturazione evidenziano che il 70% dell'acqua erogata dal sistema è destinato all'uso civile, mentre il restante 30% si suddivide tra un 20% per forniture agli insediamenti produttivi e un 10% per altri usi: le aziende prelevano per l'80% da propri pozzi.

La dotazione per uso civile è quindi “alla produzione” di 110 m³/ab.res./anno e netta “al rubinetto” di 80 m³/ab.res./anno: le perdite di esercizio (perdite da tubazioni di rete, sfiori dai serbatoi, disservizi, rilasci da fontane pubbliche e usi non remunerati, erogazioni registrate da contatori inefficienti e anomalie nel sistema di contabilizzazione) ammontano in media al 30% (ma numerosi sono i Comuni dove si registrano perdite di esercizio comprese tra il 40 e il 60%).

La ricognizione evidenzia una forte disomogeneità per quanto riguarda lo stato di conservazione delle opere di infrastrutturazione: le esigenze di riqualificazione degli impianti è più forte laddove la gestione del servizio non è affidata a soggetti strutturati organicamente.

Il servizio idrico integrato.

La gestione del SII prima della legge Galli era molto frammentata, con la presenza di numerosi soggetti: aziende pubbliche, aziende private, consorzi privati, gestori in economia^{xii}. Quest'ultime sono più diffuse nelle Comunità montane, mentre in pianura c'è una forte presenza di Aziende (pubbliche o private)^{xiii}.

Tra i gestori esistenti, due erano i più importanti.

Il primo è la SMA Torino S.p.a. (SMAT), che fornisce il servizio idrico integrato al 70% dell'utenza dell'ATO, concentrata per lo più nell'area metropolitana torinese. Azienda speciale controllata dal Comune di Torino, che detiene (oggi) il 42,3% delle sue azioni, SMAT prima dell'avvio della riorganizzazione

gestiva l'acquedotto in 57 Comuni, la depurazione in 60 e le fognature in 41. Serviva, in totale, 1.654.724 utenti (il 76% della popolazione dell'Ambito).

Il secondo è il consorzio ACEA di Pinerolo, azienda multi-servizi operante oltre che nel SII anche nei settori della distribuzione e gestione del calore e dell'igiene ambientale. Al momento della ricognizione ACEA gestiva gli acquedotti di 29 Comuni dell'Ambito, la depurazione in 31 e le fognature in 9, per un totale di 129.692 utenti (il 6% della popolazione totale).

Delle altre aziende presenti sul territorio un numero significativo presenta conti economici negativi, legati all'influenza sfavorevole di fattori che possono però definirsi strutturali: scarsità dei ricavi; costi indiretti (logistica, amministrazione ecc.) e spese generali eccessivi rispetto alla dimensione dell'utenza servita; e limitazioni varie nella possibilità di applicare tecnologie avanzate per la conduzione dei processi produttivi, scarso ricorso all'*outsourcing*, assenza di sinergie aziendali^{xiv}.

3. *L'istituzione della Autorità d'ambito*

La Convenzione istitutiva dell'Autorità d'ambito per l'organizzazione del servizio idrico integrato venne sottoscritta nel giugno del 1998, un anno e mezzo dopo l'approvazione della Legge Regionale 13/97 che istituiva l'ATO n. 3 Piemonte. La Convenzione stipulata ha una durata di venti anni e stabilisce la sede dell'Autorità d'ambito presso la Provincia di Torino. L'insediamento dell'Autorità avviene nel giugno del 2000.

L'organo principale per il funzionamento dell'Autorità d'ambito è la Conferenza dei rappresentanti degli enti locali, formata da ventisette componenti (il Presidente della Provincia di Torino – o un suo delegato –; tredici Sindaci in rappresentanza dei Comuni non appartenenti a Comunità montane; i tredici Presidenti delle Comunità montane).

I Comuni raggruppati in AO – riuniti in Assemblea – nominano un proprio rappresentante all'interno dell'Autorità d'ambito, stabilendo un proprio regolamento di funzionamento

che prevede, fra l'altro, le modalità di revoca del rappresentante qualora questi promuova interessi particolari a scapito di quelli diffusi (ex art. 19 della Convenzione).

Le competenze assegnate alla Conferenza riguardano l'approvazione del programma di attuazione delle infrastrutture e di acquisizione delle altre dotazioni necessarie per l'erogazione del servizio; la definizione del modello organizzativo nonché l'individuazione delle forme di gestione del servizio idrico integrato; la determinazione e modulazione delle tariffe del servizio idrico.

All'art. 4 della Convenzione si definiscono gli obiettivi dell'Autorità d'ambito, indicando i criteri operativi a cui questa dovrà improntare le proprie attività. Tra questi, vale la pena ricordare il miglioramento e l'omogeneizzazione del livello di servizio; l'effettiva rappresentatività dell'interesse economico degli utenti, nella regolazione della tariffa, che dovrà essere la minore e più omogenea possibile compatibilmente con gli obiettivi di infrastrutturazione e gestione da raggiungere; lo sviluppo di un'adeguata politica finanziaria, tendente all'autonomia dell'ambito territoriale nel far fronte a investimenti e costi di gestione; lo sviluppo di una gestione industriale della fase di produzione-erogazione del servizio idrico integrato; l'omogeneizzazione del regime tariffario nell'ambito territoriale ottimale secondo i criteri di contenimento della tariffa.

All'art. 8, invece, si definiscono le quote di partecipazione all'Autorità d'ambito ed i diritti di voto nell'Assemblea: il 75% risulta in capo "ai Comuni non appartenenti a Comunità montane e alle Comunità montane, in proporzione, per metà, alle popolazioni residenti e, per l'altra metà, alle superfici dei rispettivi territori"^{xv}; mentre il restante 25% è appannaggio dell'amministrazione provinciale di Torino.

Questa disposizione, riprendendo l'art. 6 della legge regionale n. 13 del 1997, evidenzia la volontà del legislatore regionale di garantire un'equa rappresentanza anche ai Comuni più piccoli delle aree montane, rafforzando – nel contempo – il ruolo d'indirizzo affidato alle amministrazioni provinciali.

Secondo la dottoressa Ferro, ex assessore alle risorse idriche

della Provincia di Torino, quella assegnata alla Provincia di Torino è una percentuale “di garanzia”, che rappresenta un contrappeso alla presenza nel territorio dell’Ambito di una realtà sovra-dimensionata e pertanto sovra-rappresentata all’interno dell’Assemblea: il Comune di Torino, che da solo controlla il 15,68% dei voti.

In sede di contrattazione, per convincere in particolare i piccoli comuni, più timorosi all’ingresso nell’Ambito per la paura di essere fagocitati – con le proprie importanti dotazioni di risorse idriche – dalla metropoli, la Provincia ha prestato formale garanzia di mettere sempre il proprio 25% a disposizione degli interessi di cui sono portatrici le aree marginali, bilanciando così in fase deliberativa all’interno della Conferenza dei Sindaci il peso assegnato ai due soggetti più importanti (la Provincia, appunto, e il Comune di Torino, che sommano insieme oltre il 40% dei voti).

La Conferenza può essere convocata dal Presidente di sua iniziativa, ma anche su richiesta di un numero di componenti che rappresenti almeno il 10% delle quote di partecipazione (*ex art. 13 della Convenzione*). Le deliberazioni più importanti (quelle per l’elezione del Presidente, l’approvazione del programma di attuazione delle infrastrutture e degli investimenti, la determinazione delle tariffe, la definizione delle modalità di affidamento della gestioni, le proposte di modifica delle aree territoriali omogenee, le proposte di modifica della Convenzione), vengono prese con una maggioranza qualificata di 2/3 delle quote di partecipazione.

Tra gli indirizzi più importanti demandati alla Conferenza è anche la decisione relativa al modello di affidamento della gestione del servizio o privatizzazione da realizzarsi in applicazione della legge Galli (faccio riferimento alle definizioni presentate nel contributo di Citroni, dove si evidenzia come questo concetto possa essere utilizzato superando il concetto di privatizzazione come cessione della proprietà degli *asset* di un’impresa).

Torneremo più avanti su questi aspetti, analizzando l’evoluzione delle attività della Conferenza dei rappresentanti degli en-

ti locali dell'ATO n. 3 "torinese" attraverso le deliberazioni più importanti relative al processo dell'affidamento tra quelle avvenute negli anni compresi tra il 2000 ed il 2004 (che evidenziano, TABELLA n. 4, un forte aumento delle attività della Conferenza sino alla definizione della prima stesura del Piano d'ambito).

Nel corso della prima riunione del 28 giugno 2000, la Conferenza provvede all'elezione del proprio Presidente (Conferenza Autorità d'ambito Territoriale n. 3 – "torinese", delibera n. 2, Nomina del Presidente dell'autorità d'ambito n. 3 "torinese"), e la scelta ricadde –all'unanimità– su Mercedes Bresso, Presidente della Provincia di Torino in carica sino al giugno 2004. La scelta fu unanime.

Anche in questo caso, secondo l'ex assessore Ferro, si tratta di un "voto di garanzia", volto a rafforzare il ruolo di mediatore *super partes* tra i differenti interessi in gioco affidato alla Provincia, ente che non è portatore di interessi economici diretti nella gestione del servizio idrico integrato. Un voto che rafforza e conferma l'investitura regionale.

TABELLA N. 3 – *Delibere approvate per anno*

Anno	Numero delle delibere approvate
2000	13 (dalla n. 1 alla n. 13)
2001	23 (dalla n. 14 alla n. 36)
2002	77 (dalla n. 37 alla n. 113)
2003	41 (dalla n. 114 alla n. 154)
2004	31 (dalla n. 155 alla n. 185)
2005	32 (dalla n. 186 alla n. 218)

4. *Il Piano d'ambito*

Il Piano d'ambito è stato approvato con la deliberazione n. 107 del 6 dicembre 2002 e successivamente modificato in seguito alla n. 169/2004.

Uno degli aspetti più rilevanti dello stesso è quello relativo

alla relazione esistente tra le tariffe e il piano degli investimenti (in riferimento, in particolare, alle aree economiche marginali).

Investimenti e tariffe.

Il Piano d'ambito (aggiornato *ex del.* n. 169/2004) prevede un programma di investimento ventennale complessivo di 1.340 milioni di euro^{xvi}, all'interno del quale sono prestabilite quote minime per ciascuna Area omogenea e Comunità montana, dando priorità all'intervento nelle zone più marginali e deboli sotto il profilo del livello di servizio oggi reso disponibile.

Il paragrafo 5.3.5 del Piano d'ambito (Distribuzione territoriale degli investimenti di piccola e media infrastrutturazione) descrive le modalità di attuazione di questo principio: una quota minima di investimenti (non inferiore al 55% dell'importo totale a *budget* per la piccola e media infrastrutturazione) sarà allocata secondo una percentuale di investimento *pro capite* che è in media superiore al 4% in tutte le Comunità montane (compreso tra il 4,2 ed il 4,3%), ma scende fino al 2,4% nelle Aree omogenee più densamente popolate – ad esempio il Comune di Torino – (ed è del 2,5% a Moncalieri, e del 2,6% ad Orbassano)

Se consideriamo – in conformità con quanto stabilito dalla legge Galli – che i piani di investimento delle Autorità d'ambito devono essere sostenibili da un punto di vista economico, che dai guadagni della gestione del servizio il Gestore deriva il capitale destinato a detti investimenti, e che gli introiti delle Autorità d'ambito sono generati dall'applicazione della Tariffa d'ambito agli utenti, non possiamo che concludere che si tratti di una ripartizione più che proporzionale degli utili e degli investimenti a favore delle aree marginali dell'ambito.

Un aspetto importante che – accompagnato dalla previsione di un'articolazione tariffaria per fasce territoriali per le utenze ubicate nei territori dei Comuni facenti parte di Comunità montana, applicando ai Comuni così come ripartiti nelle tra classi altimetriche e di marginalità socio-economica [...] agevolazioni per le tariffe del servizio di acquedotto^{xvii}, e dalla previsione di una contributo annuale a favore delle Comunità montane per le attività di difesa e tutela dell'assetto idrogeologico, pari ad una quota del 3% dei ricavi da tariffa nel 2003 (e del 5% circa a

partire dal 4° anno di applicazione del Piano d'ambito, come risulta dal conto economico del Piano aggiornato *ex del.* n. 169/2004) – evidenzia la coerenza con l'impegno assunto dalla Conferenza degli enti locali di attuare nelle zone montane politiche atte a favorire la popolazione residente e la presenza stabile di abitanti, in aree finora caratterizzate da processi di declino demografico ed economico. Una presenza che è presupposto essenziale per conservare nelle aree montane la presenza antropica necessaria ed avviare politiche di presidio, gestione e manutenzione del territorio.

5. Il processo dell'affidamento

Il processo volto a definire le modalità di affidamento della gestione del servizio idrico integrato all'interno dell'ATO n. 3 Piemonte ha caratterizzato l'attività dell'Autorità d'ambito sin dalla stipula della Convenzione istitutiva della stessa e dall'insediamento della Conferenza degli enti locali.

Prima di passare in rassegna le deliberazioni più rilevanti relative all'affidamento susseguitesi nel corso degli anni, è importante ricordare il contributo della Regione Piemonte (Giunta regionale) nella fase iniziale del processo, nel periodo intercorso tra l'entrata in vigore della l. r. 13/97 e la firma della Convenzione istitutiva dell'Autorità d'ambito.

In particolar modo segnalò la deliberazione della Giunta Regionale 21 aprile 1997 n. 36-18438, "Adozione dei criteri e degli indirizzi per la stipula della convenzione di costituzione dell'Autorità d'ambito"; e la circolare del Presidente della Giunta regionale 14 maggio 1998, n. 6/LAP "l. 36/1994 e l.r. 13/1997: Organizzazione del servizio idrico integrato. Affidamento delle gestioni nelle more di costituzione delle Autorità d'ambito", che hanno guidato la successiva attività deliberativa dell'Assemblea.

TABELLA N. 4 – *Elenco delle deliberazioni della Conferenza degli enti locali dell’Autorità d’ambito n. 3 “torinese” aventi ad oggetto l’affidamento del SII*

Delibera	Data	Oggetto
Delibera n. 10	17/11/2000	Indirizzi per l’esame e l’approvazione da parte dell’Autorità d’ambito torinese dei programmi di investimento degli enti gestori dei servizi di acquedotto, fognatura e di depurazione
Delibera n. 35	05/12/2001	Adozione delle linee guida e degli indirizzi per l’approvazione dei piani di investimento e gli affidamenti di gestione nel corso del periodo transitorio
Delibera n. 63	03/06/2002	Atto generale per il riconoscimento e la prosecuzione transitoria delle gestioni esistenti. Indirizzi per la riorganizzazione della gestione d’ambito del servizio idrico integrato
Delibera n. 78	07/11/2002	Riconoscimento delle gestioni esistenti. Disciplinari tipo per la prosecuzione transitoria delle gestioni del servizio idrico
Delibera n. 108	06/12/2002	Convenzione – atto unico di riconoscimento – esame e approvazione
Delibera n. 129	21/05/2003	Programma di riunificazione delle gestioni pubbliche ai sensi deliberazione della Conferenza dell’Autorità d’ambito n. 108/2002 – approvazione. Sostituita per revoca dalla 131/03
Delibera n. 131	18/06/2003	Programma di riunificazione delle gestioni pubbliche ai sensi della deliberazione della Conferenza dell’Autorità d’ambito n. 108/2002
Delibera n. 136	16/07/2003	Riconoscimento delle gestioni in concessione esistenti ed autorizzazione alla gestione per i soggetti diversi dagli enti locali proprietari di reti, impianti ed altre dotazioni ai sensi della deliberazione della Conferenza dell’Autorità d’ambito n. 63/2002
Delibera n. 137	16/07/2003	Altre gestioni in economia e soggetti gestori pubblici: riunificazione delle gestioni pubbliche ai sensi della deliberazione della Conferenza dell’Autorità d’ambito n. 108 del 2002
Delibera n. 138	16/07/2003	Ordine del giorno presentato dalla Presidente dell’Autorità d’ambito concernente il riconoscimento dell’acqua come bene comune e patrimonio dell’umanità e l’accesso all’acqua potabile come un diritto umano fondamentale degno di protezione giuridica
Delibera n. 166	23/04/2004	Ordine del giorno presentato dalla Presidente dell’Autorità d’ambito di orientamento politico per le scelte relative alla gestione del servizio idrico nell’ambito territoriale ottimale n. 3 “torinese” alla luce delle nuove disposizioni normative
Delibera n. 167	23/04/2004	Riconoscimento delle gestioni in concessione esistenti ai sensi della deliberazione della Conferenza dell’Autorità d’ambito n. 63/2002 – Conclusione del procedimento avviato con la del. n. 136/2003 per la Acque potabili S.p.a. – 1^ parte
Delibera n. 168	23/04/2004	Riconoscimento delle gestioni in concessione esistenti ai sensi della deliberazione della Conferenza dell’Autorità d’ambito n. 63/2002 – Conclusione del procedimento avviato con la deliberazione 136/2003 per la Panelli S.p.a.
Delibera n. 173	27/05/2004	Riorganizzazione del servizio idrico - Conferimento della titolarità della gestione del servizio ai sensi dell’art. 113 del d.lgs. n. 267/00 e approvazione del contratto di servizio

Riassumendo, si tratta di una deliberazione nel corso del 2000; una deliberazione nel corso del 2001; tre deliberazioni nel corso del 2002; cinque deliberazioni nell'anno 2003; quattro deliberazioni nel corso del 2004.

Un primo dato che si può dedurre da questa ricognizione è la centralità assunta dal tema dell'affidamento della gestione del SII nel periodo intercorso tra l'approvazione del Piano d'ambito (ovvero dalla votazione della delibera n. 107/2002), operativo dal 1° gennaio 2003, e la scadenza del mandato elettorale della Bresso come Presidente della Provincia di Torino, e – a seguito dell'elezione *ex del.* n. 2 della Conferenza degli enti locali – anche dell'Autorità d'ambito, nel giugno del 2004.

