



## ***Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche***

Via Cristoforo Colombo 44 – 00147- Roma- tel. 06 57225200, fax 06 57225290II

*Il Presidente*

**Senato della Repubblica**  
**Audizione alla Commissione 13° “Territorio, Ambiente, Beni Ambientali”**  
**Roma, 10 marzo 2005**

### **La riforma dei servizi idrici e il ruolo del Comitato**

*a cura di Gilberto Muraro*

Sono passati oltre undici anni dalla promulgazione della legge di riforma dei servizi idrici, la legge n.36 del 5 gennaio 1994. A che punto è concretamente tale riforma? E dove stiamo andando? E quale è stato e quale dovrebbe essere il ruolo di questo Comitato?

A tali quesiti cerca di rispondere la presente nota, che arriva alle conclusioni che seguono.

Per quanto riguarda la riforma,

- essa è ormai estesa e irreversibile ;
- probabilmente sono sanati i contrasti istituzionali maggiori, anche se ciò è avvenuto sacrificando in parte l'obiettivo dell'efficienza economica;
- rimane tuttavia un percorso in salita in tema di investimenti e di rincari tariffari;
- occorre anche affinare gli strumenti di regolazione dell'attività del gestore, come il metodo tariffario, gli obblighi imposti alle gestioni salvaguardate, il contratto di servizio e in particolare le clausole concernenti i controlli e le sanzioni, la carta dei servizi, il sistema di rendicontazione;
- non mancano poi residui timori di inceppamento della riforma, per due motivi:
- le controversie interpretative sulla recente legislazione;
- alcune recenti aggregazioni interaziendali che palesano dinamiche istituzionali e operative diverse da quelle attese e che meritano di essere seguite attentamente per realizzarne le potenzialità positive ed evitare che diventino dirompenti rispetto alla riforma.

Per quanto riguarda il Comitato,

- esso ha sofferto di un supporto da parte degli uffici ministeriali assolutamente insufficiente, oltre che dei limitati strumenti di intervento disponibili;
- è pertanto da suggerire che in sede legislativa sia rivisto l'assetto del Comitato, aumentando i poteri di intervento ed eventualmente costituendolo come vera e propria Autorità ma quanto meno dilatando i suoi poteri di vigilanza e soprattutto dotandolo, come era probabilmente nello spirito del legislatore del 1994, di uffici autonomi su cui abbia piena potestà funzionale.

# Parte prima - Lo stato e le prospettive della riforma

## 1. Lo stato di attuazione della riforma

Per capire meglio la situazione attuale, conviene ricordare in via preliminare il punto di partenza, le ragioni e le fasi della riforma.

Il punto di partenza è dato dall'estesa frammentazione del settore (con l'eccezione del gigantesco Acquedotto Pugliese e di pochi altri grandi gestori). All'epoca dell'introduzione della legge 36/94, si stimavano in oltre 8.000 gli operatori, comprensivi di quelli che si occupavano dell'intero ciclo dell'acqua e di quelli che si occupavano di una sola fase, al limite gestendo un unico impianto di trattamento. Ancora nel 1999, nonostante la spontanea tendenza alla concentrazione, l'ISTAT ne ha censiti 7.822, tra cui risultavano dominanti (82,6%) i comuni che gestivano in economia in servizio e che spesso affidavano in appalto a privati la manutenzione e la conduzione tecnica degli impianti, mentre risultava pari a solo il 6,7% l'incidenza delle gestioni consortili.

La frammentazione si spiega facilmente con la storia dei servizi idrici. Essa affonda le radici in quella responsabilità municipale del servizio decretata dalla legge Giolitti di un secolo fa: una soluzione che ha prodotto molti effetti sociali positivi, specialmente nella prima metà del Novecento, ma che è apparsa sempre più inadeguata mano a mano che crescevano le esigenze di un approccio industriale.

E' proprio per superare la frammentazione, in modo da sfruttare le economie di scopo e di scala, che la legge 36/94 ha imposto il *servizio idrico integrato* (ossia l'integrazione funzionale di tutto il ciclo dell'acqua - distribuzione, raccolta e depurazione delle acque reflue) e l'azione su area vasta, il cosiddetto Ambito Territoriale Ottimale (ATO), con tariffe di monopolio fissate dall'Autorità di ambito (AATO) seguendo un metodo tariffario elaborato a livello nazionale dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (Comitato), organo costituito dal legislatore per promuovere la riforma e per vigilare sulla sua attuazione a difesa degli interessi degli utenti.

Le fasi della riforma sono note: configurazione degli ATO da parte delle regioni, insediamento delle rispettive autorità nominate dalle assemblee delle province e dei comuni interessati riuniti in convenzione o consorzio, svolgimento delle "ricognizioni" sullo stato dei servizi, approvazione di un piano di ambito con l'indicazione degli interventi e del modello gestionale, scelta della modalità di affidamento della gestione, scelta del gestore.

Ed ecco i risultati al 31 dicembre 2004. Su 91 ATO previsti, 87 hanno già avuto l'insediamento dell'Autorità, 81 hanno realizzato la ricognizione dello stato delle reti e degli impianti, 68 hanno approvato il Piano d'Ambito e 42, che rappresentano il 58% della popolazione, hanno già realizzato l'affidamento del servizio idrico integrato. Di questi 42 affidamenti, 26 contemplano una società mista, 14 una società interamente pubblica e 2 soltanto, Frosinone e ed Enna, sono passati attraverso la gara per la concessione del servizio.

Un quadro insoddisfacente in assoluto a dieci anni dalla promulgazione della legge. Ma positivo se si considera l'evoluzione dei fatti e si ricorda che nel 2000 erano solo 2 gli ATO con il gestore unico.

La paralisi iniziale si spiega con la resistenza dei comuni ad una riforma che li spossessava di un servizio pubblico rilevante sul piano politico ed economico. L'accelerazione si è invece manifestata nel 2001, nell'attesa della Finanziaria 2003 che annunciava l'introduzione del principio della gara: ci fu la corsa alla costituzione di società pubbliche per evitare la nuova disciplina, e subito dopo la corsa continuò per sfruttare la possibilità della società pubblica come soluzione transitoria. L'avanzamento è poi proseguito nel tempo in modo abbastanza continuo, dilatandosi dal Centro, che è stata la circoscrizione più sollecitata nell'applicazione della legge, al Sud e anche al Nord dove, grazie ad uno stato meno problematico del servizio idrico e alla presenza di numerose ed efficienti imprese pubbliche, era diffusa una scarsa sensibilità se non addirittura un'ostilità alla riforma.