Ciò dimostra, senz'altro, l'attivismo da parte dell'amministrazione provinciale, volto a completare il processo prima delle elezioni amministrative del 13 giugno 2004^{xviii}, con l'obiettivo di garantire l'affidamento *in house* della gestione ad una Associazione temporanea d'impresе (ATI) formata dai due soggetti pubblici aventi dimensione industriale presenti sul territorio provinciale (SMAT e ACEA).

La chiusura della partita relativa alla concessione del SII era infatti una delle priorità dell'amministrazione durante la Presidenza della Bresso che, insieme con l'assessore Ferro, aveva valutato l'importanza di concludere il processo nel corso del proprio mandato, date le incertezze che persistevano circa l'esito elettorale ed il profilo della nuova amministrazione che ne sarebbe scaturita.

È emersa, cioè, la volontà, in sostanza, di blindare le acque torinesi, garantendo soprattutto a SMAT – favorita, rispetto a molte altre *ex municipalizzate* italiane, dalla dimensione importante del proprio mercato naturale – la possibilità di una importante crescita industriale, fino a diventare oggi uno dei principali *player* sul territorio nazionale.

I primi passi.

Con la deliberazione n. 35 del 5 dicembre 2001, la Conferenza approva le linee guida per esaminare e valutare eventuali richieste di affidamento della gestione.

L'Autorità d'ambito può rivedere – ed eventualmente revocare, in caso di incoerenza o incompatibilità – tutte le variazioni nella gestione del SII intervenute successivamente all'insediamento dell'Autorità stessa.

Indirizzi per la riorganizzazione della gestione del servizio idrico integrato.

Nel giugno 2002, perdurando la mora legata alla mancata approvazione del Piano d'ambito, l'Autorità provvede ad indicare due indirizzi fondamentali, in base ai quali avviare il processo di ristrutturazione del SII: il primo, più generale, è l'invito ad una graduale aggregazione dei soggetti gestori al fine di prevenire alla costituzione di una società di gestione del servizio idrico integrato per l'intero ambito ottimale; il secondo è invece l'individuazione, tra i soggetti gestori esistenti, di quelli che possono proseguire la loro attività di erogazione del servizio.

Vengono indicati anche dei limiti temporali entro i quali i soggetti gestori (Comuni, concessionari, soggetti diversi dagli enti locali proprietari delle reti, degli impianti e di altre dotazioni patrimoniali) debbano provvedere a depositare istanza di proroga della gestioni esistenti.

Il riconoscimento delle gestioni esistenti.

Nel corso della seduta del 7 novembre 2002 della Conferenza degli enti locali viene presentata una relazione (all. A) alla deliberazione n. 78 dell'Autorità d'ambito) che – richiamandosi alla precedente del. n. 63 – dà conto delle istanza di proroga presentate dagli enti gestori.

Divide le Società o Consorzi in due gruppi. Quelle del gruppo n. 1 hanno tutti i requisiti richiesti per la continuazione nella gestione del servizio idrico integrato mentre quelle del gruppo n. 2 sono invece ritenute inadeguate^{xix}.

La successiva deliberazione n. 131, del 18 giugno 2003, completa il processo avviato con la n. 78, individuando nella mandataria capogruppo della sopra indicata ATI tra ACEA S.p.a. e SMA Torino S.p.a. il coordinatore della riunificazione delle gestioni pubbliche per organizzare l'attuazione della riunificazione delle gestioni nel rispetto della vigente disciplina italiana

ed europea, nonché per organizzare le modalità di fatturazione dei consumi 2003.

La Conferenza muove dal principio che “il progressivo raggiungimento di una gestione unitaria ed integrata d’ambito, in funzione del suo successivo affidamento a regime a società scelte con gara pubblica, possa essere favorito dall’aggregazione territoriale delle gestioni con riunificazione in capo a un soggetto pubblico di segmenti del servizio idrico in tutti i Comuni in cui tale soggetto già gestisca altro segmento, al fine di creare una zona integrata ove sarebbe possibile realizzare il ciclo completo delle acque e rilevanti economie di scala”.

Il momento della svolta, per quanto riguarda la scelta per l’affidamento della gestione del SII, è la deliberazione n. 166 del 23 aprile 2004 della Conferenza degli enti locali^{xx} da cui emerge l’orientamento diretto alla concessione della gestione *in house* del SII da parte dell’ATO n. 3 “torinese”. Una decisione che, data l’importanza “numerica” dell’Ambito, assume una rilevanza non solo locale ma nazionale, e che è peraltro espressione di un orientamento che aveva caratterizzato da sempre le attività della Conferenza^{xxi}.

Con la deliberazione n. 166/2004, la Conferenza degli enti locali, recependo pienamente quanto asserito dalla giurisprudenza europea più recente in materia, ed in particolare i punti 35^{xxii} e 47^{xxiii} della risoluzione del Parlamento europeo sul Libro verde sui servizi di interesse generale, “ritenuto che la gestione di un bene con le caratteristiche sopra esposte, difficilmente si concilia con i parametri di valore tipici di un’economia di mercato orientata al profitto”, e “considerata [...] l’attuale normativa nazionale sulle modalità di erogazione dei servizi pubblici, che prevedere, tra le scelte possibili per l’amministrazione, anche quella della società a capitale interamente pubblico”, si impegna a:

- “verificare l’esistenza delle condizioni giuridiche previste dall’ordinamento europeo e nazionale affinché si possa optare per la soluzione gestionale dell’affidamento a società a capitale interamente pubblico”; e a

- “procedere quanto prima all’affidamento diretto della ge-

stione del servizio idrico integrato per il territorio dell'ATO/3 alle aziende pubbliche in possesso dei requisiti previsti, definiti nella propria deliberazione del 28 novembre 2002 n. 108, per una durata significativa e comunque non inferiore ai 20 anni".

L'affidamento.

Il "processo" si conclude con la deliberazione n. 173 del maggio 2004, e con l'affidamento diretto della gestione del SII all'Associazione temporanea di imprese (ATI) costituita da SMA Torino S.p.a. ed ACEA Pinerolese S.p.a., le due grandi aziende pubbliche presenti sul territorio che erano state precedentemente riconosciute dalla Conferenza idonee alla gestione del SII.

Entrambe rispondevano ai requisiti individuati (con la deliberazione n. 108/2002) al fine di circoscrivere, tra le aziende pubbliche e private presenti sul territorio provinciale, quelle potenzialmente in grado di "raggiungere lo standard richiesto per una gestione di tipo industriale del ciclo integrato delle acque, nonché il progressivo accorpamento delle stesse sino ad una gestione integrata ed unitaria d'ambito" (ex del. n. 108/2002).

Di fronte alla possibilità offerte dall'art. 113, c. 5, d.lgs. n. 267 del 2000 (che prevede tre forme alternative di gestione per l'erogazione del servizio: (a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica; (b) a società a capitale misto pubblico privato; (c) a società a capitale interamente pubblico) l'Autorità ritiene di dare preferenza a quest'ultima forma di gestione; e sono molteplici le motivazioni addotte per rafforzare questa opzione^{xxiv}.

La deliberazione n. 173/2004 passa poi a considerare le opzioni (a) e (b), con l'obiettivo di evidenziarne i limiti. Un esercizio realizzato con la consulenza dello studio Cavallo-Perin e, si può supporre, per fornire indicazioni ad altre Autorità d'ambito che si trovino nella stessa situazione di quella "torinese".

"Le forme alternative di conferimento della titolarità della gestione del servizio idrico integrato a società mista con scelta del socio privato a mezzo di gara pubblica – affermano i rappresentanti dei Comuni e delle Comunità montane, e la Presidenza della Provincia di Torino – appaiono allo stato soluzioni di minore praticabilità o attualità".

Ciò in quanto: 1. “una gara delle sole gestioni in economia non assicurerebbe la riaggregazione delle stesse con quelle dei gestori pubblici”; 2. “la gara avente ad oggetto sia le gestioni in economia sia quelle degli enti pubblici troverebbe ostacolo nelle disposizioni che la legge di settore [...] pone a salvaguardia e valorizzazione degli organismi di gestione esistenti” (tema già oggetto da parte dell’Autorità di deliberazione – le n. 78/2002 e 108/2002 – di salvaguardia di SMAT S.p.a. e ACEA S.p.a., “nonché degli altri enti gestori pubblici seppur alla condizione della loro trasformazione (per fusione, incorporazione o scissione) con SMAT S.p.a. e ACEA S.p.a.”); 3. “il conferimento a terzi delle gestioni oggi in capo agli enti pubblici – che riguardano il 74% della popolazione servita dall’ambito – è solo eventuale”, ovvero giustificata solo laddove gli enti pubblici non procedano alla trasformazione indicata (al punto 2) raggiungendo nei cinque anni successivi “gestione sovra-comunale unitaria del servizio idrico integrato” (art. 7, c. 4, legge Regione Piemonte 13/97); 4. “una gara per le gestioni in economia e per quelle in capo agli enti pubblici lascerebbe ad un terzo l’intero obbligo di realizzare le riunificazioni, con grave aumento dei costi, che sono di difficile valutazione *ex ante*, trattandosi di riaggregare in un’unica gestione di ciclo completo delle acque e con carattere sovra-comunale il 91% della popolazione servita, di riunire n. 516 gestioni in economia con n. 293 gestioni in capo a n. 16 enti pubblici, che coinvolgono n. 306 comuni di aree territoriali molto diverse, i quali si vedrebbero inoltre esclusi da un qualsiasi potere di controllo diretto sul processo di riaggregazione e sulla successiva attuazione della gestione del servizio nel loro territorio”.

La Conferenza riserva un’attenzione particolare all’analisi dell’opzione *b)* dell’art. 113, c. 5, d.lgs. n. 267/2000, ovvero l’affidamento a società “a capitale misto pubblico privato”, che può essere configurata: “*a)* sia come invito a terzi ad acquisire unicamente una partecipazione azionaria nel capitale sociale, *b)* oppure come invito a partecipare all’aggiudicazione di alcune parti del SII che vede come corrispettivo una partecipazione azionaria alla società mista”.

L'Assemblea dell'ATO evidenzia alcuni limiti delle due opzioni: "la prima ipotesi non trova allo stato alcun elemento di conforto sulla reale necessità e sulla consistenza di un finanziamento al capitale sociale dei gestori che risulti utile alla gestione del servizio", dato che – inoltre – gli stessi "gestori non hanno evidenziato alcun elemento che dimostri la necessità di apporti finanziari esterni da reperire tramite partecipazione societarie di tipo finanziario"; la seconda ipotesi viene qualificata come "contraddittoria con la finalità *ex lege* che impone di procedere alla riunificazione della gestione del ciclo completo delle acque con carattere sovra-comunale". Ciò in quanto parte delle gestioni in economia che si vorrebbero affidare al socio privato rimarrebbero come fasi separate del ciclo completo delle acque, impedendo l'ingresso di altri Comuni interessati alla gestione unitaria, poiché sarebbe elusivo delle norme di gara consentire *ex post* l'allargamento del bacino di utenza con l'aggiunta di nuove popolazioni servite.

Inoltre, la scelta di un gestore privato non consentirebbe comunque ai Comuni soci di avere su tali società un controllo analogo a quello esercitato sui proprio servizi, controllo che questi invocano e che la Conferenza vuole preservare.

Nella seconda parte della deliberazione ("delibera"), l'Autorità d'ambito procede ad individuare i caratteri essenziali delle imprese affidatarie della gestione del SII, così specificando i "confini" della condotta dei due soggetti industriali SMAT S.p.a. ed ACEA S.p.a.: limitazioni individuate a partire da quanto disposto all'interno del d.lgs. n. 267 del 2000, che delineano alcune tra le possibili cause di decadenza del provvedimento di affidamento.

Le tre condizioni di cui all'art. 113, comma 15 *bis*, lett. *c*), del succitato decreto legislativo richiedono il soddisfacimento di tre requisiti: *a*) "società a capitale interamente pubblico", *b*) "controllo analogo", *c*) "attività prevalente".

Tra le due imprese, SMAT S.p.a. (in ragione del maggiore bacino d'utenza servito, della sua struttura organizzativa e del possesso di *know how* professionale, dell'operatività gestionale dimostrata) viene indicata quale mandataria capogruppo

dell'ATI e come soggetto coordinatore del processo di riunificazione. La concessione ha scadenza il 31 dicembre 2023.

La deliberazione n. 173/2004 indica nel 30 novembre 2004 il termine ultimo affinché tutti i Comuni interessati acquisiscano la qualità di socio di SMAT S.p.a. oppure di ACEA S.p.a. e obbliga gli enti pubblici del Gruppo n. 2 (ove il servizio sia garantito da società o consorzi indicate nella relazione in allegato A) alla deliberazione n. 78 del 2002) a perfezionare entro il 31 dicembre 2004 la loro trasformazione per fusione, incorporazione, o scissione con i gestori.

La stessa assegna alle due imprese il termine del 30 aprile 2005 per provvedere allo scorporo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni per l'esercizio del servizio pubblico e precisa che l'affidamento nei territori dei Comuni soci che abbiano in corso una gestione affidata a imprese terze ha effetto a partire dal venir meno del relativo rapporto giuridico di concessione o appalto.

6. Conclusione

Quanto descritto in questo articolo evidenzia che la scelta dell'affidamento *in house* è stata, di fatto, una scelta *a priori*, almeno nel caso dell'ambito territoriale ottimale n. 3 della Regione Piemonte; una decisione fondata sulla presenza nel territorio dell'ATO di realtà industriali in grado di assicurare i requisiti previsti dalla legge Galli per i soggetti gestori del SII e che, allo stesso tempo, risponde alla volontà manifesta degli enti locali coinvolti nel processo (*in primis*, la Provincia di Torino) di garantire il controllo pubblico della società di gestione del servizio idrico integrato.

Ripetendo quanto detto dall'*ex* assessore Ferro, ci si trova di fronte a una scelta fondata su motivazioni ideologiche piuttosto che prettamente amministrative, volte cioè a favorire su tutto un affidamento di tipo *in house*.

È questo l'elemento centrale, e a partire dal quale considerare il susseguirsi delle deliberazioni che hanno caratterizzato il

processo di affidamento: il “corso” delle attività della Conferenza indicano la volontà di arrivare, nel più breve termine, a definire i contenuti dell'affidamento diretto a SMAT e ACEA, ma anche la volontà di costituire un “precedente”, riproducibile a livello nazionale (questo, in particolare, per la meticolosità con cui ogni decisione “diretta” all'*in house* è motivata all'interno delle delibere dell'ATO, grazie anche alla consulenza legale dello studio Cavallo-Perin).

A circa due anni dalla delibera d'affidamento, tuttavia, ancora una trentina di Comuni della Val di Susa non hanno aderito al soggetto gestore (non hanno, cioè, acquistato quote di capitale di SMAT affidando allo stesso tempo la gestione del SII alla *ex* municipalizzata torinese), mostrando così l'esistenza di un'opposizione al processo che, forse, le modalità organizzative dell'ATO (la creazione *ad hoc* delle aree territoriali omogenee e la rappresentanza collettiva nella Conferenza dei sindaci) hanno tentato di limitare; un'opposizione che nasce, probabilmente, anche dall'impossibilità – per i piccoli Comuni – di avere un ruolo effettivo nell'ambito dei processi decisionali interni all'azienda, “dominata” dal Comune di Torino: l'*ex* assessore Ferro descrive l'esistenza di un grave *deficit* di democrazia intorno ai processi decisionali di SMAT, ormai diventata uno dei principali attori del servizio idrico integrato nel panorama italiano ed impegnata ad allargare il proprio bacino d'utenza^{xxv}.

APPENDICE N. 1 – Aziende pubbliche censite nel territorio dell'ATO n. 3 "torinese"

Azienda	Comuni associati e serviti (quote di partecipazione in %)	Servizio gestito	Utenti serviti (pop. 95)
Azienda dell'Acque del Comprensorio di Caluso	Barone Canavese (4%), Caluso (66%), Mazzè (25%), Montalenghe, Orio Canadese (5%)	F, D	13.463
Consorzio di servizi AIDA - azienda intercomunale difesa ambiente	Alpignano (32%), Caselletto (8%), La Cassa (4%), Pianezza (35%), Rivoli (16%), Val della Torre (5%)	D	88.367
Consorzio ASA - azienda servizi ambiente	Agliè, Agliette, Bairo (0,2%), Bosconero (fraz. Mastri, 3,2%), Castellamonte (oltre area industriale PIP), Chiesanuova, Ciconio (0,5%), Colletterto Castelnuovo, Favria (5,9%), Feletto (3,3%), Forno Canavese (fraz. Macchia, Comba e Grosso), Levone, Lusigliè (0,7%), Oglianico (2,2%), Ozegna (1,7%), Pertusio (0,2%), Rivarossa (loc. Bandi), Rivarolo Canadese (22,9%), Salassa (2,4%), San Ponso (0,4%), Torre Canavese, Valperga (1,2%) ^{xxvi}	A, F, D	38.929
Azienda ACSEL - azienda consortile servizi enti locali Valsusa	Almese, Avigliana, Borgone, Bruzolo, Bussoleno, Buttigliera Alta, Caprie, Cesana T.se (solo frazione di Bousson), Chianocco, Chiusa San Michele, Condove, Mattie, Meana di Susa, Mompantero, Rosta, Rubiana, San Didero, S. Giorio di Susa, S. Ambrogio di Torino, Sant'Antonino di Susa, Sauze di Cesana, Sestriere, Susa, Vaie, Venaus, Villar Dora, Villar Focchiardo	F, D	73.592
Consorzio Lanzo- Germagnano- Monastero di Lanzo - CDAR	Germagnano (15%), Lanzo Torinese(80%) ^{xxvii}	F, D	6.478
Consorzio ACEA (poi ACEA Pinerolese industriale S.p.a.)	Airasca, Angrogna, Bibiana, Bobbio Pellice, Bricherasio, Buriasco, Cantalupa, Cavour, Cercenasco, Cumiana, Frossasco, Garzigliana, Inverso Pinasca, Lucerna San Giovanni, Lusernetta, Macello, Massello, Nona, Osasco, Perosa Argentina, Pinasca, Pinerolo, Piscina, Pomaretto, Porte, Prarostino, Roletto, San Germano Chisone, San Pietro Val Lemina, San	A, F, D	129.692

Azienda	Comuni associati e serviti (quote di partecipazione in %)	Servizio gestito	Utenti serviti (pop. 95)
	Secondo di Pinerolo, Scalenghe, Torre Pellice, Villafranca Piemonte, Villar Pellice, Villar Perosa		
Consorzio acquedotto Almese – Villar Dora	Almese (70%), Villar Dora (30%)	A	7.641
Consorzio acquedotto intercomunale Sud- Canavese	Balangero, Barbania, Ciriè, Front, Grosso, Lanzo Torinese, Mathi, Monastero di Lanzo, Nole, San Carlo Canavese, San Francesco al Campo, Vauda, Villanova Canadese	A	51.174
Consorzio acquedotto intercomunale Ciriè – San Carlo	Ciriè, Nole (parte), San Carlo Canavese	A	21.970
Consorzio azienda acquee reflue	Ciriè (59%), San Carlo Torinese (9,5%), San Francesco al Campo (10,50%), San Maurizio Canavese (21%)	F, D	32.501
Consorzio Collettore Depuratore Ivrea Est (CCDIE)	Albiano d'Ivrea (11%), Burolo (9%), Cascinette d'Ivrea (10%), Chiaverano (12%), Ivrea (58%)	D	31.802
Consorzio Intercomunale tra i Comuni di Courgnè e Valperga per la raccolta e depurazione delle acque reflue	Courgnè (75%), Valperga (25%)	F, D	13.321
Consorzio intercomunale per raccolta e dep. acque reflue SMA Torino S.p.A. ^{xxviii}	Busano (17,5%), Forno Canavese (48%), Rivara (34,5%)	D	7.922
	Andezeno, Arignano, Avigliana, Baldissero T.se, Beinasco (1,19%), Borgaro T.se, Brandizzo, Bruino (0,44%), Buttigliera Alta, Cafasse, Candiolo (0,31%), Carignano, Casalborgone, Caselle T.se (0,94%), Castagneto Po, Castagnole P.te, Castiglione T.se (0,31%), Chieri, Chivasso, Cinzano, Coazze, Collegno, Condove, Corio, cruento (0,5%), Fiano, Gassino, Giaveno (0,88%), Givoletto, Grugliasco (2,56%), La Cassa, La Loggia (0,38%), Lanzo, Leini, Lombadore, Marentino, Mombello,	A, F, D	1.654.724

Azienda	Comuni associati e serviti (quote di partecipazione in %)	Servizio gestito	Utenti serviti (pop. 95)
	Moncalieri (3,69%), Montaldo T.se, Montanaro, Nichelino (2,75%), Orbassano (1,31%), Oulx, Pavarolo, Precetto, Pianezza, Pino T.se, Piobesi T.se (0,19%), Piossasco (0,94%), Poirino, Rivalba, Rivalta di Torino (1.06), Rivarossa, Rivoli, Robassomero, Rosta, Sangano (0,25%), San Benigno C.se, San Gillo (0,13%), San Maurizio C.se, San Mauro T.se (1,13%), San Raffaele Cimena, San Sebastiano Po, , Sant'Ambrogio di Torino, Santena, Sciolze, Settimo T.se (3%), Torino (73,88%), Trana, Trofarello (0,56%), Venaria (2,06%), Villarbasse, Villastellone, Vinoso (0,88%), Volpiano		
Società Canavesana acque S.p.a. (mista)	-	A	
Società per la condotta di acque potabili in Alpignano S.r.l. (mista)	-	A	

LEGENDA:

- (A) gestione acquedotto comprensiva dell'approvvigionamento idrico
- (F) gestione fognatura
- (D) gestione collettamento e depurazione

APPENDICE N. 2 – Aziende private censite nel territorio dell'ATO n. 3 "torinese"

Azienda	Comune(-i)	Capitale sociale	Servizio gestito	Pop. res. (1995)
Acquagest S.r.l.	Rivalta	20.000.000 di lire	A	17.288
Acquedotto Monferrato S.p.a.	Casalborgone, San Sebastiano Po	600.000 di euro	A	3.261
Castalia servizi idrici S.r.l.	-	-	D	-
Crea S.p.a. ^{xxix}	-	-	A, D	-
Italgas S.p.a.	Chiasso	348.513.206 di euro	A	7.329
Panelli impianti ecologici S.p.a.	Candia, Mercenasco, Romano Canavese, Scarmagno, Strambino	2.000.000 di euro	D	12.336
Sicea – acquedottica	Albiano d'Ivrea, Bardonecchia, Barone Canavese, Borgone di Susa, Candia Canavese, Fiorano Canavese, Front Canavese, Leini, Orbassano, San Francesco al Campo, San Giorgio Canavese, San Giusto Canavese, Sauze d'Oulx, Sestriere, Trofarello, Vauda Canavese, Villanova Canavese	-	A, F, D	69.198
Società Acque Potabili S.p.a.	Beinasco, Bruino, Candiolo, Carmagnola, Cascinette d'Ivrea, Caselette, Castagnole Piemonte, Chieri, Condove, Feletto, Grugliasco, Lombriasco, Nichelino, None, Orbassano (fraz. Tetti Valfrè),	4.076.261 di euro	A, F, D	228.477

Azienda	Comune(-i)	Capitale sociale	Servizio gestito	Pop. res. (1995)
	Piosasco, Pralormo, Riva presso Chieri, Rubiana, San Secondo di Pinerolo, Sangano, Santona, Torre Pellice, Val della Torre, Vigone, Villar Pellice, Villarbasse, Villastellone, Vigone, Virle Piemonte, Volvera			

LEGENDA:

(A) gestione acquedotto comprensiva dell'approvvigionamento idrico

(F) gestione fognatura

(D) gestione collettamento e depurazione

 Note al testo

ⁱ Definizione che comprende la gestione dell'acquedotto (comprensiva dell'approvvigionamento idrico); la gestione della fognatura; e la gestione del collettamento e della depurazione delle acque.

ⁱⁱ Considerando, necessariamente, come *turning point* l'anno di approvazione della legge regionale di attuazione della legge Galli.

ⁱⁱⁱ Legge regionale 20 gennaio 1997, n. 13, Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali per l'organizzazione del servizio idrico integrato e disciplina delle forme e modi di cooperazione tra gli enti locali ai sensi della legge 5 gennaio 1994, n. 36 e successive modifiche ed integrazioni. Indirizzo e coordinamento dei soggetti istituzionali in materia di risorse idriche. Pubblicata nel *BUR* Piemonte 29 gennaio 1997, supplemento n. 4.

^{iv} Ambito territoriale ottimale n. 3 "torinese", Piano d'ambito – Relazione di sintesi, giugno 2004.

^v Val Pellice, Valli Chisone e Germanasca, Pinerolese Pedemontano, Val Sangone, Bassa Valle di Susa e Val Cenischia, Alta Valle di Susa, Val Ceronda e Casterone, Valli di Lanzo, Alto Canavese, Valle Orco e Sorana, Valle Sacra, Val Chiusella, Dora Baltea Canavesana.

^{vi} Ivrea, Rivarolo Canavese, Chivasso, Settimo Torinese, Ciriè, Venaria, Torino, Chieri, Carmagnola, Moncalieri, None, Orbassano, Rivoli.

^{vii} Ambito territoriale ottimale n. 3 "torinese", Piano d'ambito – Caratteristiche dell'ambito, giugno 2004.

^{viii} I dati sono estratti dal rapporto di sintesi di un serie di indagini e studi finalizzati alla predisposizione dei programmi di intervento e dei relativi piani finanziari per l'ammmodernamento degli impianti e delle reti nei Comuni appartenenti all'Ambito territoriale ottimale n. 3 "torinese"; il rapporto, realizzato dal Dipartimento risorse idriche della Regione Piemonte, è stato pubblicato nel 2001.

^{ix} Interessano ben 146 Comuni, ovvero il 75% dei Comuni comprendenti settori dell'acquifero di pianura o di fondovalle, evidenziando la tendenza a privilegiare soluzioni di auto-approvvigionamento.

^x Risultano censite 865 sorgenti, in 141 Comuni dell'ambito.

^{xi} "Si evidenzia in Tabella 2.4. un valore totale di prelievo da acqua superficiali ad uso potabile superiore a 39 Mm³. Di tale volume, quasi 37 Mm³ sono derivati annualmente dagli impianti di Torino sul fiume Po, mentre le restanti derivazioni interessano esclusivamente corsi d'acqua minori", in Ambito territoriale ottimale n. 3 "torinese", Piano d'ambito – Caratteristiche dell'ambito, giugno 2004.

^{xii} S'intendono per gestioni in economia le attività di erogazione del Servizio idrico integrato, o di segmenti di esso, svolte direttamente dai Comuni, con personale e beni a disposizione della loro organizzazione, ovvero gli appalti di gestione a tal fine stipulati dai Comuni con aziende terze.

^{xiii} Nel 1997, tra i 306 Comuni dell'ambito, 166 avevano affidato ad aziende, *pubbliche o private*, la gestione dell'acquedotto (per un totale di 2.037.077 abitanti residenti); 71 il servizio di fognatura (1.593.719 ab. res.); e 158 quello di collettamento e depurazione delle acque (1.987.487 ab. res.)

^{xiv} Regione Piemonte, Direzione risorse idriche, *op. cit.*

^{xv} Articolo 8 (Quote di partecipazione) in ATO n. 3 "torinese", Convenzione istitutiva dell'Autorità d'ambito per l'organizzazione del servizio idrico integrato, giugno

1998.

^{xvi} Acquedottistica, 432,3 milioni di euro (pari al 32,3% del totale); fognature/depurazione, 857 milioni di euro (pari al 64,1% del totale); azioni complementari, 47,5 milioni di euro (pari al 3,6% del totale).

^{xvii} Per i Comuni classe 1, la riduzione tariffaria è del 50%; per i Comuni classe 2, del 25%. Gli utenti dei Comuni classe tre corrispondono la tariffa d'ambito.

^{xviii} La Bresso, alla scadenza del secondo mandato consecutivo, non ha potuto candidarsi nuovamente per l'elezione alla carica di Presidente della Provincia di Torino. Eletta al Parlamento europeo lo stesso 13 giugno 2004, nell'aprile di quest'anno ha battuto il Presidente uscente Sergio Ghigo nella corsa alla carica di Presidente della Regione Piemonte, presentandosi nelle file degli "Uniti nell'Ulivo".

^{xix} Del gruppo 1 fanno parte ACEA Pinerolese industriale S.p.a. e SMA Torino S.p.a. (SMAT); del gruppo 2 tutte le altre tra cui ACSEL VALSUSA, AACCC – Azienda dell'acqua del comprensorio di Caluso, Consorzio acquedotto Almese – Villar Dora, Almese.

^{xx} Ordine del giorno presentato dalla Presidente dell'Autorità d'ambito di orientamento politico per le scelte relative alla gestione del servizio idrico nell'ambito territoriale ottimale n. 3 "torinese" alla luce delle nuove disposizioni normative.

^{xxi} Vedasi, a conferma di quanto asserito la deliberazione n. 138/2003 della Conferenza degli enti locali, Ordine del giorno presentato dalla Presidente dell'Autorità d'ambito concernente il riconoscimento dell'acqua come bene comune e patrimonio dell'umanità e l'accesso all'acqua potabile come un diritto umano fondamentale degno di protezione giuridica, con il quale l'Autorità d'ambito s'impegnava a "destinare un millesimo di euro per metro cubo di acqua fatturato come contributo al finanziamento di specifici interventi di cooperazione internazionale che perseguono modelli sostenibili di gestione delle risorse idriche nei paesi sofferenti di carenza di acqua potabile (in attuazione degli obiettivi della Dichiarazione del millennio delle Nazioni Unite del 20 settembre 2000 di dimezzare, entro l'anno 2015, la percentuale di persone che non sono in condizione di raggiungere o non possono permettersi di bere acqua potabile)", campagna promossa dal Comitato italiano per un contratto mondiale dell'acqua.

^{xxii} Il Parlamento europeo "auspica che, in ossequio al principio di sussidiarietà, venga riconosciuto il diritto degli enti locali e regionali di "auto-produrre" in modo autonomo servizi di interesse generale a condizione che l'operatore addetto alla gestione diretta non eserciti una concorrenza al di fuori del territorio interessato; chiede, conformemente alla sua posizione sulle direttive concernenti i contratti di servizio pubblico, che le autorità locali vengano autorizzate ad affidare i servizi a entità esterne senza procedure d'appalto qualora la loro supervisione sia analoga a quella esercitata da esse sui propri servizi e qualora svolgano le loro principali attività mediante tale mezzo".

^{xxiii} "[...] La fornitura di acqua (compreso lo smaltimento delle acque reflue) non dovrebbe essere oggetto di liberalizzazione, in considerazione delle peculiarità regionali del settore e della responsabilità a livello locale per l'approvvigionamento di acqua potabile, oltre a varie altre condizioni relative all'acqua potabile; chiede, tuttavia, senza giungere alla liberalizzazione, una modernizzazione della fornitura di acqua mediante l'applicazione di principi economici, tenendo conto delle norme in materia di qualità e ambiente e dei requisiti di efficienza".

^{xxiv} Innanzitutto, essa "ha ricevuto il maggiore consenso dei Comuni appartenenti

all'ambito che vedono così continuare la tradizione municipale di un controllo sulla gestione del servizio idrico".

Sul piano tecnico gestionale, è ritenuta capace di garantire gli standard industriali previsti per il SII nell'intero ambito ottimale, valorizzando inoltre "le realtà gestionali presenti sul territorio – che sono proprie delle comunità locali – prescrivendo la loro riunificazione e modernizzazione secondo quanto indicato nel Piano d'ambito".

Un'ultima motivazione riguarda il fatto che l'affidamento *in house* "impedisce la dissoluzione di un rilevante patrimonio tecnico gestionale locale e municipale, che ha sinora saputo bene conciliare le necessità di una gestione di livello industriale con una particolare sensibilità per le diverse realtà municipali presenti nella Provincia di Torino".

^{xxv} Anche a rischio di contravvenire a quanto stabilito dal contratto di concessione (in particolare, al principio di *attività prevalente*), l'Azienda si è candidata alla acquisizione del servizio idrico nell'Ato palermitano, inviando la propria richiesta di partecipazione ad una gara che vede impegnati altri 4 concorrenti, la Giovanni Putignano e figli S.r.l. di Bari, l'AMAP, e due gruppi di imprese, il primo capeggiato dalla SIDI S.r.l. di Parma, il secondo dalla Acqua S.p.a. di Milano (un affare da un miliardo e 200 milioni di euro, tanto l'ammontare degli investimenti previsti nel Piano per il servizio idrico integrato della città siciliana).

Poi, insieme con AMGA di Genova, dopo un accordo di *partnership* raggiunto dal Comune di Torino tenendo all'oscuro dello stesso l'Autorità d'ambito ma anche il CDA della stessa SMAT, ha acquisito da Italgas S.p.A. il controllo della Società Acque Potabili (SAP).

Note all'appendice

^{xxvi} Altri enti convenzionati sono il Comune di Baldissero Canavese (0,2%), il Comune di Busano (1,5%), la C.M. Alto Canavese (25%), la C.M. Valle Sacra (11,7%), la C.M. Valli Orco e Soana (9,3%) e la C.M. Val Chiusella (5,9%).

^{xxvii} Il 5% di CDAR è detenuto dal Comune di Monastero di Lanzo, associato al Consorzio sebbene non usufruisca dei servizi di fognatura e depurazione offerti dallo stesso.

^{xxviii} Il capitale sociale (pari a 200.000.000 di lire) è ripartito tra i Comuni fondatori.

^{xxix} CREA S.p.a., di Milano, opera anche per conto di Castalia servizi idrici S.r.l., società controllata. Nella gara per aggiudicare la gestione dell'acquedotto del Comune di Chivasso, vinta da Italgas S.p.A., CREA S.p.a. ha partecipato formando un'Associazione temporanea d'impresa (ATI) con Lionnays des Aux.

Dall'interno
della Regione Emilia-Romagna

Il servizio idrico integrato in Emilia-Romagna: tra esigenze di aggregazione e nuovi municipalismi

di Camilla Mancuso

Sommario

1. Introduzione. – **2. La normativa di riferimento:** tra leggi statali e regionali, ordinamento generale e discipline di settore. – **3. L'affidamento del servizio.** – **4. La proprietà delle reti.** – **5. La regolazione del servizio.**

1. Introduzione

Il dato di partenza dal quale prende avvio la presente indagine è la constatazione della progressiva riduzione del ruolo che i Comuni hanno storicamente esercitato nella programmazione, gestione e regolazione del ciclo delle acque, oggi fortemente ridimensionato a vantaggio di soluzioni aggregative nelle quali l'autonomia comunale risulta, se non sacrificata, quanto meno compressa.

È questa una conseguenza inevitabile dei cambiamenti che, nell'ultimo decennio, hanno condizionato non solo la disciplina, ma lo stesso modo di concepire i servizi afferenti alla gestione delle risorse idriche: servizi che, investendo aspetti delicatissimi della vita umana e dell'ecosistema, impongono la ricerca di modelli organizzativi capaci di assicurare uniformi criteri di erogazione e adeguati standard di qualità.

Da qui la scelta di abbandonare i tradizionali sistemi in cui tutto era deciso dal Comune titolare del servizio (offerta delle prestazioni, regolazione delle tariffe, rapporti con i gestori e con gli utenti), per aderire ad un modello il cui le determinazioni individualmente assunte dall'ente locale lasciano il posto ad

interventi e soluzioni di “area vasta”.

Il processo inizia nell’anno 1994, quando il legislatore, consapevole della frammentazione che per troppo tempo aveva caratterizzato il mercato dei servizi idrici, ha voluto porvi fine, obbligando all’individuazione di livelli sovracomunali entro i quali organizzare l’offerta delle prestazioni.

A tale scopo la l. 5 gennaio 1994, n. 36 (cd. legge “Galli”) ha attribuito alle Regioni il compito di suddividere il territorio in ambiti ottimali, all’interno dei quali favorire forme di gestione integrata del servizio idrico ⁽¹⁾.