*Stato di attuazione della L.36/94: evoluzione 2001-2004. Insediamento, ricognizioni, piani di Ambito e affidamenti*

	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
ATO insediati	48	53%	74	81%	84	92%	87	96%	87	96%
Ricognizioni completate	25	27%	54	59%	66	73%	81	89%	81	89%
Piani approvati	7	8%	18	20%	47	52%	61	67%	68	75%
Affidamenti effettuati	2	2%	10	11%	25	27%	38	42%	42	46%

**Quadro di sintesi dello stato di avanzamento per Regione (2004)**

Regione	ATO		Ricognizione			Piano		Forma di gestione prescelta			Affidamenti effettuati
	Previsi	Insediati	Non avviata	In corso	Terminata	Redatto	Approvato	Concessione	Affidamento diretto	Non definita	
Piemonte	6	5	0	0	6	0	4	0	3	3	4
Valle d'Aosta	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Lombardia	12	12	1	0	11	3	3	0	4	8	4
Trentino Alto Adige	NL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	8	8	0	0	8	2	6	0	5	3	2
Friuli Venezia Giulia	4	1	4	0	0	0	0	0	0	4	0
Liguria	4	4	0	0	4	1	4	0	1	3	1
Emilia Romagna	9	9	2	1	6	1	5	1	2	6	1*
Toscana	6	6	0	0	6	0	6	0	6	0	6
Umbria	3	3	0	0	3	0	3	0	3	0	3
Marche	5	5	0	0	5	1	4	0	4	1	4
Lazio	5	5	0	0	5	1	5	1	4	0	4
Abruzzo	6	6	0	0	6	0	6	0	6	0	6
Molise	1	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0
Campania	4	4	0	0	4	0	4	0	2	2	2
Puglia	1	1	0	1**	0	0	1	0	1	0	1***
Basilicata	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1
Calabria	5	5	0	0	5	0	5	4	1	0	1
Sicilia	9	9	0	0	9	0	9	5	3	1	1
Sardegna	1	1	0	0	1	0	1	0	0	1	1
<b>Italia</b>	<b>91</b>	<b>87</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>81</b>	<b>9</b>	<b>68</b>	<b>11</b>	<b>46</b>	<b>34</b>	<b>42</b>
<b>Nord</b>	<b>44</b>	<b>40</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>35</b>	<b>7</b>	<b>22</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>28</b>	<b>12</b>
<b>Centro</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>18</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>17</b>
<b>Sud</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>27</b>	<b>0</b>	<b>28</b>	<b>9</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>13</b>

NL: Non Legiferato

\* La legge regionale dell'Emilia Romagna consente un affidamento transitorio (come quello effettuato dall'ATO Rimini) diverso da quello previsto dalla L.36/94 per il servizio idrico integrato

\*\* Nella Regione Puglia, che l'anno scorso risultava aver completato tale fase (svolta, a suo tempo, da Sogesid), l'attività di ricognizione è stata nuovamente intrapresa dall'ATO dopo il suo insediamento.

\*\*\* Nella Regione Puglia l'affidamento è stato adottato con D. Lgs 11 maggio 1999, n.141, del Commissario Delegato per l'emergenza ambientale nella regione Puglia, che ha anche provveduto a trasformare l'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese in società per azioni (A.Q.P. S.p.A.).

Per quanto riguarda il Sud, i 13 affidamenti danno un'immagine troppo ottimistica della situazione, considerando che il solo Abruzzo conta per 6. E' vero tuttavia che ovunque, con l'eccezione di un ATO, il piano d'ambito è approvato e quindi si è pronti all'affidamento. E' un forte progresso che ha tre ragioni esplicative: l'emergenza idrica del 2002, che ha convinto tutti dell'insostenibilità dell'assetto organizzativo esistente; le regole del "Quadro comunitario di sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1, 2000-2006", che condizionava l'erogazione degli ingenti fondi - 2.381

milioni di euro, impegnati per il 46,8 % a fine 2003 – al recepimento della legge 36/94, all'individuazione degli ATO e all'approvazione dei Piani di Ambito; l'aiuto fornito dalla Sogesid, società del Ministero dell'economia e delle finanze, che ha effettuato le ricognizioni e predisposto i Piani.

In conclusione, alla luce dei dati esposti è possibile affermare che siamo ormai in una fase irreversibile nell'applicazione della legge e che già si possono intravedere nel Paese i primi effetti della riforma sull'organizzazione dei servizi.

C'è anche la consolazione che finora il costo dell'Autorità di ambito non appare elevato: circa 0,73 euro per abitante all'anno, come media ponderata tra casi di ATO retti dalla meno costosa forma della convenzione tra province e comuni e casi di ATO retti dalla più costosa, in quanto più strutturata, forma consortile.

## **2. Investimenti e tariffe nei Piani di ambito**

Come si prospetta allora il futuro nell'ambito della riforma? L'ovvia risposta, pensando all'obiettivo del legislatore, è che esso dovrebbe contemplare un servizio idrico di qualità, efficiente e rispettoso dell'ambiente. Ma è anche ovvio che questo risultato sarà raggiunto solo se si sarà in grado di sostenerne il costo non lieve.

Tale costo è ormai con buona approssimazione deducibile dai piani di ambito esaminati a livello statistico dal Comitato: sono 41 e coprono il 45% della popolazione nazionale. La durata media dei piani è di circa 26 anni e il costo complessivo pro capite è di € 891,18. L'investimento pro capite annuo ammonta quindi a € 34,85, di cui € 15,70 per acquedotto, € 11,75 per fognatura, € 6,88 per depurazione, € 0,52 per altri investimenti.

L'espansione di tali valori a livello nazionale porta ad una previsione di spesa nell'arco di 26 anni di oltre 51,06 miliardi di €, pari a 1,96 miliardi su base annua, di cui circa il 45% per acquedotti e circa il 55% per fognature e depuratori.

E' possibile risparmiare? Si può confidare che l'estrapolazione abbia qualche errore per eccesso, perché la parte mancante dei Piani concerne soprattutto il Nord, dove la migliore situazione di partenza fa sperare in un minor fabbisogno di investimenti. E si può confidare in qualche effetto positivo della concorrenza: quella che si crea tra candidati gestori per la gara (ma è forma che non avrà tante applicazioni, come si dirà in seguito); e quella, più generalizzata, che si crea per l'obbligatorio appalto dei lavori più rilevanti nell'ambito degli affidamenti diretti della gestione. Ma non ci si può illudere. Il forte arretrato di investimenti accumulato nell'ultimo ventennio, gli obiettivi di qualità del servizio giustamente perseguiti, i sempre più stringenti obblighi di tutela delle acque e dell'ambiente imposti dalle direttive comunitarie, tutto fa pensare che bisogna abituarsi all'idea che per un'intera generazione il Paese dovrà tornare al livello di spesa degli anni ottanta e quindi investire quasi 2 miliardi di euro all'anno: poco meno del triplo del livello corrente.

E' chiaro che una prospettiva del genere sarebbe irrealistica se si dovesse contare solo sulla finanza pubblica. Ma si sa che la riforma, senza escludere interventi pubblici in particolare nelle regioni finanziate dal QCS, conta sulla tariffa come mezzo di finanziamento degli investimenti, oltre che della spesa corrente. Il problema diventa quindi l'impatto dei piani d'investimento sulla tariffa.

Nella media dei piani studiati la tariffa preesistente ammonta a 0,92 €/mc e cresce fino al quindicesimo anno, raggiungendo un valore pari a 1,36 €/mc, in corrispondenza del quale si stabilizza. Si tratta di una crescita di circa il 50% in termini reali ed è spiegata proprio dalla necessità di far fronte ad un ammontare di investimenti particolarmente impegnativo, mentre è prevista la sostanziale stabilità dei valori riguardanti i costi operativi. Si aggiunga che i piani contengono previsioni di crescita dei volumi erogati che da alcune parti si giudicano fortemente ottimistiche: se non si realizzassero e se gli investimenti previsti non si adeguassero, la tariffa unitaria risulterebbe ancora più elevata.