Per tale via, anche la nozione di servizio idrico subisce una trasformazione profonda, che unifica in un unico ciclo di prestazioni attività fino a quel momento separatamente considerate e conseguentemente organizzate secondo soluzioni particolari.

E così il servizio idrico diventa “integrato”: un ampio contenitore, che raccoglie al suo interno il complesso dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, oltre che di fognatura e depurazione delle acque reflue ⁽²⁾.

L’intento è quello rimediare alla “parcellizzazione” operativa che i vecchi meccanismi avevano generato, con migliaia di strutture deputate alla gestione e una certa dispersione di risorse economiche.

Il tutto aggravato da una forte commistione tra funzioni di regolazione e gestione, nella maggior parte dei casi concentrate in un unico soggetto giuridico (l’ente locale), non abituato ad operare secondo criteri aziendalistici e piuttosto portato all’applicazione di logiche politico-redistributive anche in un settore, come quello in esame, dall’indubbia rilevanza economica.

La misura prescelta per fronteggiare le descritte criticità è stata, appunto, la costituzione di circoscrizioni sovracomunali entro le quali avviare esperienze produttive unitarie, affidate alle mani di un unico gestore e consegnate al governo di un’unica Autorità.

(1) Cfr. art. 8, l. n. 36/1994.

(2) È questa la definizione di servizio idrico integrato contenuta nell’art. 4, c. 1, lett. f), l. n. 36/1994 e nell’art. 141, c. 2, d.lgs. n. 152/2006.

Nel quadro così disegnato, il gestore unico avrebbe consentito la realizzazione di adeguate economie di scala e di elevati livelli prestazionali, perché individuato tra imprenditori selezionati secondo meccanismi competitivi e in base a criteri di efficienza ed economicità.

L'Autorità unica, dal canto suo, avrebbe garantito una uniformità nello svolgimento di tutte le funzioni afferenti al governo e alla regolazione del settore: pianificazione delle politiche produttive, scelta delle modalità di gestione, selezione del gestore, regolazione dei rapporti con le imprese e con gli utenti, controllo delle prestazioni erogate.

Il legislatore, sia nazionale che regionale, ha dimostrato di credere fortemente nei vantaggi di questa soluzione organizzativa, tanto da estenderla anche ad altri ambiti, in cui altrettanto avvertita è l'esigenza di uniformità e integrazione, oltre che di promozione della libera concorrenza tra aspiranti gestori ⁽³⁾.

(3) Così è avvenuto nel settore dei rifiuti, pure caratterizzato dal principio che la gestione del servizio debba avvenire in ambiti territoriali ottimali, identificati, salvo diversa disposizione stabilita con legge regionale, con il territorio delle Province. All'interno di tali circoscrizioni territoriali opera l'Autorità d'ambito, il cui compito è quello di assicurare una gestione unitaria dei rifiuti urbani e di predisporre piani di gestione dei rifiuti, sentiti i Comuni, in applicazione degli indirizzi e delle prescrizioni del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (cfr. art. 23 d.lgs. n. 22/1997, cd. decreto Ronchi). Così si è pure verificato nel sistema dei trasporti pubblici locali, dove sono state le leggi regionali a dar vita ad organismi di garanzia, investiti del compito di verificare e promuovere i principi del pluralismo e della libera concorrenza tra gestori, gestire le procedure concorsuali e monitorare i contenuti e l'esecuzione dei contratti di servizio (cfr. art. 15, l.r. Lombardia n. 22/1998, che istituisce l'Organo di garanzia del trasporto pubblico, con compiti di verifica, tutela e controllo dei diritti dell'utenza, della qualità e dell'efficienza dei servizi di trasporto pubblico locale, del pluralismo e della libera concorrenza tra i gestori; art. 25, c. 5, l.r. Puglia n. 18/2002, che istituisce l'Agenzia per la mobilità nella regione Puglia, con funzioni di supporto alla Regione e, ove richiesto, agli enti locali nei processi di pianificazione e monitoraggio del sistema dei trasporti, di gestione delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di trasporto, di redazione dei contratti di servizio, di vigilanza sullo svolgimento dei servizi, di gestione della politica tariffaria; artt. 21 e 28, l.r. Campania n. 3/2002, che prevedono l'istituzione di un'Agenzia regionale e di singole Agenzie territoriali per la mobilità sostenibile, con funzioni di supporto alla Regione e agli enti locali per la gestione dei processi di pianificazione e monitoraggio del sistema dei trasporti, nonché delle procedure concorsuali di affidamento del servizio; art. 18, c. 1, lett. a) e art. 19, c. 3, lett. c), l.r. Emilia-Romagna n. 30/1998, che disciplinano le Agenzie locali per la mobilità e il trasporto pubblico locali, forme associative costituite da Province e Comuni nell'ambito di ciascun territorio provinciale, con compiti di progetta-

In effetti, investendo dei compiti di regolazione autorità esterne all'ente locale, è possibile aspirare ad una maggiore correttezza nell'esercizio di quei poteri di vigilanza che, sottratti al Comune di riferimento, possono esplicarsi senza le influenze derivanti da una contiguità troppo stretta con l'affidatario del servizio. Soprattutto, assicura una maggiore imparzialità del controllo quando il gestore sia una società partecipata dall'ente locale, riducendo il rischio di conflitti di interesse e realizzando quella separazione tra gestione e regolazione tanto esaltata dalle recenti riforme in materia di servizi pubblici locali.

Tali motivazioni, certamente condivisibili in astratto, rivelano, però, una certa fragilità nel settore che ci occupa.

È infatti vero che la normativa del servizio idrico integrato non configura le Autorità d'ambito come organismi tecnici in posizione di indipendenza rispetto ai singoli enti locali, ma modella tali istituzioni come forme associative, anche a carattere obbligatorio, tra Comuni e Province ricadenti nel medesimo ambito ottimale. Spetta alla Regione definire, con legge, le modalità della cooperazione tra gli enti locali collocati nello stesso livello territoriale⁽⁴⁾.

Trattasi, dunque, di soggetti certamente terzi nella forma, ma non esenti da quei condizionamenti politici inevitabili, quando si prendono in esame organismi composti da membri espressi da istituzioni rappresentative.

Il fatto che l'Autorità sia un'aggregazione di enti locali esclude inoltre, *ipso facto*, una piena separazione tra regolatore e gestore, quando l'impresa che eroga il servizio sia una società partecipata dai soggetti aderenti alla stessa Autorità titolare del potere di affidamento e vigilanza.

La circostanza, poi, che le quote di partecipazione all'ente associativo non siano paritarie, ma commisurate alla popolazione degli associati, determina la tendenziale prevalenza del volere dei Comuni più grandi, rispetto ai quali le aspirazioni

zione, organizzazione e promozione dei servizi pubblici di trasporto; gestione delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi; controllo dell'attuazione dei contratti di servizio).

(4) Cfr. art. 9, c. 2 e 3, l. n. 36/1994 e art. 148, c. 2, d.lgs. n. 152/2006.

degli enti minori sono di norma destinate al fallimento.

È allora facile comprendere la diffusa sofferenza che molti Comuni, soprattutto i più piccoli, manifestano rispetto a questo stato di cose.

Nel settore in esame, essi non solo difettano del potere di assumere autonome scelte organizzative del servizio, ormai quasi interamente riservate alle Autorità d'ambito, ma se non assistiti da adeguate "sponde" all'interno dell'organo assembleare, rischiano di non potere nemmeno concorrere alla formazione del volere dell'Autorità, restando il loro punto di vista in posizione di minoranza.

Come è facile intuire, l'assetto che ne deriva appare fortemente divergente dai tradizionali modelli di organizzazione dei servizi pubblici locali, in cui i Comuni sono normalmente i principali attori delle iniziative che riguardano il proprio territorio.

Nel campo del servizio idrico integrato, invece, l'autonomia decisionale dei Comuni cede il passo a determinazioni rimesse all'Agenzia d'ambito, titolare del potere di disporre degli affidamenti e, conseguentemente, di elaborare le concrete politiche di gestione dei servizi pubblici locali.

La riluttanza di certi Comuni ad abbracciare il descritto sistema è peraltro avallata dalle peculiarità del comparto che ci occupa, dove l'omogeneità di scelte imposte dall'alto non sempre si attaglia all'esistenza di situazioni locali spesso lontanissime tra loro, e perciò bisognose di soluzioni diversificate in base alle distinte realtà di riferimento.

Si pensi, ad esempio, a certi territori di montagna o dalle particolari condizioni morfologiche, dove l'esperienza ha dimostrato che i Comuni possono dare prova di soddisfacenti gestioni in economia.

Non è raro che in tali situazioni gli enti locali "spogliati" della gestione mal sopportino l'idea di doversi affidare a società esterne: soggetti imprenditoriali che non conoscono il territorio e, ispirandosi a logiche prevalentemente aziendalistiche, rischiano di sacrificare sull'altare del profitto quei valori di efficacia e completezza del servizio, che specialmente in aree im-

pervie (dove l'erogazione del servizio presenta costi più alti e maggiori difficoltà operative) potrebbero non continuare ad essere assicurati a tutti i cittadini.

L'anomalia è tanto più evidente se si considerano gli effetti che potrebbero derivare dall'aggiudicazione del servizio a società completamente estranee al Comune e magari partecipate da altri enti locali appartenenti al medesimo bacino idrografico. In questo caso il singolo Comune, eventualmente rimasto in posizione di minoranza nella scelta del gestore, non ha nemmeno il potere di influire sulle scelte tecnico-gestionali ed economiche relative allo svolgimento del servizio, non essendo socio della società chiamata ad erogare le relative prestazioni.

Il tema è delicatissimo, perché involge equilibri politici che, messi a confronto con il dato della verifica empirica, rischiano di rivelare tutta la loro debolezza.

Ci si riferisce, in primo luogo, alle conflittualità che possono instaurarsi all'interno dell'Autorità, quando tra i soggetti aderenti non esista uniformità di vedute.

Ma ci si riferisce anche alle problematiche che un simile regime determina nei rapporti tra l'ente locale e la propria cittadinanza. Nella prospettiva dei fruitori del servizio, infatti, è sempre il Comune il soggetto responsabile dell'efficienza delle prestazioni.

Qualora queste ultime non raggiungano livelli di sufficiente adeguatezza, a risponderne politicamente sarà comunque il singolo ente locale, ancora avvertito come l'autore di tutte le scelte organizzative e operative.

Perfino quando il Comune non avrà concorso (ad esempio, per non avere aderito) ad una decisione prevalsa in seno all'Autorità ma rivelatasi fallimentare, il suo operato non sarà esente da censure. Nel comune sentire, l'ente locale sarà infatti sempre ritenuto "colpevole", per non avere saputo difendere i bisogni della propria comunità di fronte a soluzioni esterne, che lo hanno relegato in una posizione di soccombenza.

Per non parlare della negativa risonanza che, nell'opinione pubblica, può avere la scomparsa di storiche esperienze aziendali comunali, in passato dimostratesi soddisfacenti e pertanto

avvertite come garanzia di efficienza e stabilità.

A tali iniziative dovrà ora certamente rinunciarsi, se le società di scopo costituite dal singolo Comune non otterranno il benessere dell'Autorità, con ogni conseguenza in termini di "gradimento" di politici e amministratori.

A parere di chi scrive, sono queste non sterili questioni di "campanile", ma problematiche che toccano nel profondo quei valori autonomistici, fortemente esaltati nel contesto istituzionale disegnato dal Titolo V, Parte II della Costituzione.

Da qui il bisogno di interrogarsi sui limiti di legittimità di un sistema in cui l'economicità prevale sempre sulla municipalità, salvo recuperare, nelle strette maglie delle norme sul servizio idrico integrato, spazi in cui l'autonomia del singolo Comune è ancora in grado di esplicarsi e svilupparsi.

A questa ricerca saranno dedicate le pagine che seguono. In esse si cercherà di individuare se, al di là del mero concorso alla formazione della volontà dell'Autorità (con i descritti limiti del principio maggioritario), gli enti locali singolarmente considerati possano ancora giocare un ruolo effettivo nei processi decisionali che governano il settore.

L'indagine avrà di mira, in special modo, la situazione emiliano-romagnola, dove da tempo risultano avviati i percorsi procedurali voluti dal legislatore, con la costituzione di nove Autorità d'ambito, l'esperienza dei primi affidamenti e l'esplicitamento della fase di prima attivazione del servizio.

Non è anzi azzardato affermare che nella Regione Emilia-Romagna i tempi appaiono maturi per un bilancio delle riforme, così da verificare se quelle esigenze di uniformità e garanzia di economicità alla base della normativa vigente siano effettivamente prioritarie e tali da legittimare quel sacrificio dell'autonomia comunale, altrimenti non giustificato da mere esigenze di rinnovamento del comparto.

2. La normativa di riferimento: tra leggi statali e regionali, ordinamento generale e discipline di settore

Sulla natura di servizio pubblico delle attività connesse alla gestione del ciclo delle acque non paiono esservi dubbi⁽⁵⁾.

In questo senso è chiara la definizione legislativa di servizio idrico integrato, individuato come l'“insieme dei “servizi pubblici” di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue”⁽⁶⁾.

Si tratta, poi, certamente di servizio pubblico locale, concretandosi in un fascio di prestazioni materiali imputabili a Comuni e Province, investiti del compito di organizzarne l'erogazione e di garantire forme di gestione efficienti, efficaci ed economiche⁽⁷⁾.

Più nel dettaglio, le attività che compongono il servizio idrico integrato appartengono, nel loro insieme, alla categoria dei servizi a rilevanza economica, siccome disciplinati dall'art. 113 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”).

Il nostro ordinamento, come noto, non fornisce una nozione legislativa di servizio pubblico locale a rilevanza economica: locuzione introdotta dall'art. 14, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, conv. in l. 24 novembre 2003, n. 326, che alla precedente *summa divisio* dei servizi pubblici locali nelle due categorie dei servizi dotati o privi di rilevanza industriale (risalente all'art. 35, l. 28 dicembre 2001, n. 448) ha sostituito, appunto, il nuovo *discrimen* della rilevanza economica.

Dare una qualche precisazione di tale concetto risulta, tuttavia, imprescindibile nell'attuale quadro giuridico, perché

(5) Sul punto G. PIPERATA, *Il servizio idrico tra monopolio e concorrenza*, in N. LUGARESÌ, F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La disciplina giuridica delle risorse idriche*, Rimini, 2003, p. 294. Sul vivacissimo e mai sopito dibattito dottrinale intorno al concetto di servizio pubblico si rinvia a M. CAMMELLI, A. ZIROLDI, *Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale*, Rimini, 1999; L.R. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Padova, 2001; G. NAPOLITANO, *I servizi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 807.

(6) Cfr. art. 4, c. 1, lett. f), l. n. 36/1994 e art. 141, c. 2, d.lgs. n. 152/2006.

(7) Così art. 9, c. 1 e 2, l. n. 36/1994 e art. 142, c. 3, d.lgs. n. 152/2006.

dall'appartenenza del servizio all'una o all'altra classe discende l'applicazione di una disciplina diversa e specifica.

Rectius, nel vigente panorama normativo, ricondurre un'attività al novero dei servizi pubblici locali a rilevanza economica significa poter "contare" su un sistema di regole positive, rappresentate dall'art. 113 d.lgs. n. 267/2000 e dalle eventuali discipline di settore che a tale articolo si affiancano.

Così non è, invece, per i servizi privi di rilevanza economica, in passato disciplinati dall'art. 113 *bis* d.lgs. n. 267/2000 e oggi travolti dal vuoto legislativo determinato dalla sentenza della Corte costituzionale 27 luglio 2004, n. 272 ⁽⁸⁾.

Un vuoto che permarrà fintanto che le Regioni, cui spetta la disciplina di tali servizi ai sensi dell'art. 117, c. 4, Cost., o anche i singoli enti locali, nell'ambito dell'autonomia normativa ad essi riconosciuta dall'art. 117, c. 6, Cost. per la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle loro funzioni, non individueranno le soluzioni su cui modellare la gestione dei servizi a rilevanza non economica.

Il problema della classificazione dei servizi pubblici locali pare oltremodo complesso, in un sistema legislativo che non offre argomenti letterali a chi si proponga un qualsiasi intento definitorio.

Eppure, la concreta qualificazione del servizio idrico integrato come servizio dotato o privo di rilevanza economica assume un valore determinante, perché da tale classificazione dipende la veste organizzativa impiegabile per la sua gestione.

Se, infatti, per i servizi a rilevanza economica l'ordinamento prevede modalità di gestione ispirate ad una rigorosa tutela della concorrenza, per i servizi privi di detta caratteristica sono ipotizzabili forme gestionali meno rispettose di tali esigenze, per la minore incidenza del servizio in termini di impatto economi-

(8) Già prima che la Consulta intervenisse a dichiarare incostituzionale il disposto dell'art. 113 *bis*, d.lgs. n. 267/2000, non sono mancati gli Autori che dubitavano della legittimità della norma. Così F. MERUSI, *Cent'anni di municipalizzazione: dal monopolio alla ricerca della concorrenza*, in *Dir. amm.*, 2004, p. 55; M. DUGATO, *La legge collegata alla finanziaria 2004 e pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 122.

co.

E così, alle teorie che si rifanno all'interpretazione aziendalistica di economicità, intesa come capacità di recuperare i costi e il capitale investito con i ricavi conseguiti (attraverso una tariffa remunerativa), si affianca quell'orientamento secondo cui il servizio è economico indipendentemente dall'astratta idoneità dell'attività ad essere remunerativa. Ciò che importa è che l'ente locale intenda organizzare il servizio in regime di profitto per il gestore ⁽⁹⁾.

Di contro, sarebbe servizio privo di rilevanza economica quello consistente nell'erogazione di prestazioni secondo criteri politici o redistributivi, assicurando la copertura dei costi mediante il ricorso alla fiscalità generale.

Non offre maggiori indicazioni il diritto comunitario, che pure qualifica come servizi di interesse economico generale le attività consistenti nell'offerta di beni e servizi su un dato mercato in base a criteri efficientistici ⁽¹⁰⁾.

I dubbi rimangono tanti, posto che i servizi pubblici locali sono tutti attività astrattamente suscettibili di essere organizzate in forma d'impresa e che l'economicità è presupposto di sopravvivenza di ogni soggetto impegnato nella gestione.

Proprio per superare questi ostacoli interpretativi c'è chi ha individuato nella presenza di reti e impianti l'indice rivelatore della rilevanza economica. Questo perché solo per tali servizi è prevista una disciplina speciale relativa a simili dotazioni: dal che discenderebbe l'identificazione dei servizi a rilevanza economica con quelli che appunto necessitano di reti e impianti per la loro erogazione ⁽¹¹⁾.

(9) Sul concetto di rilevanza economica si veda M. DUGATO, *I servizi pubblici locali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte speciale, Tomo III, Milano, 2003, p. 2590; T. TESSARO, *I servizi pubblici locali privi di rilevanza economica*, in *Comuni d'Italia*, n. 5/2004, p. 28.

(10) In proposito si vedano la Comunicazione della Commissione *I servizi di interesse generale*, 20 settembre 2000, COM (2000) 580; la relazione della Commissione al Consiglio europeo di Laeken *Servizi di interesse generale* del 17 ottobre 2001, COM (2001) 598; il *Libro verde sui servizi di interesse generale*, 21 maggio 2003, COM (2003) 270.

(11) Così M. DUGATO, *I servizi pubblici locali*, cit., p. 2590.

Oppure si può fare riferimento alle scelte in concreto operate dall'ente locale, che discrezionalmente decide se organizzare il servizio in regime di profitto o a condizioni politiche ⁽¹²⁾, a seconda delle caratteristiche oggettive di quella specifica attività (ad esempio, per le sue apprezzabili dimensioni economiche).

Da ultimo la giurisprudenza ha ritenuto di rintracciare il carattere della rilevanza economica nei servizi caratterizzati non solo da uno scopo lucrativo che renda l'attività, in astratto, remunerativa, ma soprattutto nella concreta esistenza di un mercato concorrenziale entro il quale organizzare il servizio ⁽¹³⁾. Secondo questa impostazione il servizio dovrebbe, quindi, considerarsi a rilevanza economica quando involga un settore nel quale esiste una redditività almeno potenziale e, quindi, una competizione nel mercato.

Alla luce di quanto detto, il servizio idrico integrato può a buon diritto essere ascritto alla categoria disciplinata dall'art. 113, d.lgs. n. 267/2000 ⁽¹⁴⁾.

Esso, infatti, consiste in attività prestate dietro pagamento di una tariffa remunerativa ⁽¹⁵⁾. Come tale è certamente in grado di generare profitto per i gestori, che si contendono l'affidamento in un mercato concorrenziale. Le prestazioni in cui si sostanzia, inoltre, richiedono reti e impianti per poter essere erogate: il che consente di ammetterne l'economicità anche in base al criterio ermeneutico che fa leva sulla necessaria presenza di simili dotazioni.

(12) G. CAIA, *Autonomia territoriale e concorrenza nella nuova disciplina dei servizi pubblici locali*, in www.giustizia-amministrativa.it, p. 3 ss.

(13) TAR Puglia, Bari, Sez. I, 12 aprile 2006, n. 1318; TAR Liguria, Sez. II, 28 aprile 2005, n. 527, in *Foro amm. TAR*, 2005, p. 1022; TAR Campania, Napoli, Sez. IV, 7 novembre 2003, n. 13382; TAR Umbria, 24 ottobre 2003, n. 821.

(14) A. FIORITTO, *I servizi idrici a dieci anni dalla riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 686; L.R. PERFETTI, *I servizi pubblici locali. La riforma del settore operata dall'art. 35 della l. n. 448 del 2001 ed i possibili profili evolutivi*, in *Dir. amm.*, 2002, p. 594.

(15) Ai sensi dell'art. 13, c. 2, l. n. 36/1994 e, oggi, dell'art. 154, c. 1, d.lgs. n. 152/2006, la tariffa "è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio".

Del resto, la riconducibilità del servizio idrico integrato al novero dei servizi regolati dall'art. 113, d.lgs. n. 267/2000 è un dato su cui concorda anche la giurisprudenza, che vi ha attribuito rilevanza imprenditoriale ⁽¹⁶⁾.

Dalla accertata riconducibilità del servizio idrico integrato alla nozione di servizio dotato di rilevanza economica, discende la sua sottoposizione al regime previsto dall'art. 113, d.lgs. n. 267/2000.

Trattasi di un nucleo variegato di norme, che riguarda non solo le modalità di affidamento e di gestione del servizio, ma anche la proprietà e la gestione delle reti.

I principi salienti della relativa disciplina possono così riassumersi:

- separazione tra proprietà delle reti, degli impianti e delle dotazioni patrimoniali dalla erogazione del servizio;
- eventuale separazione tra proprietà delle reti e degli impianti dalla gestione degli stessi, ove previsto dalle discipline di settore;
- tendenziale esclusione degli affidamenti diretti, con conseguente obbligo di confronto concorrenziale tra gli aspiranti alla gestione del servizio.

Resta da vedere in che modo le regole dettate nell'art. 113, d.lgs. n. 267/2000, genericamente riferite all'intera categoria dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica, si concilino con la disciplina specificamente rivolta al settore dei servizi idrici.

È infatti vero che, in questa materia, il generale principio secondo cui la legge speciale prevale sempre su quella generale trova un temperamento nello stesso art. 113, d.lgs. n. 267/2000, così testualmente formulato: "le disposizioni del presente articolo che disciplinano le modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali concernono la tutela della concorrenza e sono inderogabili ed integrative delle discipline di settore. Restano ferme le altre disposizioni di settore e quelle di attuazione

(16) TAR Piemonte, Sez. II, 21 febbraio 2004, n. 311, in *Serv. pubbl. e app.*, 2004, p. 421; TAR Marche, 30 aprile 2003, n. 246.

di specifiche normative comunitarie” (cfr. art. 113, c. 1, d.lgs. n. 267/2000, siccome modificato dall’art. 14, d.l. n. 269/2003).

Nasce allora un problema di coordinamento tra disposizioni speciali e norme generali, che il legislatore dichiara comunque prevalenti, laddove esprimano quei principi di apertura al mercato direttamente discendenti dal diritto comunitario e, dunque, considerati inderogabili.

Né può ignorarsi come in questo reticolato normativo siano molto spesso coinvolte anche le leggi regionali, più volte intervenute a disciplinare specifici profili attinenti all’organizzazione dei servizi pubblici locali.

Ne deriva un complesso groviglio di regole, da districare ricorrendo ad alcuni accorgimenti.

Secondo le indicazioni del Testo unico enti locali, nel rapporto tra leggi generali e di settore, queste ultime dovrebbero comunque prevalere laddove riguardino aspetti diversi dalle modalità di gestione e affidamento dei servizi pubblici locali. Tali profili, infatti, non toccano aspetti per i quali sia necessario garantire il rispetto della concorrenza e, dunque, possono continuare ad essere disciplinati anche secondo prescrizioni non conformi all’art. 113 T.U.E.L.

Diverso è il caso delle norme di settore aventi ad oggetto le forme di gestione del servizio.

Quanto alle previsioni che, all’epoca dell’entrata in vigore dell’art. 14, d.l. n. 269/2003, avessero già dettato una disciplina delle forme di gestione del servizio, queste ultime dovrebbero dirsi superate dall’art. 113, d.lgs. n. 267/2000, se contrarie a quei principi di tutela della concorrenza, cui le riforme del 2003 si sono apertamente ispirate⁽¹⁷⁾.

In tutti gli altri casi, in applicazione dei principi generali sul rapporto tra leggi, l’art. 113 T.U.E.L. dovrebbe ritenersi solo integrativo delle discipline speciali, con la conseguenza che, finché non intervengano successivi interventi normativi di adeguamento, le precedenti disposizioni di settore dovrebbero con-

(17) Così TAR Calabria, Reggio Calabria, 22 marzo 2004, n. 230, in *Foro amm. TAR*, 2004, p. 836.

siderarsi salve.

In base ai descritti criteri, non dovrebbero esservi ostacoli giuridici a che le norme di settore introducano regole ancora più rigorose in punto a tutela del mercato e volte ad assicurare una maggiore concorrenzialità tra gli aspiranti gestori del servizio ⁽¹⁸⁾.

Applicando detti principi al caso dei servizi idrici integrati, ne viene la certa sopravvivenza dell'ordinamento di settore disegnato con l. n. 36/1994, per quella parte che non tocca le modalità di affidamento del servizio.

Qualora, invece, la legge si spinga a disciplinare simili profili in senso eventualmente non conforme alle regole del mercato, essa dovrebbe lasciare il posto all'applicazione dell'art. 113, d.lgs. n. 267/2000 e, segnatamente, alle forme di gestione del c. 5.

A questa impostazione ha dimostrato di aderire il recentissimo d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (cd. Codice dell'ambiente), che all'art. 150, c. 1, ha appunto stabilito l'estensione, al settore idrico, delle forme di gestione previste dall'art. 113, c. 5, d.lgs. n. 267/2000. Ne viene, indirettamente, la conferma che il servizio idrico integrato appartiene alla classe dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica.

L'innovazione normativa è importante, perché segna il definitivo tramonto del modello concessorio, cui continuava a fare riferimento l'art. 20, l. n. 36/1994 ⁽¹⁹⁾ e che oggi deve ritenersi inesorabilmente superato dal più moderno schema dell'affidamento stabilito dall'art. 113, c. 5, d.lgs. n. 267/2000.

Quanto ai principi che la l. n. 36/1994 dedicava alla programmazione e regolazione del servizio, ivi comprese quelle sull'organizzazione per ambiti territoriali ottimali, pare invece corretto affermare la loro perdurante vigenza, trattandosi di disposizioni che senza entrare nel dettaglio delle forme di gestione, sono solo integrate dalla disciplina dell'art. 113, d.lgs. n. 267/2000. In questo senso è indicativo l'impianto del Codice

(18) G. CAIA, *op. cit.*, p. 10.

(19) S. VARRONE, *Servizi pubblici locali e concorrenza*, Torino, 2004, p. 315.

dell'ambiente, che nell'abrogare formalmente la l. n. 36/1994, ha comunque confermato tutte le direttrici che la legge Galli aveva tracciato sul punto.

Rimane da chiarire come si collochino, nell'attuale panorama normativo, le leggi regionali.

Il tema è delicato, per la massiccia presenza, in questa materia, di norme regionali dettate a completamento dell'impianto della l. n. 36/1994.

Norme che sono, peraltro, spesso il frutto di un rinvio esplicito della legge statale, la quale rimanda a successive leggi regionali per la specificazione di alcuni istituti⁽²⁰⁾.

Il più rilevante tra questi rinvii è, per quanto qui di interesse, quello contenuto nell'art. 9, c. 3, l. n. 36/1994 e, oggi, nell'art. 148, c. 2, d.lgs. n. 152/2006. In base a queste disposizioni, il legislatore statale ha devoluto alle Regioni il compito di regolare "le forme ed i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale", anch'esso individuato con atto regionale.

In applicazione di tali rimandi, tutte le Regioni si sono dotate di una legge di attuazione della l. n. 36/1994⁽²¹⁾. Così ha fatto pure l'Emilia-Romagna, con una scelta tutta peculiare: quella di accorpate in un unico *corpus* normativo, la l.r. 6 settembre 1999, n. 25, la disciplina del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani⁽²²⁾.

(20) Così gli artt. 5 e 6, l. n. 36/1994, che demandano alle Regioni il compito di adottare norme e misure per favorire la riduzione dei consumi e degli sprechi, il riciclo dell'acqua e il riuso delle acque reflue depurate; l'art. 8, che devolve alle Regioni il compito di adottare norme integrative per il controllo degli scarichi degli insediamenti civili e produttivi allacciati alle pubbliche fognature, per la funzionalità degli impianti di pretrattamento e per il rispetto dei limiti e delle prescrizioni previsti dalle relative autorizzazioni; l'art. 12, che rimette alle Regioni la disciplina del trasferimento ai soggetti gestori del servizio idrico integrato del personale appartenente alle Amministrazioni comunali, dei consorzi, delle aziende speciali e di altri enti pubblici già adibito ai predetti servizi.

(21) Sull'organizzazione del servizio idrico integrato nelle leggi regionali si veda G. PIPERATA, *op. cit.*, p. 317 ss.

(22) Sulle ragioni che hanno indotto ad un'unica impostazione normativa per i servizi integrati di acqua e rifiuti si rinvia a Autorità regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani – Regione Emilia-Romagna, *Relazione annuale sullo stato dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani e sull'attività svolta*, Anno

Le difficoltà che nascono da una simile stratificazione di regole non riguarda tanto le disposizioni regionali riferite all'organizzazione degli ambiti territoriali ottimali, quanto piuttosto le norme che entrano nella disciplina degli affidamenti.

Ciò sia per le problematiche già descritte riguardo al rapporto tra art. 113, d.lgs. n. 267/2000 e normative di settore, sia perché una rigorosa esegesi dell'art. 117 Cost. impone di tracciare limiti precisi ad una disciplina regionale in materia di servizi aventi rilevanza economica.

Il punto è ben chiarito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 272/2004⁽²³⁾, la quale, dichiarando l'illegittimità dell'art. 113 *bis*, d.lgs. n. 267/2000 e di parte del comma 7 dell'art. 113 del medesimo testo legislativo, ha fornito indicazioni importanti nel senso di qualificare i servizi pubblici locali come una materia trasversale, che tocca molteplici aspetti: alcuni attinenti alla tutela della concorrenza, di sicura competenza statale⁽²⁴⁾ (art. 117, c. 2, lett. *e*), Cost.); altri imputabili all'organizzazione, la cui disciplina dovrebbe essere ripartita tra Regioni ed enti locali, a seconda delle rispettive attribuzioni.

Nel contesto inaugurato dalla sentenza n. 272/2004, l'unico modo per salvare quelle fonti regionali che entrano nel dettaglio delle forme di gestione e degli affidamenti, è fare leva sull'inciso, contenuto nel punto 4 in diritto della sentenza n. 272/2004, secondo cui la legislazione statale in materia di concorrenza deve limitarsi ad un "quadro di principi" capaci di orientare "regolazioni settoriali di fonte regionale". Solo appellandosi alla possibilità, ammessa dalla stessa Consulta, di discipline regionali attuative dei principi concorrenziali fissati dallo

2005, p. 16, in www.ermesambiente.it/autoridrsu/documenti/rapporti%202005.

(23) Per un commento della sentenza della Corte costituzionale si rinvia a G. SCIULLO, *Stato, Regioni e servizi pubblici locali nella pronuncia n. 272/04 della Consulta*, in www.lexitalia.it, 7-8/2004; L. OLIVIERI, *È esclusiva la competenza legislativa dello Stato sulla materia dei servizi pubblici a rilevanza economica?*, in www.lexitalia.it, 7-8/2004; T. TESSARO, *Miti e no: l'Idra di Lerna e i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica*, in www.lexitalia.it, 7-8/2004; M. LUCCA, *Il paradosso degli affidamenti in house nei servizi pubblici locali, tra meccanismi di incompiuta liberalizzazione e incompatibilità comunitaria*, in www.lexitalia.it, 9/2004.

(24) Cfr. Corte costituzionale, 27 luglio 2004, n. 272, punto 4 in diritto.

Stato, è possibile risolvere i descritti problemi di legittimazione normativa, riconoscendo alle previsioni regionali esistenti in materia di servizio idrico integrato una qualche copertura costituzionale.

Per tale via dovrebbero così “salvarsi” le modalità di affidamento ideate dalle fonti regionali ⁽²⁵⁾. Ad una condizione: che si tratti comunque di meccanismi rispettosi della concorrenza, posto che, in caso contrario, tali previsioni dovrebbero comunque lasciare il posto alla disciplina dell'art. 113, d.lgs. n. 267/2000, “battezzata” come inderogabile dallo stesso legislatore statale.

Tornando alla situazione emiliano-romagnola, il legislatore regionale ha risposto all'invito della l. n. 36/1994 di istituire ambiti territoriali ottimali, entro i quali gli enti locali devono organizzarsi per la concreta predisposizione del servizio idrico.

Lo ha fatto non solo con l.r. n. 25/1999, ma con una serie di atti amministrativi dal contenuto diverso, spesso riconducibili alla volontà di non lasciarsi sfuggire la disciplina dei rapporti tra enti locali e gestori del servizio.

In questo filone si collocano le delibere di Giunta 3 dicembre 2001, n. 2680 e 28 luglio 2003, n. 1550, che a norma dell'art. 9, l.r. n. 25/1999 tracciano gli indirizzi e le linee guida per l'organizzazione e la gestione del servizio idrico integrato, e la delibera di Giunta 3 dicembre 2001, n. 2679, recante ap-

(25) Importanti indicazioni sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di servizi pubblici locali si rinvencono nella recentissima sentenza n. 80, emessa dalla Corte costituzionale in data 3 marzo 2006. Chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di alcune disposizioni regionali afferenti alla determinazione del periodo transitorio in cui è ammessa la proroga degli affidamenti diretti del servizio di trasporto locale (art. 2, c. 2, l.r. Liguria n. 17/2003; art. 3, c. 1, l.r. Veneto n. 30/2004; art. 1, c. 11, lett. b) ed f) l.r. Calabria n. 36/2004; art. 25, l.r. Veneto n. 8/2005), la Consulta ne ha dichiarato l'incostituzionalità. Dette norme, invero, introducendo una proroga degli affidamenti preesistenti rispetto al termine previsto dal legislatore statale, sono state considerate invasive della sfera di competenza esclusiva riservata allo Stato dall'art. 117, c. 2, lett. e) Cost. in tema di tutela della concorrenza. La pronuncia si pone in rapporto di continuità con la precedente sentenza n. 272/2004 e infine, da ultimo, con la sentenza 23 gennaio 2006, n. 29, pure inerente al riparto di competenze legislative in materia di servizi pubblici locali. Per un primo commento si rinvia a L. LAMBERTI, *La disciplina dei servizi pubblici locali nella Costituzione riformata e la tutela della concorrenza*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

provazione della convenzione-tipo per regolare i rapporti tra l'Agenzia d'ambito ed il gestore del servizio.