E' quindi importante interrogarsi sulla sostenibilità delle tariffe previste. Per fortuna si parte da valori bassi. L'incidenza della spesa per il servizio idrico sul reddito familiare risulta perciò

agevolmente sopportabile, pur nella crescita tariffaria anzidetta, anche in confronto con i dati disponibili in sede OCSE. E' tuttavia fondata la preoccupazione che l'incidenza possa essere troppo pesante per le famiglie in situazione di povertà (una preoccupazione condivisa dall'OCSE che nel 2002 ha pubblicato la ricerca *Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services*). Nel nostro caso, ipotizzando una crescita reale dei redditi dell'1% annuo, risulta che l'anzidetta tariffa massima prevista attorno al quindicesimo anno comporterebbe un rapporto tra spesa per servizi idrici e spesa complessiva della famiglia pari in media a circa il 3% nel caso di povertà relativa e al 4,35% in caso di povertà assoluta. Sono livelli di incidenza che fanno temere reazioni di limitazione anche dei consumi essenziali o casi di difficoltà di pagamento e di conseguenti fenomeni di indebitamento o di distacco per morosità. La situazione peggiora, poi, se si immagina la combinazione di tariffe crescenti a scaglioni di consumo e di famiglie povere numerose: tali famiglie, infatti, sarebbero spinte dai consumi inevitabilmente più elevati di quelli dell'utenza media verso tariffe superiori alla tariffa base.

Da ciò deriva una triplice conclusione:

- in generale la tariffa appare sostenibile e quindi i piani di investimento previsti appaiono fattibili sotto il profilo finanziario;
- è necessario applicare le agevolazioni tariffarie previste dalla legge 36/94 (art. 13, comma 5) "per i consumi di base nonché per i consumi di determinate categorie secondo prefissati scaglioni di reddito";
- è opportuno che l'articolazione tariffaria tenga conto anche della composizione della famiglia (come del resto già in uso per il servizio di asporto dei rifiuti solidi urbani).

### **3. La regolazione dell'attività del gestore: i problemi aperti**

Il fatto che la maggioranza della popolazione sia ormai entrata nella riforma obbliga a prestare molta attenzione al tema della regolazione dell'attività del gestore del servizio idrico integrato. Si tratta di tema già disciplinato nei tratti fondamentali dalla legge 36/94 e dal D.M. 1 agosto 1996 che ha dettato il metodo tariffario. Tuttavia i primi passi attuativi della riforma hanno subito segnalato un deficit di disposizioni operative e hanno anche suggerito alcune innovazioni normative, come si passa ora ad illustrare.

#### **3.1 Il metodo tariffario**

Il ruolo cruciale della tariffa nel consentire la fattibilità finanziaria dei Piani di ambito e al contempo nell'assicurarne la sostenibilità sociale impone la massima attenzione ai metodi di calcolo e di articolazione della tariffa stessa, se non altro per l'ovvio motivo che si è di fronte ad un monopolio naturale e che pertanto non è possibile affidarsi a meccanismi spontanei di mercato. La legge 36/94 ha quindi previsto una rigorosa regolazione pubblica della tariffa, imponendo l'elaborazione a livello centrale di un dettagliato metodo tariffario (il cosiddetto "Metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato") che serva da guida alla determinazione della tariffa effettiva da parte di ciascuna Autorità di ambito. Il Metodo è stato emanato con D.M. 1.8.96 e ne è previsto l'aggiornamento almeno quinquennale su proposta del Comitato.

In forza di tale normativa, il Comitato, dopo un'ampia consultazione dei soggetti interessati e dopo prolungate analisi interne, ha inviato già nel maggio 2002 al Ministro competente la proposta di una profonda revisione del Metodo.

La revisione proposta risponde ad esigenze che si sono manifestate durante l'applicazione del metodo in numerosi Piani di Ambito. Essa consentirebbe una più facile ed efficace applicazione del metodo, dando maggiore certezza sia agli ATO che ai gestori, nonché a tutti quei soggetti che dovranno partecipare alle gare per l'affidamento della gestione o per la scelta del socio privato. Sul piano sostanziale, quasi tutti gli aggiustamenti proposti si risolverebbero in una maggiore attenzione

per evitare di trasferire oneri impropri sull'utente. Nel complesso, la revisione assicurerebbe un sistema più efficace di finanziamento degli investimenti e di tutela delle utenze più deboli.

### ***3.2 Le gestioni salvaguardate***

Una seconda proposta avanzata dal Comitato riguarda le cosiddette gestioni salvaguardate, ossia le gestioni preesistenti che vengono mantenute in vita perché “rispondono a criteri di efficienza, di efficacia e di economicità” (art. 9, comma 4, della legge 36/94). In tema di tariffe, esse sono ora assoggettate alla disciplina transitoria dettata dal CIPE. Ma essendo una delle forme in cui può attuarsi la riforma, è legittimo ed opportuno che anche ad esse si applichi il Metodo normalizzato sulla base di una convenzione e di un piano *ex art.11* della L.36/94, che precisi gli obblighi del gestore nell'arco temporale della salvaguardia. La segreteria del NARS ha riconosciuto la validità della proposta. La nuova impostazione, se accolta dal CIPE, consentirebbe un significativo avanzamento della riforma introdotta dalla legge 36/94, a tutela del consumatore e a fini di efficienza.

### ***3.3 Controlli, revisioni e sanzioni nel contratto di servizio***

Passando dal livello centrale a quello degli ATO, viene in rilievo il contratto di servizio ( che nella legge 36/94 assume il nome di convenzione di gestione), elaborato da ciascuna Autorità di ambito sulla base della Convenzione tipo deliberata dalla Regione di appartenenza. Solo una precisa configurazione a priori dei diritti e doveri delle due parti può infatti assicurare un rapporto corretto e garantire un servizio efficiente ed efficace.

Un'estesa indagine svolta dal Comitato, prima sugli schemi regionali e poi, all'interno di un gruppo di lavoro con esponenti regionali, su quelli di ambito, ha palesato in diversi casi un'insoddisfaccente elaborazione, spiegabile con la mancanza di esperienze pregresse in tema di servizio idrico integrato e con l'evoluzione del contesto tecnico e normativo. In particolare è risultata meritevole di approfondimenti e innovazioni la parte relativa al sistema “controlli-revisioni-sanzioni”, che contiene gli elementi più delicati del rapporto contrattuale. Il Comitato ha pertanto adottato, con delibera 2/05 del 3.3.05, un atto di indirizzo su tale tema. Occorre ora assicurarne, in collaborazione con le Regioni, la piena comprensione e il pieno recepimento da parte delle Autorità di ambito.

### ***3.4 La carta dei servizi***

Un ulteriore strumento è rappresentato dalla Carta dei servizi, ossia dal documento pubblico in cui il gestore dichiara i livelli di servizio che si obbliga a mantenere, i conseguenti diritti degli utenti e i correlati impegni che egli assume nei loro confronti.

Dall'analisi svolta dal Comitato su 42 aziende, 11 delle quali rappresentate da gestori di servizio idrico integrato, risulta che le Carte dei Servizi, nella maggior parte dei casi, non favoriscono ancora la partecipazione dei cittadini, l'accesso alle informazioni e il rispetto degli standard previsti con una loro successiva verifica, revisione e miglioramento. Spesso la Carta viene considerata dai gestori più in un'ottica di promozione dell'immagine aziendale che non come un efficace e puntuale strumento dei diritti dell'utenza.