Disposizioni cruciali, che completano il regime del servizio idrico integrato, toccando fondamentali aspetti non solo dell'organizzazione (piani d'ambito, piani per la prima attivazione del servizio), ma anche della gestione (*in primis*, criteri per l'individuazione del soggetto gestore) e della regolazione (predisposizione di un modello convenzionale valido per tutti gli affidamenti).

Rispetto a questo stato di cose, non può che prendersi atto del vasto quadro normativo che attualmente compone la disciplina del servizio idrico integrato: un complesso sfaccettato di fonti, che si intrecciano e completano, conferendo precisione sempre maggiore ai principi fissati dalla legge statale.

Alcuni dubbi permangono su quelle previsioni che, riguardando specificamente gli affidamenti in senso non sempre conforme alla legge statale e ai principi della concorrenza, sollevano le perplessità sopra descritte. Ma si tratta, probabilmente, di un male necessario, cui si è dovuto fare ricorso per attraversare il difficile passaggio dal vecchio al nuovo regime, nell'attesa di avviare la prima stagione delle gare.

3. *L'affidamento del servizio*

La norma di legge regionale relativa all'affidamento del servizio idrico integrato è l'art. 8 *ter*, l.r. n. 25/1999. Esso assegna alle Autorità d'ambito, che in Emilia-Romagna prendono il nome di Agenzie d'ambito per i servizi pubblici ⁽²⁶⁾, il compito di procedere all'affidamento delle attività di erogazione del servizio.

I modelli ammissibili secondo il menzionato articolo sono due:

- selezione del gestore a mezzo di procedure ad evidenza pubblica, ispirate a criteri di pubblicità, trasparenza e concor-

(26) Cfr. art. 3, c. 2, l.r. Emilia-Romagna n. 25/1999.

renzialità;

- affidamento diretto a società a prevalente capitale pubblico effettivamente controllate dai Comuni rientranti nell'ambito territoriale ottimale e che esercitano nei confronti dei medesimi la parte più importante della propria attività.

Dal confronto con la disciplina degli affidamenti contenuta nell'art. 113, c. 5, d.lgs. n. 267/2000 emergono alcune divergenze o, meglio, alcune lacune della normativa regionale rispetto alla legge statale.

Diversamente dal testo statale, la disciplina regionale non contempla, invero, l'affidamento diretto a società a capitale interamente pubblico, sulle quali l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino un controllo analogo a quello svolto sui propri servizi e che realizzino la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti pubblici che la controllano⁽²⁷⁾. Sono le cd. società Teckal, che in quanto interamente pubbliche si considerano escluse dal mercato e sottratte alle regole della concorrenza⁽²⁸⁾.

La norma regionale, inoltre, non prevede espressamente che l'affidamento diretto a società mista possa avvenire solo se il socio privato sia stato scelto con gara⁽²⁹⁾.

(27) Sulle forme di affidamento diretto consentite dall'art. 113, c. 5, d.lgs. n. 267/2000 si veda G. DI CHIO, *L'affidamento diretto dei servizi pubblici locali*, in *www.giustamm.it*, n. 11/2004.

(28) Cfr. Corte di giustizia delle Comunità europee, 18 novembre 1999, causa C-107/98, in *Foro amm.*, 2001, p. 795 ss., con nota di R. IANNOTTA. Per un'analisi delle caratteristiche dei cd. affidamenti *in house* consentiti dalla disciplina europea si rinvia a C. BONORA, M. CALCAGNILE, *Le caratteristiche delle società in house providing per la gestione dei servizi pubblici locali*, in *www.giustamm.it*, n. 8/2005; E. VARANI, "L'in house providing": il concetto di "controllo analogo" tra disciplina comunitaria e normativa interna, in *www.lexitalia.it*, n. 2/2005; M. RICCIO, *La dubbio sanabilità degli affidamenti "in house providing"*, in *Urbanistica e appalti*, 2004, p. 689 ss.; A. MASSERA, *L'"in house providing": una questione da definire*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 849 ss.; M. LUCCA, *Il paradosso degli affidamenti in house nei servizi pubblici locali, tra meccanismi di incompiuta liberalizzazione e incompatibilità comunitaria*, in *www.lexitalia.it*, n. 9/2004; G. GRECO, *Gli affidamenti "in house" di servizi e forniture, le concessioni di pubblico servizio e il principio della gara*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, p. 1461 ss.

(29) L'obbligo di gara per la scelta del socio privato è esplicitamente previsto solo dall'art. 14, c. 2 bis, l.r. Emilia-Romagna n. 25/1999, relativamente al caso del gestore che operi a mezzo di società operative da esso controllate. In questa ipotesi, è sta-

Per le motivazioni esposte nel paragrafo precedente, è ragionevole concludere per l'applicazione di dette previsioni anche al caso dei servizi idrici.

Induce ad una simile soluzione la formula del primo comma dell'art. 113, d.lgs. n. 267/2000, che, se da un lato fa salve le normative di settore, dall'altro espressamente qualifica tutte le previsioni del medesimo articolo come inderogabili ed integrative delle discipline dei singoli settori del servizio pubblico locale.

La conseguenza di tale intreccio normativo non può che essere, allora, l'allargamento anche al regime delle acque delle modalità di affidamento descritte dalla legge statale.

Detta ricostruzione è stata da ultimo confermata dall'art. 150, c. 3, d.lgs. n. 152/2006, che recependo le previsioni dell'art. 113 TUEL, ha appunto stabilito la possibilità di affidamenti diretti a vantaggio di società partecipate esclusivamente dagli enti locali presenti nell'ambito territoriale ottimale o a società partecipate solo parzialmente da tali enti, purchè il socio privato sia stato scelto con gara.

Sulla validità delle previsioni contenute nell'art. 8 *ter*, l. n. 25/1999 non paiono, invece, porsi dubbi insuperabili.

Vero è, infatti, che queste prescrizioni, pur disciplinando forme di affidamento del servizio e, dunque, toccando la materia "tutela della concorrenza", non paiono lesive del mercato. Così sono da intendersi sia l'obbligo di scelta concorsuale del gestore, sia l'affidamento senza gara in caso di società partecipate dagli enti locali, con l'ovvia precisazione che il socio privato sia scelto con procedura ad evidenza pubblica.

Non è poi privo di rilievo che le medesime disposizioni ricalchino, sia pure parzialmente, modalità di affidamento già stabilite nella legge statale, con ciò dimostrando di muoversi in quel "quadro di principi", entro cui la sentenza della Corte costituzionale n. 272/2004 ammette "regolazioni settoriali di fonte regionale".

bilito che il socio privato delle società operative sia selezionato con procedure ad evidenza pubblica.

Senonchè su questo scenario, si sono di recente innestate alcune decisive pronunce della Corte di giustizia europea, tese a circoscrivere l'operatività degli affidamenti diretti.

Il riferimento è, in primo luogo, alla sentenza della Corte CE 11 gennaio 2005 n. 2603, C-26/03 ⁽³⁰⁾ (Stadt Halle), che ha da ultimo statuito l'illegittimità degli affidamenti diretti a vantaggio di società miste.

La decisione, già nota per la sua dirompente innovatività, chiarisce come basti una partecipazione anche minoritaria di soggetti privati al capitale sociale, per escludere che la società sia sottoposta a quella speciale influenza dell'ente locale indispensabile, secondo le indicazioni della giurisprudenza comunitaria, per legittimare affidamenti senza gara.

Ciò per una elementare considerazione: il socio privato mira per sua natura a realizzare un proprio interesse imprenditoriale, non coincidente con l'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione; di qui l'impossibilità di classificare la società come organo indiretto dell'amministrazione, dalla quale l'organismo societario si emancipa da un punto di vista sia formale che sostanziale ⁽³¹⁾.

Nel presente scenario, l'unico residuo margine di operatività degli affidamenti diretti dovrebbe allora limitarsi alle sole società interamente pubbliche, che, se rispondenti ai rigorosi requisiti dell'*in house providing*, sarebbero "dispensate" dal vincolo della gara.

Secondo le stingenti enunciazioni della Corte europea, ove Comuni e Province intendano perseguire la via dell'affidamento diretto, dovranno dunque "plasmare" le proprie iniziative so-

(30) Per una disamina della sentenza si rinvia a R. DE NICTOLIS, *La Corte CE si pronuncia in tema di tutela nella trattativa privata, negli affidamenti in house e a società miste*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, p. 295 ss.; C. GUCCIONE, *L'affidamento diretto di servizi a società mista*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 271 ss.; G. MARCHEGANI, *Gli affidamenti "in-house" e la sindrome del cavallo a dondolo. Sentenze a confronto*, in *www.giustamm.it*, n. 5/2005; A. VIGNERI, *Questioni di attualità nelle modalità di gestione dei servizi pubblici locali*, in *www.astrid-online.it*, p. 13 ss.

(31) Analoghi principi sono affermati nella ancora più recente sentenza della Corte di giustizia europea 10 novembre 2005, C-29/04. Da ultimo, si veda pure Corte CE, Sez. I, 6 aprile 2006, C-410/04.

cietarie sul modello delle cd. società Teckal, le uniche ammesse a beneficiare dei limitati spazi di esenzione dall'obbligo di gara⁽³²⁾.

Oltre a conferire il capitale di dotazione della società, l'ente locale dovrà coordinare ogni aspetto della vita societaria, in forza di un controllo assoluto che rende la società un organismo saldamente in mani pubbliche⁽³³⁾. Dovrà, ad esempio, individuare lo scopo statutario e gli indirizzi sociali, approvare gli atti fondamentali, esercitare poteri di vigilanza, finanziare l'attività, nominare direttamente i membri degli organi sociali. Inoltre, la società dovrà prevalentemente operare per l'ente costituente, in tal modo dimostrando la sua accessorietà rispetto a quest'ultimo, del quale costituisce una propaggine organizzativa.

Solo in presenza di questi presupposti è infatti configurabile quel modello di delega interorganica che, rivelando la società come un'articolazione organizzativa dell'ente socio, integra una unità sostanziale tra i due soggetti giuridici⁽³⁴⁾.

Trattasi di requisiti estremamente rigorosi, negli ultimi anni oggetto di definizione sempre più puntuale anche da parte dei giudici nazionali⁽³⁵⁾, ormai attestati nel senso di consentire de-

(32) Sulla legittimità degli affidamenti diretti a società *in house* si è espressa la recentissima sentenza Corte CE, Sez. I, 6 aprile 2006, C-410/04, in *Guida al diritto*, n. 17/2006, p. 116.

(33) Sui requisiti dell'*in house providing* si veda anche la circolare n. 12727 del 19 ottobre 2001, con cui il Dipartimento per le politiche comunitarie ha contribuito a chiarire i connotati della delegazione interorganica.

(34) Come ha rilevato C. ALBERTI, *Appalti in house, concessioni in house ed esternalizzazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.* 2001, p. 513 ss., la giurisprudenza comunitaria ha posto come elemento centrale di giustificazione del rapporto diretto la "dipendenza" della società dall'ente: dipendenza formale, economica, amministrativa (quest'ultima, in termini sia gestionali, sia organizzativi).

(35) Cfr. TAR Campania, Napoli, Sez. I, 30 marzo 2005, n. 2784, in *www.dirittodeiservizipubblici.it*, 2005, secondo cui l'affidamento *in house* può aver luogo solo se la società si configura come amministrazione indiretta dell'ente locale, in virtù di un controllo assoluto sull'attività sociale, che deve a sua volta essere istituzionalmente destinata ad operare in favore dell'ente socio. Interessanti indicazioni si rinvencono pure in TAR Friuli Venezia Giulia, Trieste, 15 luglio 2005, n. 634, in *www.giustamm.it*, n. 8/2005, che, con riferimento alle società partecipate da più amministrazioni locali, ha affermato la necessità di istituire un ufficio comune, con il compito di coordinare e collegare la volontà dei vari enti soci al fine di realizzare un controllo congiunto sulla società. Nello stesso senso si colloca TAR Lombardia, Bre-

roghe al mercato solo quando la società sia istituzionalmente destinata ad operare in favore dell'ente socio. Una rigida applicazione delle regole comunitarie, secondo cui ogni "strappo" ai principi della concorrenza deve essere interpretato in modo restrittivo⁽³⁶⁾, porta a ritenere che questa sia l'unica conclusione ammissibile.

Ma non è tutto. In quanto tesi ad escludere una concorrenza "per il mercato", gli affidamenti diretti, ove possibili, richiedono anche uno specifico e puntuale obbligo di motivazione da parte del soggetto affidatario⁽³⁷⁾, il quale dovrà dar conto delle ragioni di interesse pubblico ostative all'espletamento della gara per la scelta del gestore.

Lo ha di recente confermato il d.lgs. n. 152/2006, che nella norma dedicata agli affidamenti diretti (art. 150, c. 3), ha stabilito come tale modalità di gestione sia possibile "qualora ricorrano obiettive ragioni tecniche o economiche".

scia, 2 maggio 2006, n. 433. In argomento si veda anche la nota Commissione UE del 26 giugno 2002, in cui trovano ulteriore specificazione i poteri di direzione, coordinamento e controllo che l'ente pubblico deve esercitare perché si abbia con la società un rapporto di delegazione interorganica. Infine, la Corte di giustizia europea, con sentenza del 13 ottobre 2005, C-458/03 (*Parking-Brixen*) ha affermato che per ritenere sussistente il requisito del controllo analogo non è sufficiente il possesso della maggioranza delle quote societarie, ma occorre un esercizio di fatto del controllo, attraverso meccanismi di *governance* che consentano di realizzare la più totale ingerenza sulla società. Per un commento di tali pronunce si rinvia a A. SCARASCIA, *I limiti degli affidamenti in house dei servizi pubblici locali*, in www.lexitalia.it, n. 10/2005; A. LE DONNE, C. PIEROTTI, *Gestione in house dei servizi pubblici locali: contaminazioni, suggestioni, soluzioni*, in www.astrid-online.it; M. CHIAPPETTA, *L'in house providing alla luce della più recente giurisprudenza comunitaria*, in www.lexitalia.it, n. 4/2006.

(36) Il principio è stato da ultimo ribadito da Corte CE, 11 gennaio 2005 n. 2603, C-26/03, in *Urbanistica e appalti*, 2005, p. 294 ss.

(37) In questo senso si è espressa l'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel parere 19 settembre 2005, AS 211 e, con specifico riferimento al servizio idrico integrato, la circolare del Ministero dell'ambiente e la tutela del territorio 6 dicembre 2004. Del resto, l'obbligo di motivare la scelta di una particolare forma di gestione è principio pacifico in giurisprudenza: Cons. St., Sez. VI, 12 marzo 1990, n. 374, in *Foro it.*, 1991, III, p. 370; TAR Lazio, Sez. II *ter*, 16 dicembre 2004, n. 16254, in *Foro amm. TAR*, 2004, p. 3718. Si vedano, in argomento, J. BERCELLI, *Le società miste e le società in house per i servizi pubblici locali: la legge e le ipotesi interpretative*, in www.giustamm.it, n. 3/2005; A. LUCCHETTI, *Il quadro istituzionale dei servizi di interesse economico generale: la gestione del servizio idrico integrato nelle recenti pronunce giurisprudenziali nazionali e comunitarie*, in www.astrid-online.it, p. 26 ss.

Ancora, sempre con recentissima pronuncia, la Corte europea (sentenza 21 luglio 2005 n. 2603, C-231/03, CO.NA.ME) ha affermato l'impossibilità di procedere ad affidamenti diretti ove la partecipazione dell'ente locale al capitale sociale sia così esigua da non consentire alcun controllo diretto sulla gestione della società: il che porta inevitabilmente a restringere il capo dell'affidamento diretto alle società multi-comunali da parte di quegli enti locali che non dispongano della maggioranza del capitale.

Descritti, sia pure brevemente, i principi interpretativi recentemente affermatasi in materia affidamenti diretti, si tratta ora di vedere quali ricadute, nel prossimo periodo, tali indirizzi avranno sul sistema dei servizi idrici.

Il primo problema riguarda l'affidamento del servizio a società miste.

Secondo lo schema dell'art. 113, d.lgs. n. 267/2000 (recepito dall'art. 150, c. 3, d.lgs. n. 152/2006) e in base ad un consolidato orientamento interpretativo⁽³⁸⁾, la gara per la scelta del socio privato⁽³⁹⁾ è sempre stata considerata alternativa alla gara per l'affidamento del servizio.

Si ritiene che tale soluzione debba continuare ad essere praticata, nonostante i giudici comunitari abbiano affermato l'illegittimità degli affidamenti diretti a società solo partecipate dagli enti locali. Prima di tutto perché le citate sentenze della Corte di giustizia non affrontano specificamente il tema dell'affidamento a società mista in cui il socio privato sia stato selezionato con procedura ad evidenza pubblica⁽⁴⁰⁾. Secondariamente

(38) I giudici nazionali sono stati finora orientati per la legittimità degli affidamenti diretti a società miste, il cui socio privato sia stato selezionato con procedura ad evidenza pubblica. Cfr. Cons. St., Sez. V, 3 marzo 2005, n. 272; Cons. St., Sez. V, 30 aprile 2000, n. 2297, in *Foro it.*, 2002, III, p. 553; Cons. St., Sez. V, 30 giugno 2003, n. 3864; Cons. St., Sez. V, 19 febbraio 1998, n. 192; *contra*, da ultimo, Cons. St., Sez. V, 16 marzo 2005, n. 1074, in *www.lexitalia.it*, n. 3/2005.

(39) La gara per la selezione del socio privato è da ritenersi principio generale e inderogabile. Cfr., per tutte, Cons. St., Sez. V, 19 febbraio 1998, n. 192.

(40) Così R. DE NICTOLIS, *op. cit.*, p. 305; A. GRAZIANO, *Servizi pubblici locali: modalità di gestione dopo le riforme di cui alla l. 24.11.2003 n. 326 e alla l. 24.12.2003, n. 350 e compatibilità con il modello dell'in house providing alla luce delle ultime pronunce della Corte di Giustizia*, in *www.giustizia-amministrativa.it/documen-*

perché la scelta di sottomettere la società mista all'espletamento di due distinte procedure concorsuali (una per la scelta del socio privato, l'altra per l'aggiudicazione del servizio) appare macchinosa e irragionevole, non ponendosi ulteriori esigenze di tutela del mercato una volta che il socio privato abbia superato un confronto competitivo con altre imprese concorrenti.