Affinché l'adozione della Carta, da obbligo formale passi a obbligo sostanziale, sembra necessario prevedere che essa faccia parte integrante del contratto di servizio fra l'ente pubblico concedente e il soggetto che assume la gestione del servizio.

### ***3.5 Il sistema di rendicontazione***

Affinché gli impegni presi dal gestore con la sottoscrizione della convenzione di gestione e della carta dei servizi siano adeguatamente controllabili, occorre un flusso informativo adeguato e

sistematico dal gestore all'Autorità di ambito sia per gli aspetti tariffari che per quelli tecnico-gestionali. A tale flusso è necessariamente interessato anche il Comitato, sotto vari profili: per il controllo di congruità delle tariffe in atto rispetto al metodo tariffario; per la menzionata revisione periodica di tale metodo; e per la elaborazione di indici che consentano di confrontare i risultati delle diverse gestioni di ambito e avviare così quella "concorrenza attraverso comparazione" che teoria e prassi qualificano come strumento molto utile in un settore in cui i monopoli naturali impediscono la vera e propria concorrenza nel mercato.

Tutto ciò era già chiaro al legislatore del 1994, tanto che sorprende per l'insolito dettaglio il contenuto dispositivo dell'art. 22 della legge 36/94, ripreso in parte nel D.M. 1.8.96 sul metodo tariffario. Purtroppo la pluriennale assenza di fatto dell'Osservatorio dei servizi idrici, previsto al medesimo art. 22 a supporto dell'attività del Comitato, ha ritardato l'elaborazione di schemi di indicatori. Fortunatamente pochi mesi fa l'Osservatorio è diventato funzionante ed è riuscito ad elaborare un sistema compiuto di rendicontazione, facendo tesoro delle esperienze maturate in proposito dalla Regione Toscana e dall'agenzia inglese OFWAT, oltre che dei suggerimenti raccolti nella fase di consultazione pubblica. Il Comitato, con delibera 1/2005 del 3.3.05, ha adottato tale sistema di rendicontazione, prevedendone una graduale applicazione tra il 30.9.2006 e il 30.9.2008. Occorre ora assicurare la necessaria attività di sensibilizzazione e di assistenza per ottenerne la piena e tempestiva adozione da parte dei gestori.

#### **4. I residui timori di controversie tra centro e periferia**

In aggiunta ai problemi applicativi appena menzionati, la riforma deve ancora affrontare le controversie tra centro e periferia che non appaiono del tutto sanate dalle innovazioni legislative introdotte nell'art. 113 del Testo unico sugli enti locali (D.lgs. 267/2000).

##### **4.1 L'evoluzione normativa**

Per rendersi conto di tali problemi, conviene dapprima richiamare per sommi capi l'evoluzione della normativa e sui problemi che a tale proposito rimangono.

Lo scenario precedente, rispetto al quale valutare le novità di quello attuale, era caratterizzato dai problemi applicativi dell'art. 35 della legge finanziaria 2002 e dalle controversie che ne derivavano con la Commissione delle Comunità Europee e tra Stato e Regioni.

Rispetto a tale quadro il D.Lgs. 269/2003 e la L. 350/2003 hanno introdotto significative novità:

- a) contemplando tre modalità di affidamento: gara per il servizio, società mista con socio privato scelto attraverso gara, affidamento a società pubblica con prevalente attività locale e soggetta a controllo analogo a quello esercitato su uffici interni (cosiddetto affidamento *in house*);
- b) sanando gli affidamenti diretti in capo a società quotate in borsa e quelli riconducibili alle nuove fattispecie di società mista e di affidamento *in house*;
- c) riducendo al 31/12/2006 la proroga concessa agli altri affidamenti diretti.

La nuova disciplina ha suscitato contrastanti commenti. Chi ha lodato l'abbandono della linea rigida della gara, che dimostrava di non essere recepita dalla maggioranza degli enti locali, e chi ha lamentato la resa nella battaglia per la modernizzazione del settore dei servizi pubblici, visto come ultimo e costoso residuo dello "Stato produttore" contro la dominante teoria dello "Stato regolatore e controllore".

Il Comitato ha in più occasioni ricordato il teorema economico della "concorrenza per il mercato" vista come il miglior surrogato, per la tutela del consumatore, della "concorrenza nel mercato", impossibilitata a manifestarsi nel settore monopolistico dei servizi idrici. Al contempo ha avuto modo di avvertire più volte, in particolare nella Relazione presentata al Parlamento nel luglio 2003, sulla diffusa paura della "cattura" del controllore da parte del controllato, come usano dire gli

economisti: “una cattura realizzata anche solo attraverso la maggiore competenza tecnica e le maggiori informazioni del gestore rispetto all’Autorità di ambito, senza bisogno di pensare alla corruzione; ma non per questo meno gravida di conseguenze”. Perciò la Relazione raccomandava tre linee di azione per il successo della riforma, impostata allora sulla gara come unica modalità di concessione del servizio: dialogare con le comunità locali; approntare strumenti di pianificazione e controllo efficienti e convincenti; individuare persone eticamente e culturalmente adeguate al compito di regolatori. Le novità legislative dimostrano che l’avvertimento non era infondato.

Chi mantiene fede nell’efficacia della gara per selezionare il gestore più efficiente potrà consolarsi osservando che rimane comunque uno spazio non irrilevante di concorrenza, per due motivi: perché nella società mista il socio privato è pur sempre scelto mediante gara; e perché una delle nuove disposizioni obbliga i gestori che non abbiano avuto l’affidamento attraverso gara ad affidare a terzi, selezionati secondo le regole dell’appalto pubblico, tutti i lavori di qualche rilievo.

Ma la consolazione maggiore, che vale per tutti, è che forse sono così sanati i forti contrasti istituzionali che avevano caratterizzato il periodo tra novembre 2001 e settembre 2003 e che facevano temere che la riforma, che pure aveva fatto un buon cammino lungo le fasi preparatorie, non riuscisse a superare lo scoglio dei conflitti in tema di modalità di affidamento.

Rimangono tuttavia preoccupazioni in merito al recepimento da parte degli enti locali delle indicazioni governative, in particolare su due punti: le condizioni necessarie per l’affidamento *in house*; la configurazione e i criteri di aggiudicazione della gara nella società mista.<sup>1</sup>

#### **4.2 Il caso dell’affidamento in house**

Nel caso di affidamento *in house*, in ossequio alle richieste comunitarie, il novellato art. 113 del D.lgs. 267/2000, comma 5, prevede che, in aggiunta alla piena titolarità pubblica del capitale sociale, la società sia pienamente controllata dagli enti locali (oltre che essere caratterizzata da attività prevalentemente locale).

Si tratterebbe, in buona sostanza, di tornare ad una specie di azienda municipalizzata in versione societaria e al servizio di una pluralità di enti locali. L’ha scritto lo stesso Consiglio di Stato (sentenza 22.04.04 n. 2316) che sull’argomento ha addirittura deciso di porre quesito alla Corte di Giustizia Europea.