Più delicato è il problema della compatibilità comunitaria degli affidamenti a vantaggio di società a capitale interamente pubblico, dove non è detto che vi siano enti locali detentori di quella maggioranza del capitale necessaria, secondo la sentenza della Corte CE, 21 luglio 2005 n. 2603, C/231-03 (Co.Na.Me), per legittimare affidamenti diretti.

Ma pure se si verificasse la partecipazione maggioritaria di un ente locale, la sentenza della Corte di giustizia del 13 ottobre 2005, C-458/03 (Parking-Brixen) consentirebbe l'affidamento diretto solo se, oltre al controllo delle quote societarie, il Comune esercitasse sulla società anche un controllo effettivo, attraverso meccanismi di *governance* tali da consentire la più totale ingerenza sulla vita dell'ente.

Le difficoltà maggiori riguardano il fatto che, nelle società multicomunali, può esservi al massimo un solo Comune che ha il controllo dell'organismo. Tuttavia, poiché il modello *in house* richiede che la società svolga la maggior parte della sua attività a vantaggio dell'ente affidante, secondo la citata giurisprudenza lo schema dell'affidamento diretto non sarebbe a rigore utilizzabile nel settore dei servizi idrici, che per legge devono essere resi non nel territorio di singoli Comuni, ma nell'intero ambito territoriale ottimale.

Eppure, proprio le peculiari caratteristiche del servizio idrico integrato consentono di mitigare gli effetti che una rigorosa applicazione delle pronunce comunitarie finirebbe per determinare.

Si è detto che la gestione del ciclo delle acque è un servizio reso non nel territorio del singolo Comune, ma in un'area più vasta, i cui confini coincidono con quelli dell'ambito territoria-

tazione, p. 16 ss.

le ottimali.

Inoltre, nel settore che ci occupa, gli affidamenti non sono disposti dall'ente locale individualmente considerato, ma da una struttura operativa che associa tutti gli enti locali presenti nell'ambito territoriale ottimale (l'Autorità d'ambito).

E allora, posto che nel servizio idrico integrato il punto di riferimento non sono mai singoli territori comunali o singoli Comuni, ma ambiti sovracomunali e forme associative intercomunali, è possibile affermare che i principi da ultimo espressi dalla giurisprudenza comunitaria permettano margini di affidamento diretto a vantaggio di società multicomunali, a condizione che si verifichino due presupposti:

- che la società sia costituita per operare a vantaggio non del territorio di singoli Comuni soci, ma di tutta l'area sovracomunale;

- che gli enti locali soci, considerati nel loro complesso, abbiano la maggioranza del capitale e adottino strumenti operativi (es. patti di sindacato) capaci di garantire un'influenza effettiva sulla gestione della società.

Viceversa, se rilevasse solo il ruolo che il singolo ente locale riveste nella società, pur interamente pubblica, dovrebbe concludersi che nel campo dei servizi idrici l'affidamento diretto non sarebbe mai praticabile.

Prima di tutto, perché qui non è il Comune che effettua l'affidamento, e dunque sarebbe irrilevante che esso esercitasse un'influenza dominante sulla società; secondariamente, perché, dovendo la società svolgere la propria attività nell'intero ambito territoriale ottimale, verrebbe meno il requisito, richiesto alle società *in house*, di erogare i propri servizi a prevalente vantaggio dell'ente locale che le controlla.

Solo ponendo l'accento sul complesso degli enti locali partecipanti alla società, è allora possibile recuperare spazi di affidamento diretto anche nel settore dei servizi idrici integrati.

Le osservazioni svolte mostrano ancora una volta, in tutta la loro criticità, la tendenziale estromissione dei Comuni individualmente considerati dai meccanismi che governano la gestione del ciclo idrico.

Il singolo ente locale, infatti, non solo non dispone del potere di affidamento, spettante all'Autorità d'ambito, ma è altresì di fatto privato della possibilità di aspirare ad affidamenti diretti, pur quando costituisca una società di scopo da esso interamente partecipata.

Ciò per due fondamentali motivi. Il primo è che, nel contesto disegnato dalla legge "Galli", la società affidataria è chiamata a gestire il servizio in un ambito territoriale che va ben al di là dei confini comunali. Se vuole ambire all'affidamento, il Comune deve dunque dotare la propria società di scopo di adeguate risorse finanziarie, professionali e tecniche, che i singoli enti locali (specie i più piccoli) normalmente non possiedono.

Inoltre, per i principi derivanti dal diritto comunitario (e recepiti nell'ordinamento interno ⁽⁴¹⁾), l'affidamento diretto a vantaggio di società costituite dal singolo Comune non sarebbe comunque possibile, perché la società affidataria è chiamata a svolgere la sua attività in un territorio più vasto di quello del Comune di riferimento, con ciò difettando della caratteristica dell'esercizio, nei confronti dell'ente locale medesimo, della parte più importante della propria attività.

L'unica strada per conservare spazi di intervento gestionale a favore del singolo Comune è allora quella di aderire a società costituite o partecipate dagli enti locali presenti nell'ambito territoriale ottimale, e fare in modo di non rimanere in posizione di minoranza nella scelta del gestore.

Si è infatti visto come le Autorità d'ambito siano configurate quali enti associativi, che deliberano a maggioranza.

Così è anche in Emilia-Romagna, dove l'Agenzia d'ambito, ai sensi dell'art. 3, l.r. n. 25/1999, assume la forma della convenzione o del consorzio di funzioni, con quote di partecipazione che sono determinate per un decimo in ragione del numero degli enti locali aderenti e per nove decimi sulla base della popolazione di questi.

Evidente come, in un simile contesto, i Comuni, specie i più piccoli, rischino di non vedere sufficientemente tutelate le pro-

(41) Cfr., da ultimo, art. 150, c. 4, d.lgs. n. 152/2006.

prie posizioni, ove il loro punto di vista non collimi con quello espresso dagli altri membri dell'Agenzia.

È, dunque, nel loro interesse cercare forme di solidarietà politica all'interno dell'Autorità, così da poter contare sull'appoggio di una maggioranza che consenta di fare approvare le iniziative da essi sostenute.

Né può sottovalutarsi come il Comune, pur partecipando ad una società multicomunale affidataria del servizio, non goda di piena libertà di scelta, non potendo disporre, da solo, di decisioni imprenditoriali riservate agli organi sociali.

Ci si chiede, allora, se ai Comuni singolarmente considerati sia concessa qualche altra via per continuare ad esercitare poteri di gestione del servizio, senza incorrere nei limiti che i descritti meccanismi associativi (sia societari, che interni all'Agenzia) pongono alla sua autonomia decisionale.

Una risposta al quesito potrebbe essere rappresentata dal meccanismo della "salvaguardia", prefigurato dall'art. 9, c. 4, l. n. 36/1994 e dall'art. 11, l.r. n. 25/1999 come strumento per favorire un passaggio graduale dal vecchio al nuovo regime.

La salvaguardia consiste nel mantenere in vita alcune gestioni esistenti al momento dell'entrata in vigore della sopra citata normativa e che, anche se non conformi al modello delle società titolate a beneficiare di affidamenti diretti secondo la nuova disciplina, abbiano comunque dato prova di efficienza, efficacia ed economicità.

Ove siano rispettati questi requisiti, l'Autorità può individuare degli organismi cd. salvaguardati, destinati ad operare in aree "ritagliate" all'interno dell'ambito territoriale ottimale.

È altresì richiesto, a norma dell'art. 11, l.r. n. 25/1999, che le gestioni salvaguardate rispondano a criteri di industrialità, non determinino diseconomie di scala o lievitazione di costi pregiudizievoli all'economicità della gestione del servizio idrico, non comportino significative differenziazioni delle tariffe applicate nell'ambito.

Verificata l'osservanza di questi presupposti, l'Autorità stipula con la struttura gestionale esistente una convenzione, in cui è precisata la scadenza della salvaguardia.

Come si vede, si tratta di uno strumento importante messo a disposizione dei Comuni, che presentando domanda di salvaguardia, possono sperare di mantenere perduranti (anche se transitori) spazi di autoproduzione del servizio, da erogare a mezzo di proprie società già presenti e che, al momento dell'attivazione della procedura, abbiano dato soddisfacenti risultati imprenditoriali.

Il problema è che la salvaguardia non è un sistema conforme alle regole concorrenziali, e questo ha indotto a limitarne la durata nel tempo e a circoscriverne anche la concreta portata applicativa. In questo senso si è espressa la giurisprudenza, la quale ha avuto modo di sottolineare come la salvaguardia costituisca un'eccezione alle regole generali: pertanto, essa può aver luogo solo ove risulti più conveniente continuare ad avvalersi di organismi già operanti, che abbiano dimostrato capacità tali da far ritenere maggiormente economico il mantenimento degli stessi ⁽⁴²⁾.

Il ricorso alla salvaguardia è, poi, oltremodo difficile in questa Regione, che per la salvezza delle gestioni esistenti richiede un carattere di industrialità non previsto dalla legge statale e specificato attraverso minuziosi indirizzi della Giunta regionale ⁽⁴³⁾.

Più nel dettaglio, la Regione ha individuato una serie di indicatori di carattere tecnico, economico e gestionale, che consentono letteralmente di "misurare" il livello di efficienza delle gestioni esistenti. Il che, se da un lato conferisce un forte grado di certezza alle valutazioni dell'Autorità d'ambito, riducendone la discrezionalità e consentendone un controllo oggettivo, dall'altro, però, "blinda" eccessivamente l'accesso alla salvaguardia, ancorandone l'ammissibilità a giudizi matematici, che non permettono di considerare le specificità delle singole situazioni locali e dei risultati (più o meno positivi) ivi sperimentati.

Agli enti locali desiderosi di mantenere un ruolo nell'erogazione dei servizi idrici non resta, allora, che ricercare ulteriori

(42) TAR Lazio, Sez. II, 21 ottobre 2003, n. 8887, in *Foro amm. TAR*, 2003, p. 3003.

(43) Cfr. delibera di Giunta regionale 3 dicembre 2001, n. 2680, portante "Indirizzi e linee guida per l'organizzazione e la gestione del servizio idrico integrato".

soluzioni, avviando percorsi che permettano di superare gli ostacoli del meccanismo di salvaguardia e i limiti posti alla loro autonomia decisionale dalle gestioni multicomunali.

Una via d'uscita potrebbe rinvenirsi nella costituzione di enti *holding* a carattere consortile: strutture partecipate da più società, ciascuna avente un proprio ente locale di riferimento.

Ricorrendo a questa strada, potrebbero risolversi i conflitti che normalmente insorgono tra i Comuni partecipanti a società multicomunali quando si tratta di assumere le più importanti scelte di gestione della società.

I Comuni potrebbero ad esempio accordarsi che, una volta ottenuto l'affidamento da parte della *holding*, le società da essi controllate operino ciascuna nel proprio territorio, secondo le direttive impartite dal Comune stesso, eventualmente nell'alveo di principi guida stabiliti dal gruppo.

In questo modo, pur nel doveroso rispetto degli assetti proprietari, ai singoli Comuni sarebbero garantiti maggiori spazi decisionali nella gestione del servizio.

Sarebbe inoltre concesso loro di recuperare, agli occhi della propria cittadinanza, quel *deficit* di autorevolezza determinato dalla perdita del potere di scelta dei gestori e dagli angusti limiti dell'affidamento diretto.

Sarebbe infine possibile assicurare livelli di efficienza probabilmente maggiori rispetto a quelli di società "terze", che non conoscono le peculiarità dei vari territori e non sono sempre in grado di comprendere i bisogni delle singole popolazioni locali.

Chi scrive non ignora le perplessità sollevate, in ordine a questo modello, dalla giurisprudenza, la quale ha posto in evidenza come le società aventi caratteristiche di *holding* e costituite solo per coordinare servizi pubblici affidati a società di scopo comunali non sono contemplate dalla disciplina dei servizi pubblici locali⁽⁴⁴⁾.

Lungo la stessa linea si colloca la circolare del Ministero dell'ambiente e la tutela del territorio 6 dicembre 2004, la quale

(44) TAR Toscana, Sez. I, 15 gennaio 2001, n. 25, in *Foro amm.*, 2001, p. 1280.

ha precisato che alle società *in house* possono partecipare solo enti locali, non società a partecipazione pubblica, neppure totale, o consorzi intercomunali.

Sul punto deve tuttavia osservarsi come le motivazioni poste alla base di tali restrittive indicazioni non siano pienamente condivisibili. L'affidamento a questo tipo di società non sembra cozzare, infatti, né con le regole della concorrenza, né col modello dell'*in house providing*, venendo comunque in rilievo strutture societarie controllate *in toto* da enti pubblici, sia pure attraverso meccanismi di secondo grado.

Sostenerne l'inammissibilità pare, dunque, un eccesso di cautela, non imposto dal diritto comunitario, oltre che non completamente rispettoso dell'autonomia comunale.

Il Codice dell'ambiente da ultimo entrato in vigore sembra aver accolto le suggestioni provenienti dai Comuni più piccoli, che da tempo chiedevano una tutela più forte delle loro prerogative in seno alle Autorità d'ambito e un ruolo più determinante nella gestione del servizio.

Ferma restando la loro necessaria adesione all'Autorità d'ambito, l'art. 148, c. 5, d.lgs. n. 152/2006, con una delle disposizioni più innovative dell'intero testo legislativo, ha riconosciuto agli enti locali minori il potere di gestire il servizio in economia o a mezzo di società interamente partecipate e controllate.

Ciò a due condizioni: che si tratti di Comuni di montagna; che la loro popolazione sia inferiore alle mille unità.

Una timida apertura, che nel dischiudere spazi di autonomia gestionale agli enti più piccoli, tuttavia dimostra l'acquisita consapevolezza che l'omogeneità di scelte assunte dall'alto (e sulle quali i Comuni piccoli rischiano di non influire) non sempre si adatta ad esigenze locali spesso diversissime, e perciò bisognose di soluzioni peculiari.

È il caso, appunto, dei territori di montagna, dove non è rara l'esperienza di buone prove gestionali da parte dei Comuni e dove soggetti imprenditoriali esterni potrebbero non garantire adeguati livelli di efficienza, per i costi più alti e le maggiori difficoltà operative che in queste aree l'erogazione del servizio

comporta.

4. *La proprietà delle reti*

Con riguardo alle infrastrutture destinate alla produzione dei servizi a rilevanza economica, la disciplina generale contenuta nell'art. 113, d.lgs. n. 267/2000 prevede due distinti principi:

- separazione tra proprietà delle reti, degli impianti e delle dotazioni patrimoniali dalla erogazione del servizio;
- eventuale separazione tra proprietà delle reti e degli impianti dalla gestione degli stessi, ove stabilito dalla disciplina di settore.

In particolare, nel contesto delineato dall'art. 113, c. 2 e 13, d.lgs. n. 267/2000, le dotazioni necessarie all'erogazione del servizio sono sottratte alla proprietà privata per essere riservate ad enti pubblici o a società a capitale interamente pubblico, che è incredibile. È poi obbligo del proprietario mettere a disposizione del nuovo gestore le dotazioni indispensabili all'erogazione del servizio, dietro pagamento di un canone stabilito dall'Autorità di settore.

Scopo di simili previsioni è quello di equilibrare il gioco della concorrenza tra le imprese che ambiscono alla produzione del servizio, negando ai concorrenti privati la titolarità di beni che potrebbero favorirli nell'aggiudicazione del servizio.

Viceversa, la riserva alla mano pubblica della proprietà dell'infrastruttura non ha influenza sulle regole della concorrenza, perché, anche laddove la proprietà fosse attribuita a società pubbliche, il beneficio riguarderebbe soggetti giuridici operanti fuori dal mercato, senza violazione del principio di parità tra imprese.

Se disposto dalle normative di settore, la gestione delle reti può essere disgiunta da quella del servizio e affidata ad imprese scelte con procedura ad evidenza pubblica, o a società a capitale interamente pubblico all'uopo costituite, a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino su di esse un controllo analogo a quello svolto sui propri servizi e che dette

società realizzino la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti pubblici che le controllano.

La disciplina del servizio idrico integrato non contempla una simile separazione tra gestione degli impianti ed erogazione del servizio ⁽⁴⁵⁾. In Emilia-Romagna la descritta separazione è anzi oggetto di esplicito divieto, contenuto nell'art. 8 *bis*, l.r. n. 25/1999.

Chi si aggiudica l'attività di produzione, ha titolo per ottenere l'affidamento in gestione degli impianti necessari all'erogazione delle prestazioni.

La particolarità del settore in esame è che, qui, i beni strumentali alla gestione del servizio appartengono in gran parte alla categoria dei beni demaniali. Così è per gli acquedotti, le fognature e gli impianti di depurazione, che, in quanto infrastrutture non facilmente duplicabili costituenti monopolio naturale, sono stati espressamente ricondotti al demanio pubblico dall'art. 143, c. 1, d.lgs. n. 152/2006.

Sul punto deve anzi osservarsi come proprio l'esistenza di monopoli naturali fa sì che i servizi idrici integrati siano oggetto di una competizione solo "per il mercato" e non anche "nel mercato": da qui l'irrealizzabilità di un disegno in cui gli impianti possono essere gestiti in regime di autorizzazione da una pluralità di imprese che coesistono nello stesso sistema.

La prima difficoltà che pone l'applicazione delle regole relative alla proprietà degli impianti è stabilire quali beni siano soggetti al principio della necessaria proprietà pubblica separata dalla gestione del servizio: principio che, sancito dall'art. 113, d.lgs. n. 267/2000, si deve ritenere applicabile anche al sistema dei servizi idrici.

La norma ha generato alcuni problemi interpretativi, perché, a parte i beni espressamente contemplati dalla disciplina di settore (es. acquedotti o impianti di fognatura e depurazione), non è chiaro quali infrastrutture siano effettivamente qualificabili come "reti, impianti e dotazioni patrimoniali", ai sensi dell'art.

(45) Il divieto di separare la gestione delle reti da quella del servizio è stato espressamente sancito nel settore del servizio idrico, con circolare del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio 18 marzo 2003.

113, d.lgs. n. 267/2000.

Sul punto, la dottrina è orientata nel senso di conferire tale “etichetta” ai beni che siano ontologicamente finalizzati alla produzione del servizio e che, direttamente inerenti all'erogazione, non siano facilmente riproducibili e reperibili sul mercato.

In particolare, le “reti” sono state definite come attrezzature diffuse e tra loro connesse su cui corre il prodotto dell'attività; gli “impianti” come strutture connesse ma allocate in un unico luogo e non diffuse, destinate sempre all'attività di produzione; le “altre dotazioni patrimoniali” come beni essenziali per la produzione del servizio, senza le quali quest'ultimo non esisterebbe⁽⁴⁶⁾.

Non dovrebbero, invece, appartenere a questa categoria le dotazioni che, in quanto fungibili con altri beni della stessa specie e disponibili sul mercato (es. automezzi), possono essere sottratte all'applicazione dell'art. 113, c. 2 e 13, TUEL.

Nell'intento che, in premessa, ci si era prefissi di individuare spazi residui di intervento dei Comuni nel governo del settore idrico, le citate disposizioni normative assumono un valore centrale.

Esse, invero, riservano agli enti locali cui sono direttamente asserviti i beni necessari alla produzione del servizio, escludendo le Autorità d'ambito da qualsiasi attribuzione patrimoniale.

In base all'art. 113, c. 13, d.lgs. n. 267/2000, inoltre, sono solo gli enti locali a decidere se conferire detti cespiti a società di capitali interamente pubbliche.

Società nelle quali l'ente locale deve necessariamente possedere almeno una quota partecipativa. Lo imporrebbe l'art. 113 TUEL, che utilizzando il termine “conferimento”, deve appunto essere interpretato nel senso di stabilire la necessaria presenza dell'ente locale nell'organismo cui la proprietà dei beni viene assegnata⁽⁴⁷⁾.

Se così non fosse, non potrebbe negarsi un vero e proprio

(46) Così M. DUGATO, *I servizi pubblici locali*, cit., p. 2593.

(47) Secondo la definizione tecnica contenuta nell'art. 2247 c.c., i conferimenti sono i contributi dei soci alla formazione del patrimonio della società.

scardinamento del sistema, venendo il Comune pretermesso, oltre che dall'organizzazione del servizio, anche dalla titolarità di beni su cui, per ovvi motivi di ordine generale, deve continuare a mantenere il controllo (cd. proprietà-funzione).

E così il legislatore dimostra di volere conservare per i beni strumentali al servizio una condizione giuridica tutta particolare, volta a preservarne la finalizzazione a scopi di interesse generale e riassumibile in una intrasferibilità, che tendenzialmente li sottrae a qualsiasi atto di disposizione a favore di terzi.

La conseguenza di questo assetto è che devono considerarsi nulli, per contrarietà a norme imperative, gli eventuali conferimenti disposti a vantaggio di enti diversi da società interamente pubbliche⁽⁴⁸⁾, anche ove realizzati anteriormente all'entrata in vigore della norma in commento.

Verificandosi questa ipotesi, legittima e fondata sarà la pretesa comunale al riscatto delle reti e degli impianti presenti sul proprio territorio. Beni che, in quanto dotati di una immanente vocazione pubblicistica, devono essere ricondotti al loro alveo naturale: quello della irrinunciabile proprietà dell'ente locale e della relativa comunità di riferimento o, al più, di una società interamente pubblica, partecipata dall'ente locale medesimo.

Ne viene, per le stesse ragioni, che se l'ente locale decidesse di recedere dalla società interamente pubblica alla quale avesse precedentemente conferito beni strumentali, esso avrebbe diritto al riscatto di tali dotazioni, salvo conguaglio da corrispondere alla società.

Il principio dovrebbe valere anche per quelle società nate prima dell'entrata in vigore dell'art. 113, d.lgs. n. 267/2000 (nella versione attualmente vigente), che gli enti locali avevano costituito per la gestione del servizio, conferendo alle stesse anche la proprietà dei beni strumentali all'erogazione delle prestazioni.

Nel contesto attuale, una simile concentrazione in capo alla medesima società del ruolo di proprietario e gestore non è più possibile.

(48) Di questa opinione è M. DUGATO, *I servizi pubblici locali*, cit., p. 2596.

La conseguenza è che, ove la società continui da essere affidataria del servizio, i beni dovranno rientrare nella titolarità del Comune.

Lo stesso dovrebbe avvenire qualora il Comune decidesse di recedere dalla compagine societaria. Non può infatti negarsi come, con lo scioglimento del rapporto, viene a mancare sul piano funzionale e teleologico la causa giuridica dell'originario conferimento, disposto perché la società beneficiava anche dell'affidamento del servizio. Per effetto del recesso, inoltre, viene meno anche quel carattere servente della struttura societaria rispetto al Comune, che solo può legittimare l'attribuzione alla società degli impianti in questione.

A norma dell'art. 113, c. 13, d.lgs. n. 267/2000, è il proprietario delle reti il soggetto giuridico abilitato ad affidare al gestore le infrastrutture necessarie all'erogazione del servizio. L'assegnazione avviene in base ad un titolo concessorio, come previsto dall'art. 153, c. 1, d.lgs. n. 152/2006 e, prima ancora, dall'art. 12, c. 1, l. n. 36/1994.

La disciplina regionale del servizio idrico integrato prevede una deviazione rispetto a questo modello, attribuendo alle Agenzie d'ambito l'amministrazione dei beni strumentali ad esse affidati dagli enti locali per l'esercizio dei servizi pubblici (art. 6, c. 3, lett. g), l.r. 25/1999). Si introduce, in sostanza, una sorta di intermediazione tra proprietario e gestore, cui si accompagna l'intermediazione nel percepimento dei canoni annuali, che devono poi essere trasferiti ai Comuni⁽⁴⁹⁾.

L'art. 153, c. 1, d.lgs. n. 152/2006 dispone che la concessione d'uso dei beni della rete acquedottistica e fognaria sia gratuita. Per la valenza di regola generale attribuita all'art. 113, c. 13, d.lgs. n. 267/2000 deve invece ritenersi che l'uso delle altre dotazioni sia condizionato al versamento di un canone.

In ogni caso, il gestore subentra nelle immobilizzazioni, attività e passività del servizio idrico, ivi compresi i mutui e gli oneri di ammortamento.

(49) Cfr. art. 16 della convenzione-tipo per la regolazione del rapporto tra Agenzie d'ambito e gestori del servizio, adottata con delibera di Giunta regionale 3 dicembre 2001, n. 2679.

Un cenno, infine, al tema dei lavori connessi alla rete, che pure possono vedere l'ente locale impegnato in prima linea.

La disciplina di tale aspetto deve essere rintracciata in un *corpus* variegato di norme, in cui si intrecciano le regole generali dei servizi pubblici locali a rilevanza economica e le disposizioni di settore che la legislazione statale e regionale dedicano all'ambito specifico delle risorse idriche.

Più precisamente, le previsioni che vengono in rilievo sono:

- l'art. 113, c. 5 *ter*, d.lgs. n. 267/2000, a norma del quale il gestore può realizzare direttamente i lavori connessi alla gestione della rete, purché qualificato ai sensi della normativa vigente e purché la gara che lo abbia visto vincitore abbia avuto ad oggetto sia la gestione del servizio, sia l'esecuzione dei lavori connessi alla rete. Qualora, invece, la gara abbia riguardato solo la gestione del servizio, il gestore deve appaltare i lavori a terzi con procedure ad evidenza pubblica;

- l'art. 157, d.lgs. n. 152/2006 (che ha sostituito l'art. 16, l. n. 36/1994), ai sensi del quale ciascun ente locale può realizzare opere necessarie all'adeguamento del servizio idrico in relazione ai piani urbanistici e a concessioni per nuovi edifici in zone già urbanizzate, previo parere di compatibilità con il Piano d'ambito reso dall'Autorità d'ambito e previa convenzione con il gestore del servizio, al quale le opere, una volta realizzate, sono affidate in concessione;

- l'art. 8 *quinquies*, c. 3, l.r. n. 25/1999, secondo cui l'Agenzia di ambito può affidare ai soggetti gestori la progettazione delle opere strumentali alla gestione dei servizi.

Dalla combinazione delle previsioni sopra richiamate è possibile affermare che, in linea di principio, è il soggetto gestore a provvedere ai lavori relativi all'infrastruttura, che può eseguire direttamente o appaltare a terzi, a seconda che la gara per l'affidamento del servizio abbia avuto o meno ad oggetto anche la realizzazione dei lavori.

Su tale quadro generale si inserisce, tuttavia, la normativa di settore, che ammette sempre anche un intervento diretto degli enti locali nella costruzione delle opere funzionali alla gestione del servizio. Ciò a tre condizioni: che si tratti di interventi di

adeguamento dell'infrastruttura alla pianificazione urbanistica vigente o a nuovi permessi di costruire rilasciati in zone già urbanizzate; che sia previamente stipulata una convenzione con il gestore del servizio; che l'Autorità d'ambito esprima parere di compatibilità dell'opera con il Piano d'ambito.

Benché, a prima vista, compromessa dal necessario intervento consultivo dell'Autorità (non previsto nel precedente impianto della legge Galli), l'autonomia che il Comune conserva nel decidere se eseguire opere di adeguamento dell'infrastruttura rimane piuttosto ampia.

Le sue scelte, infatti, non sono subordinate ad un titolo abilitativo rimesso a valutazioni discrezionali dell'Autorità, ma ad un giudizio di compatibilità che, avendo come parametro dati certi (la rispondenza al Piano d'ambito), è atto dovuto in caso di accertata conformità.

Né la legislazione regionale sembra ampliare la sfera di ingerenza dell'Autorità. Il citato art. 8 *quinquies*, c. 3, l.r. n. 25/1999 prevede un intervento dell'Agenzia solo con riferimento ai lavori eseguiti dal soggetto gestore, che potrà realizzare tali opere in presenza di uno specifico atto di affidamento da parte dell'Autorità.

Nessun potere autorizzativo è invece stabilito riguardo alle opere che l'ente locale, nell'ambito delle sue funzioni istituzionali, vorrà realizzare. Del resto, se un permesso preventivo dell'Autorità può giustificarsi in relazione a lavori eseguiti da un soggetto privato chiamato a svolgere in via prevalente la diversa attività di gestione del servizio, lo stesso non può dirsi con riferimento alle costruzioni direttamente realizzate dal Comune, che è l'ente cui gli impianti in oggetto precipuamente pertengono.

5. *La regolazione del servizio*

L'assoluta centralità della regolazione nell'assetto complessivo della gestione del servizio non può sfuggire a chi abbia una qualche conoscenza delle dinamiche, talvolta complesse,

che dopo l'affidamento si innestano tra ente pubblico e soggetto erogatore.

Ruolo decisivo e cruciale è giocato, in questa fase del rapporto, dal contratto di servizio, strumento negoziale⁽⁵⁰⁾ in cui trovano precisazione le reciproche posizioni e gli obblighi delle parti.

Previsto in via generale dall'art. 113, c. 11, d.lgs. n. 267/2000 come fonte di disciplina del rapporto tra ente locale e società investite della erogazione del servizio, il contratto di servizio è l'atto in cui trovano precisazione gli standard di servizio già individuati nei capitolati di gara, con contestuale previsione di adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli stabiliti. Ma è anche il progetto di servizio elaborato dal gestore a contribuire, e in misura determinante, alla formazione dello schema contrattuale, traducendo in obblighi giuridici le condizioni dell'offerta dell'impresa risultata aggiudicataria.

I servizi idrici integrati hanno la particolarità di attribuire alle Autorità d'ambito il ruolo di regolazione altrove spettante agli enti locali titolari del servizio.

La funzione che negli altri servizi a rilevanza economica svolge il contratto di servizio è, inoltre, qui rimessa al più tradizionale strumento della convenzione, predisposto dalle Autorità d'ambito in base a convenzioni-tipo che le Regioni adottano insieme ai relativi disciplinari.

A norma dell'art. 151, d.lgs. n. 152/2006 la convenzione prevede, in particolare, la durata dell'affidamento, che non può superare i trenta anni; i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dall'Autorità; l'obbligo di adottare la carta dei servizi; le modalità di controllo del corretto svolgimento dell'attività; le penali e le sanzioni in caso di inadempimento; le condizioni di risoluzione del rapporto.

Come si vede, la fonte di regolazione del rapporto gestorio è un atto generato dall'intervento di più livelli decisionali, che concorrono a determinarne il contenuto, con un grado sempre

(50) Sulla natura giuridica del contratto di servizio si vedano M. DUGATO, *I servizi pubblici locali*, cit., p. 2627; A. ROMANO TASSONE, *Il contratto di servizio*, in *Dir. trasporti*, 1998, p. 613 ss.

maggiore di precisazione.

Essi sono: la Regione, che elabora la convenzione-tipo⁽⁵¹⁾; l'Autorità d'ambito, che conferisce concretezza alle previsioni stabilite in astratto della Regione; gli stessi soggetti erogatori del servizio, che dotandosi della carta dei servizi completano il quadro degli obblighi del gestore⁽⁵²⁾.

La scelta di coinvolgere l'impresa nella *policy* del settore è apprezzabile, perché attraverso una partecipazione all'assunzione delle scelte, cresce il senso di responsabilità del gestore (co-decisore delle politiche adottate) e più gravi diventano le conseguenze del suo inadempimento. Conclusione, questa, avvalorata dalla *ratio* e dalla disciplina delle carte dei servizi, prefigurate come efficace ausilio per realizzare fattori di qualità, anche attraverso la valorizzazione della posizione dell'utenza⁽⁵³⁾.

V'è da chiedersi quale ruolo abbiano, in questo variegato quadro, gli enti locali: se cioè, al di là del concorso alle scelte dell'Autorità, essi godano di una qualche specifica competenza nell'attività di regolazione.

La risposta al quesito richiede una minuziosa ricerca nella legislazione vigente e nella normativa di dettaglio, dove tutte le scelte strategiche sembrano essere consegnate all'Autorità.

È questa, infatti, che dispone interamente del rapporto gestorio⁽⁵⁴⁾, provvedendo alla sua instaurazione (mediante l'affidamento), alle eventuali modifiche e alla sua cessazione, sia naturale che anticipata (ad es., pronunciando la decadenza, in caso di inadempienza del gestore⁽⁵⁵⁾).

Oltre a predisporre le regole del rapporto gestorio, attraverso

(51) In Emilia-Romagna la convenzione-tipo è stata adotta con delibera di Giunta regionale 3 dicembre 2001, n. 2679.

(52) La carta dei servizi deve essere adottata dall'impresa affidataria secondo le prescrizioni delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 e 29 aprile 1999, nonché degli indirizzi fissati dall'Autorità d'ambito. Cfr. art. 23, l.r. Emilia-Romagna n. 25/1999.

(53) Lo dimostra il ricco contenuto che normalmente caratterizza le carte dei servizi, dove trovano spazio moltissimi indicatori di efficienza del servizio: regolarità e affidabilità delle prestazioni, comportamento del personale, attenzione per l'ambiente, grado di informazione dell'utenza.

(54) In Emilia-Romagna, questi poteri sono esplicitati all'art. 6, c. 1, l.r. n. 25/1999.

(55) Cfr. art. 152, c. 2, d.lgs. n. 152/2006.

l'adozione dell'atto convenzionale, l'Autorità conserva poi il controllo dei servizi affidati ⁽⁵⁶⁾, con titolo ad ottenere dal fornitore tutte le informazioni necessarie all'esercizio dei propri poteri di vigilanza.

È però vero che, in tema di controlli, molto possono fare anche singoli Comuni, che per il radicamento sul territorio in cui le prestazioni sono erogate, hanno l'immediata percezione dei risultati gestionali e la massima facilità nella verifica dei servizi resi.

Ciò anche perché, in quanto enti a finalità generale direttamente esponenziali delle comunità di riferimento, spesso sono proprio i Comuni i primi destinatari delle segnalazioni dei cittadini-utenti, che ad essi possono rivolgersi per denunciare inefficienze del servizio.

Sul punto, è positiva la scelta di alcune Autorità d'ambito di disciplinare convenzionalmente la partecipazione dei Comuni all'attività di vigilanza ⁽⁵⁷⁾.

È ovvio che la massima imparzialità del controllo avrà modo di esplicitarsi quando il gestore sia un soggetto imprenditoriale terzo rispetto ai Comuni.

Il sistema rivela, invece, tutta la sua criticità quando a fornire il servizio sia un organismo legato finanziariamente al controllore, perché partecipato o controllato dagli enti locali investiti del potere ispettivo.

Da questo punto di vista, maggiormente condivisibili appaiono le soluzioni sperimentate in altri settori (es. il trasporto pubblico locale), dove la vigilanza è stata affidata ad organismi tecnici, così superando il rischio di conflitti di interesse inevitabili là dove il controllo è influenzato o influenzabile dalle dinamiche della politica.

Benché essenzialmente deputati ad un ruolo di iniziativa,

(56) La relativa previsione è contenuta nell'art. 152, d.lgs. n. 152/2006 e nell'art. 6, c. 3, lett. f), l.r. Emilia-Romagna n. 25/1999.

(57) Così la convenzione relativa alla costituzione dell'Agenzia d'ambito di Bologna (ATO n. 5), che all'art. 7 prevede la definizione, in seno ai contratti di servizio, dell'ambito di intervento dei Comuni nella verifica e controllo dei servizi erogati a favore del proprio territorio.

non è escluso che proprio nella fase esecutiva del rapporto gestorio i Comuni possano ricercare spazi di dialogo costruttivo con l'Autorità.

È anzi probabile che proprio la scelta di valorizzare interventi partecipativi dei Comuni costituisca la via per realizzare maggiori livelli di efficienza, coinvolgendo nell'attività di regolazione soggetti che, meglio di ogni altro, hanno una visione puntuale delle problematiche inerenti all'adeguatezza del servizio e alla sua rispondenza alle concrete esigenze della comunità.