L’ha ribadito di recente il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio con la circolare 6 dicembre 2005, dichiarando che trattasi di una soluzione cui ricorrere “soltanto in casi eccezionali e residuali” e sulla base di “una motivata e comprovata ragione di interesse pubblico che obiettivamente escluda la possibilità di ricorrere alla gara”: pertanto, la società dovrà essere “obbligatoriamente limitata al tempo necessario al superamento degli impedimenti all’effettiva messa in concorrenza”, non potrà operare al di fuori del proprio ambito territoriale ottimale, dovrà essere partecipata esclusivamente da enti locali, anzi da tutti gli enti locali dell’ATO, e quindi “non potrà essere partecipata da società a partecipazione pubblica, neppure totale, così come da consorzi intercomunali o, qualora ancora esistenti, da aziende speciali” in quanto “non risulta che la partecipazione indiretta degli enti locali sia ammissibile in base ai principi comunitari, e inoltre dovrà statutariamente avere capacità autonomia finanziaria e decisionale limitata, sicché gli enti locali partecipanti dovranno approvare le deliberazioni concernenti l’amministrazione societaria e quelle di determinante rilievo per l’attività sociale nonché nominare gli amministratori e il direttore. E tutto ciò vale, secondo detta circolare, anche per il passato, sicché le società pubbliche create a titolo transitorio in forza dell’art. 5 della Finanziaria 2002 potranno superare l’altrimenti automatica scadenza del 31.12.2006 solo esse presentino “rigorosamente i requisiti e le caratteristiche formali e sostanziali sopra elencati”.

---

<sup>1</sup> Si rinvia alla Relazione del Comitato al Parlamento del luglio 2004 per approfondimenti su altri problemi interpretativi ( Comitato, 2004, pp.116-123).

Qualcuno ha subito obiettato sul piano giuridico che la circolare, laddove prevede un carattere residuale della società interamente pubblica che richiede adeguata motivazione ed esplicita limitazione temporale, andrebbe oltre il dettato della legge<sup>2</sup>. E c'è chi, in forza della sentenza della Corte Costituzionale 13.07.04 che verrà commentata tra poco, nega addirittura legittimità all'intera circolare, sostenendo che il Ministero pretende di regolamentare una fattispecie societaria riconosciuta per legge estranea al dominio della concorrenza e quindi rientrante nel campo che il nuovo Titolo V della Costituzione riserva alla regolamentazione regionale e locale.

Dietro le obiezioni giuridiche sta un rilevante problema politico, poiché sembra che molti enti locali, in ciò sostenuti dalle rispettive Regioni, vogliano una società interamente pubblica e accettino la limitazione dell'oggetto e del territorio ma senza l'insieme di ulteriori condizioni limitative che comporterebbe una drastica involuzione, annullando tutto il lungo cammino sin qui percorso per dare più autonomia ed efficienza alla gestione dei servizi pubblici locali<sup>3</sup>.

E' quindi da temere che su questo terreno si riporrà un duro confronto tra centro e periferia.

### 4.3 *Il caso della società mista*

Per quanto riguarda la società mista, che risulta fino ad oggi la forma preferita di gestione dato che è stata adottata in 26 dei 42 casi di affidamento già avvenuti, il timore di controversie si comprende meglio premettendo alcune sommarie informazioni sulla situazione esistente. Le analisi riportate al riguardo nelle Relazioni al Parlamento del Comitato sono ancora parziali ma già illuminanti.

Nella Relazione 2002 (luglio 2003) sono illustrati i risultati dell'esame su alcuni bandi di gara per la scelta del socio privato. E' emersa sostanzialmente una netta discrepanza rispetto ai criteri formulati nel D.M. 22 novembre 2001 che regola la gara per l'affidamento del servizio: in quest'ultimo caso si configura sostanzialmente una gara a vantaggio del consumatore, nel senso che il criterio più importante per l'aggiudicazione è la bassa tariffa pretesa dal concorrente per gestire il servizio; nei bandi per il socio privato, invece, prevale il criterio della massima entrata patrimoniale per l'ente pubblico concedente.

Nella Relazione 2003 (luglio 2004) è riassunta un'analisi su nove società miste in tema di regole di governo e gestione della società. Le soluzioni risultano significativamente differenziate. Si può tuttavia annotare come sia generale la limitazione del potere dell'azionista di maggioranza. E' evidente che questi, volendo mantenere la maggioranza assoluta del capitale e al contempo coinvolgere i privati nella gestione e nel capitale di rischio, ha pensato che una limitazione del proprio potere avrebbe incentivato sufficientemente i soci privati ad investire nella società. Le stesse regole per l'indicazione dell'Amministratore delegato, che lo assegnano prevalentemente al

---

<sup>2</sup> Risulta contestata anche la condizione che prevede la presenza nel capitale sociale solo di enti locali, con esclusione quindi di imprese pubbliche o consorzi. E' stata citata al riguardo la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 19.2.04 n.679, in cui il Consiglio, sia pure deliberando prima della suddetta circolare ministeriale 6.12.2004, ravvisava a posteriori la fattispecie dell'affidamento *in house* in una società a capitale interamente pubblico partecipata da due comuni e dalla s.p.a. Italia lavoro (ex Gepi).

<sup>3</sup> Per capire la diffusa tesi politica secondo cui il capitale pubblico basta ad assicurare di fatto il pieno controllo preteso dalla Comunità europea, appare illuminante la seguente dichiarazione dell'Avv. Alessandro Antichi, sindaco di Grosseto e presidente della Commissione Servizi Pubblici Locali dell'ANCI nazionale: "Sappiamo bene, noi sindaci, che un controllo effettivamente pregnante sugli organismi formalmente terzi, come possono essere le società erogatrici dei servizi, è di fatto più stringente di quello che abbiamo sui nostri dirigenti, i quali ce li troviamo in un Comune perché hanno vinto un concorso, sono a capo di una struttura che risponde a loro e obiettivamente per noi è molto più facile governare attraverso le partecipate che non attraverso l'apparato dei dirigenti. Questo tanto per dirvi che questo è un mondo in cui è difficile avere degli schemi che poi rispondono esattamente alla realtà. E questo spiega tante cose che succedono e anche questa mania dei sindaci di moltiplicare i soggetti formalmente esterni all'amministrazione che poi in realtà non sono altro che strumenti di amministrazione" (Antichi A., "Il ruolo dei sindaci alla luce del nuovo art. 35 della L. 448/01", in Federgasacqua, ), *Liberalizzazione e privatizzazione nei servizi idrici*, Atti della conferenza di Trieste 24-26 sett.2003, pp. 69-71, citazione p.69.

socio privato di minoranza, confermano questa intenzione. Tuttavia il centro delle decisioni rimane, in quasi tutti i casi, il Consiglio d'Amministrazione.

Ciò premesso, è da temere che in tema di società miste si possa riproporre la controversia con la Commissione europea, sulla falsariga di quanto da questa denunciato nelle note lettere di messa in mora del Governo italiano in data 8.11.2000 e 26.6.2002, nonostante sia stato ufficiosamente reso noto che la soluzione ora adottata è stata concordata con la Commissione. La concordia potrebbe infatti nascere da equivoci: perché, sempre in via ufficosa, pare che la Commissione consideri tale soluzione mista come una variante della gara (si fa la gara per il gestore, il quale ha poi l'obbligo di associare soci pubblici anche in maggioranza)<sup>4</sup>, mentre è certo che gran parte degli Ambiti vede tale formula come la nuova versione del classico affidamento diretto a società mista, in cui il socio deve sì avere le caratteristiche del socio industriale, portatore di capacità gestionali e detentore di un pacchetto azionario non irrilevante, ma restando pur sempre socio in un affidamento diretto alla società pubblica e non già affidatario sostanziale.

Né appare risolutiva al riguardo la recente circolare 6 dicembre 2004 che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ha emanato in forza dell'esplicita previsione di legge circa successive linee di indirizzo sulle società a capitale misto da emanarsi dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche.

Essa prescrive che la gara avvenga prima o al più tardi contestualmente alla costituzione della società affidataria<sup>5</sup>; e fin qui sembrerebbe allinearsi all'anzidetta impostazione ufficosa comunitaria. Ma poi nulla dice circa il minimo di capitale da assicurare al privato, lasciato alla totale discrezione degli enti locali, limitandosi a raccomandare che sia "sostanziale" e non minimale. In astratto è possibile, attraverso patti parasociali, coniugare un apporto sostanziale del privato alla gestione e una sua bassa partecipazione al capitale. In pratica appare tuttavia difficile realizzare una società ben funzionante con queste asimmetrie interne. Si può comunque contare sulla forza delle esigenze reali, che spesso spinge gli enti locali a cercare i capitali e non solo il know-how del privato; e sotto questo profilo può ritenersi saggia la posizione assunta dal Ministero che lascia ogni libertà agli enti locali sul modo di determinare il partenariato pubblico-privato.

Ma allora, viene da taluni osservato, bisogna accettare due conseguenze. Innanzitutto, non è più garantita la conformità della soluzione che ne scaturisce alle posizioni comunitarie, se queste continuano ad essere espresse dalla dichiarazione ufficosa prima ricordata (e il se è giustificato dalla sensazione che anche la Commissione stia in realtà cercando le regole appropriate per il partenariato<sup>6</sup>).

In secondo luogo, se il privato diventa solo un socio industriale e non il gestore, diventa difficilmente comprensibile l'insistenza sulla precedenza temporale della scelta del socio rispetto

---

<sup>4</sup> Si consideri al riguardo la seguente dichiarazione di Marco Giorello, della DG Mercato interno della Commissione: "Privatizzare non significa liberalizzare, e quindi se l'oggetto della gara è semplicemente quello di vendere delle azioni, questa gara sarà sì un "beauty contest" finalizzato ad aprire il capitale di una società pubblica, ma non potrà valere in nessun caso come affidamento di un appalto o di una concessione nel rispetto delle regole comunitarie. La prospettiva corretta, a mio parere, è quella di far sì che le gare per la scelta del socio privato siano configurate, in realtà, come vere e proprie gare per l'affidamento del servizio. In questa prospettiva l'acquisto delle azioni della società pubblica diventa più che altro una condizione di esecuzione del contratto, non l'oggetto della messa in concorrenza, ma semplicemente la forma attraverso la quale l'amministrazione pubblica chiede al soggetto privato di gestire e di assicurare l'erogazione di un dato servizio pubblico. Se la problematica della gara per la scelta del socio privato delle società miste viene inquadrata attraverso questa prospettiva, io credo che sia possibile arrivare a contemplare anche questa possibilità di affidamento degli appalti e delle concessioni che, a prima vista, sembrerebbe invece esclusa dal diritto comunitario". Cit. Giorello M., "Il ruolo dei sindaci alla luce del nuovo art. 35 della L. 448/01", in Federgasacqua, *Liberalizzazione e privatizzazione nei servizi idrici*, Atti della conferenza di Trieste 24-26 sett.2003, pp. 69-71, citazione pag.52.

<sup>5</sup> Tale prescrizione vale anche per le società esistenti, nel senso che, secondo la circolare, esse possono essere assimilate alle nuove società miste e così evitare la scadenza automatica del 31.12.2006 solo se hanno rispettato a tempo debito detta sequenza temporale.

<sup>6</sup> La Commissione ha recentemente concluso una procedura di consultazione sulla base del Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni - COM (2004)327.

alla costituzione della società e dell'affidamento, bastando allora che ci sia, prima o dopo l'affidamento, la scelta attraverso gara. E se è dopo, vi sarà il vantaggio di una minore incertezza sull'oggetto della gara, con positive ricadute sull'interesse di concorrenti a partecipare e quindi con migliori risultati per l'amministrazione che bandisce la gara : vorrà dire, si sostiene da questi commentatori, che prima dovrà transitoriamente operare una società pubblica conforme alle regole dell'affidamento *in house*.

Circa la gara per la scelta del socio privato, essa è disciplinata dal novellato art. 133 del D.lgs. 267/2000, comma 7, che non contempla alcuna distinzione tra tale gara e quella per l'affidamento del servizio. I criteri di ammissione e valutazione delle offerte ivi previsti sono quelli già introdotti con l'art. 35 della legge finanziaria 2002, con l'importante clausola aggiuntiva che tali previsioni devono considerarsi integrative di quelle di settore. Ma anche su questo tema interviene la citata circolare 6.12.2004 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio che afferma: "stante l'evidente e assoluta assimilabilità della procedura di selezione del socio privato nelle società miste con quella di individuazione del concessionario ex art. 20 della legge n.36/94, gli enti locali dovranno fare riferimento, anche in via analogica, al decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del 22 novembre 2001 e successive modifiche e integrazioni. Diversamente però da quanto stabilito nel predetto decreto per la concessione a terzi, la gara per la indicazione del socio privato nella società mista sarà efficace anche in presenza di un'unica offerta valida".

Orbene, il regolamento ministeriale sulla gara per la concessione del servizio è stato in buona parte elaborato dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche con la precisa idea di sfruttare la concorrenza per il mercato a favore dell'utente; e quindi piace molto al Comitato sotto il profilo sostanziale, sia per quanto riguarda i criteri di accesso alla gara che quelli di aggiudicazione. Tuttavia, mentre per i primi non si prospettano difficoltà applicative, sono stati sottolineati in alcuni commenti ostacoli rilevanti all'applicazione dei secondi, tanto da non considerare sufficiente a risolverli la possibilità dell'interpretazione analogica concessa dalla circolare.

Nella gara per la concessione, infatti, il concorrente assume in prima persona precisi impegni sugli input e gli output del servizio; e l'insieme dei criteri di valutazione è configurato in modo da privilegiare il concorrente che si impegna a realizzare tutti gli obiettivi del piano di ambito alla più bassa tariffa per l'utente. La trasposizione al caso della gara per il socio dell'impresa mista sarebbe pressoché automatico se si adottasse quella che si è sopra denominata impostazione ufficiosa della Commissione europea (gara per il socio privato che in realtà è gara per il gestore, che si obbliga anche ad accettare un socio pubblico). Ma si è detto che tale impostazione, pur essendo possibile, non è certo imposta dalla circolare ministeriale che lascia liberi gli enti locali di determinare la quota di capitale e le condizioni chieste al partner, in linea con i casi concreti di società mista sin qui realizzati in Italia; e allora, se il socio privato può magari esprimere l'amministratore delegato ma deve fare i conti con il socio pubblico su ogni decisione rilevante, come si può concettualmente immaginare che egli possa assumere preventivamente impegni sulla gestione ordinaria e straordinaria? Anche in teoria lo sbocco più ovvio è quello che si manifestato concretamente in Italia e si è prima ricordato, vale a dire che la gara per il socio privato, a differenza da quanto previsto dal regolamento sulla gara per il servizio, premia essenzialmente il concorrente che per la quota in palio è disponibile a offrire il prezzo più alto agli enti locali<sup>7</sup>.

Alle incertezze sin qui esposte si aggiunge poi il dubbio sulla stessa legittimità delle disposizioni sulla gara dettate dalla circolare 6.12.2004. Infatti, se si prendono per buone le indicazioni della legge sui criteri di aggiudicazione della gara contenute nel novellato art. 113 del D.lgs. 267/2000,

---

<sup>7</sup> Per un'estesa analisi vedasi Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici, Anno 2002*, Roma, luglio 2003, pp.97-101.

comma 7, sorge il quesito se sia lecito distaccarsene in una circolare, sia pure prevista dalla legge. E che distacco ci sia tra il dettato legislativo e quello regolamentare imposto dalla circolare, è tesi che prima lo scrivente e il Comitato ritengono di avere già dimostrato in altre sedi<sup>8</sup>.

E se non si prendono per buone le indicazioni della legge, in forza della sentenza della Corte costituzionale 13.7.2004, come può sopravvivere una circolare che su di esse si basa?

Circa questo secondo quesito, è noto che la citata sentenza, decidendo su un ricorso della Regione Toscana, ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 113, comma 7, limitatamente al secondo e terzo periodo, del D.lgs.267/2000. Tale comma 7 dell'art.113 recita: *La gara ...è indetta nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla competente Autorità di settore o, in mancanza di essa, dagli enti locali. La gara è aggiudicata sulla base del miglior livello di qualità e sicurezza e delle condizioni economiche e di prestazione del servizio, dei piani di investimento per lo sviluppo e il potenziamento della rete e degli impianti, per il loro rinnovo e manutenzione, nonché dei contenuti di innovazione tecnologica e gestionale. Tali elementi fanno parte integrante del contratto di servizio. Le previsioni di cui al presente comma devono considerarsi integrative delle discipline del settore".* La parte sottolineata è stata dichiarata illegittima perché " *stabilisce dettagliatamente e con tecnica autoapplicativa i vari criteri in base ai quali la gara viene aggiudicata*". Osserva la Corte: " *L'estremo dettaglio dell'indicazione di questi criteri, che peraltro non prendono in considerazione ulteriori requisiti dell'aspirante, quali, ad esempio, precedenti esperienze di gestione nel settore, va al di là della pur doverosa tutela degli aspetti concorrenziali inerenti alla gara, che peraltro appaiono sufficientemente garantiti dalla puntuale indicazione, nella prima parte del comma, di una serie di standard – coerenti con quelli contenuti nella direttiva 2004/18/CE – nel cui rispetto la gara appunto deve essere indetta ed aggiudicata: E' evidente quindi che la norma in esame ... pone in essere una illegittima compressione dell'autonomia regionale, poiché risulta ingiustificato e non proporzionato rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza l'intervento legislativo statale*".

Si prescinde qui da ogni analisi sul merito della sentenza<sup>9</sup> e ci si limita ad osservare che essa vale ad abrogare quel passo della legge su cui si basa la circolare per dare disposizioni sulla gara attraverso il rinvio al regolamento ministeriale 22.11.2001: e sono disposizioni, quelle fornite da tale regolamento, che danno contenuti e algoritmi e pesi precisi, sono cioè disposizioni ben più dettagliate di quelle della legge in esame, giudicate nella sentenza troppo dettagliate e quindi lesive dell'autonomia locale sancita dal nuovo Titolo V della Costituzione.

Si ha quindi l'impressione che l'intera costruzione giuridica attorno alle società a capitale misto pubblico e privato sia tutt'altro che solida e che le indicazioni ministeriali sulla gara, che il Comitato considera positivamente sul piano sostanziale, siano probabilmente destinate ad essere disattese dagli enti locali.

## **5. I timori sulle dinamiche aziendali**

Ai timori di una non pacifica applicazione delle norme, si aggiungono i timori generati dalla recente evoluzione del mercato.

Si tratta della crescita in atto da qualche tempo delle fusioni aziendali. Il processo di aggregazione è ovviamente in linea con la strategia implicita nella riforma, come del resto è evidenziato dai "premi", sotto forma di allungamento del periodo transitorio, che la nuova normativa prevede per i

---

<sup>8</sup> Cfr. Muraro G., "La gara per il servizio idrico integrato. Commento al regolamento ex art. 20 della l. 36/94", in Buratti C.-Muraro G., a cura di, "La riforma dei servizi pubblici locali", in *Il diritto della regione*, Cedam, Padova, n. 4/02, pp.705-724; Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici, Anno 2003*, Romaluglio 2004, pp.121-122.

<sup>9</sup> Per un commento vedasi Muraro G., "La società pubblica nella gestione del servizio idrico integrato", in corso di pubblicazione.

processi di allargamento territoriale dell'attività d'impresa. C'è tuttavia un problema nelle dinamiche in atto, legato al fatto che in alcuni casi si tratta di aziende pluriservizio che si uniscono in modo trasversale rispetto alla geografia degli ATO.

Il fenomeno non è contrario alla legge e in astratto può benissimo essere visto come una fase transitoria che non ostacola, anzi agevola la felice conclusione della riforma. Le aziende multiservizio sono infatti esplicitamente contemplate nella legge né si può negare la possibilità che alla fine il disegno si ricostituisca in termini compatibili con il disegno territoriale tracciato dagli ATO: o perché si forma una società che copre interamente più ATO, magari operando come holding che controlla più società operative, una per ciascun ATO; oppure perché la società che opera parzialmente sul territorio di più ATO viene salvaguardata in ciascun ATO dalla rispettiva Autorità e si articola al proprio interno, in termini di divisione operativa oltre che contabile, in modo da potere recepire distintamente gli impegni assunti e da assumere nei confronti di ciascuna Autorità per quanto riguarda investimenti, standard di servizio, tariffe e ogni altra clausola contrattuale.

Detto tutto ciò in astratto, non si può negare che il fenomeno desti in pratica qualche inquietudine. Lo spirito della legge 36/94 induceva infatti a prevedere come esito tipico l'azienda monoservizio, eventualmente come società operativa di un'impresa più vasta e magari multinazionale, dedita interamente a gestire il servizio idrico integrato in una sola ATO e quindi controparte esclusiva della corrispondente Autorità di ambito. Rispetto a questa corrispondenza biunivoca tra soggetto operativo e soggetto politico, è evidente che le dinamiche intercomunali e interaziendali in corso non comportano solo evidenti complicazioni tecniche, che in ogni caso meritano molta attenzione perché potrebbero di per sé rappresentare ostacoli non lievi alla piena e positiva attuazione della riforma. Esse comportano anche e soprattutto il rischio del rifiuto da parte dei comuni coinvolti del disegno di aggregazione territoriale e di devoluzione dei poteri voluto dalla riforma. In effetti, se un comune ha trovato conveniente operare con altri comuni fuori dell'ATO, condividendo con loro e non con gli altri comuni dell'ATO le responsabilità di gestire o di controllare l'azienda comune e di trovare le regole di convivenza circa la divisione dei costi e dei benefici dell'attività aziendale, non è detto che accetti poi di aggregarsi con quei comuni dell'ATO inizialmente trascurati o rifiutati.

Torna allora per questa via a pesare sulla felice conclusione della riforma quello che è il peccato originale della legge 36/94, già delineato all'inizio della presente nota. Trattasi dell'incoerenza tra il disegno geografico tracciato dal legislatore, che porta al superamento dei confini comunali e al passaggio di poteri da ciascun comune ad un'entità superiore, e la permanenza dei singoli comuni come attori del processo che insieme devono concorrere a formare l'assemblea di ambito in cui approvare il programma degli interventi e le tariffe, nominare l'Autorità, scegliere la forma di gestione.

La storia della legge 36/94, con la paralisi generatasi nei primi anni e il faticoso procedere negli anni più recenti, ha confermato che nessun ente si priva volentieri di un potere che presenta spesso rilevanti contenuti politici ed economici. Al contempo, l'avanzamento che pure c'è stato, anche se lento e tormentato, sta a testimoniare che il processo è attuabile, solo che ci sia un sufficiente grado di fermezza, tenacia e abilità in sede legislative ed esecutiva.

Per questo si parla di inquietudini sul prosieguo della riforma e non di fallimenti della legge. E' un'inquietudine che d'altra parte questo Comitato, chiamato a promuovere la riforma e a vigilare sulla sua corretta attuazione, sente il dovere di trasmettere, perché è solo la consapevolezza dei problemi che può generare la volontà politica e la capacità tecnica di affrontarli.

## Parte seconda - Il ruolo del Comitato

### 6. Finalità, struttura organizzativa e attività del Comitato

Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche - composto di sette membri nominati per cinque anni e non rinnovabili, quattro designati a livello centrale e tre dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome - è stato istituito dalla legge 36/94 con il seguente compito: vigilare sull'attuazione della riforma e sulla successiva gestione del servizio al fine di garantire l'osservanza dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, la regolare determinazione e il regolare adeguamento delle tariffe e la tutela dell'interesse degli utenti. La citata legge prescrive anche al Comitato di presentare annualmente al Parlamento una "Relazione sullo stato dei servizi idrici".

Per l'assolvimento di tali compiti, la legge 36/94, agli artt. 21 e 22, ha previsto che il Comitato si avvalga di due uffici di supporto, Segreteria tecnica e Osservatorio dei servizi idrici, di cui poco dopo un DPCM ha stabilito dettagliatamente la composizione, per un totale di 43 addetti.

Il lento procedere della riforma ha indotto il Comitato ad affiancare all'attività di vigilanza quella diretta a promuovere l'avanzamento della riforma, a dare supporto tecnico agli operatori regionali e di ambito, a raccogliere e divulgare dati sui problemi e sui criteri della riforma, a tutelare il consumatore. I risultati conseguiti sono stati illustrati concisamente nelle annuali Relazioni al Parlamento, cui si rinvia, limitandoci ad elencare in appendice a questa nota le pubblicazioni del Comitato.

Qui interessa, invece, ripetere la dichiarazione contenuta nell'ultima Relazione al Parlamento circa il molto di più che il Comitato avrebbe potuto realizzare se avesse avuto tutte le risorse previste dal legislatore o anche solo una parte significativa di esse.

Rispetto alle disposizioni normative sopra ricordate, il Comitato poté contare su una Segreteria tecnica quasi adeguata nel primo biennio presso l'allora Ministero dei lavori pubblici. Il supporto si ridusse a livelli simbolici per alcuni mesi, ancora nella medesima sede, dopo il passaggio di competenze al Ministero dell'ambiente, nella lunga attesa che si trovassero alcune stanze al nuovo Ministero (due per l'intero Comitato) e che gli addetti smistati ad altri uffici venissero rimpiazzati. Ricostituita la Segreteria tecnica presso il Ministero dell'ambiente con pochi ma qualificati addetti che ci consentirono per alcuni mesi un buon livello di attività, ci si trovò da febbraio a tutto aprile del 2004 ad avere supporto zero ("nessuna istruttoria, nessuna lettera, nessuna telefonata, nessuna fotocopia") quale "punizione" per avere effettuato un seminario, assieme all'Università Luiss, con uno o più relatori non graditi<sup>10</sup>. In tale periodo il Comitato ha fatto fronte all'emergenza, per quanto possibile, con l'impegno diretto dei suoi membri i quali si sono assunti anche compiti non pertinenti e con l'utilizzo delle poche collaborazioni esterne residue. Dopo maggio 2004, grazie anche all'intervento del Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, qualche supporto simbolico è stato erogato.

E' chiaro che di questo stato di cose ha risentito negativamente l'attività del Comitato, anche nella delicata sfera della vigilanza: molti piani di ambito, che sono cruciali per la determinazione della

---

<sup>10</sup> Seminario su "La nuova normativa sui servizi idrici e le problematiche dell'affidamento", Roma, Palazzo di San Macuto, 11 febbraio 2004, relatori: Avv. Federico Bona Galvagno, prof. Giuseppe Caia, Alfredo Fioritto e Fabio Gobbo (assente, per causa di forza maggiore, il prof. Sabino Cassese). Il numeroso pubblico, avvisato direttamente dal Comitato per e-mail, dato che gli inviti cartacei erano stati sequestrati dal Direttore generale per la Qualità della Vita, ha dimostrato profondo apprezzamento per l'utile confronto di opinioni.

tariffa, sono sfuggiti all'analisi del Comitato<sup>11</sup> e varie decisioni di affidamento non sono state analizzate con tempestività. Nel frattempo è stato paradossalmente approvato il Regolamento del Ministero che riprende interamente il dettato legislativo.

Per quanto riguarda l'Osservatorio dei servizi idrici, funzionante all'inizio solo formalmente e scomparso nel passaggio al Ministero dell'ambiente, esso è stato insediato di fatto da alcuni mesi con validi elementi che hanno consentito in tempi brevi di preparare il sistema di rendicontazione per i gestori del servizio idrico integrato, di cui il Comitato ha appena deliberato l'applicazione; e ciò a riprova indiretta delle cose fattibili anche con pochi ma validi collaboratori.

Senza entrare ulteriormente in simili mortificanti illustrazioni, è chiaro che nell'attuale assetto organizzativo il Comitato è esposto a condizionamenti di fatto che, contro la volontà del legislatore, potrebbero gravemente limitarne l'autonomia e comunque ne possono limitare pesantemente l'operatività.

## **7. Proposte sul futuro assetto organizzativo del Comitato**

Al di là delle menzionate patologie istituzionali, difficilmente prevedibili e ripetibili ai livelli osservati, l'esperienza del Comitato suggerisce l'opportunità di rendere più incisivi i suoi strumenti di intervento, ad esempio prevedendo la sospensione delle decisioni periferiche contestate.

Se lo sbocco di queste esperienze e riflessioni che il Comitato sottopone all'attenzione del legislatore debba essere una vera e propria Autorità, come invocato da molti osservatori, è questione su cui il Comitato non ritiene di potersi pronunciare. Ciò che ci si permette di sottolineare con forza, ripetendo quanto già dichiarato nell'ultima Relazione al Parlamento, è l'opportunità che gli uffici di supporto siano posti alla dipendenza funzionale del Comitato, che solo così potrà godere di fatto delle condizioni di autonomia e funzionalità atte al pieno espletamento dei compiti ricevuti dalla legge.

---

<sup>11</sup> Particolarmente grave è stata l'impossibilità di approfondire i problemi degli ATO della Calabria e della Sicilia, dove numerose gare per l'affidamento del servizio o per il socio privato sono andate recentemente deserte.

**Appendice- Elenco delle pubblicazioni del Comitato 2001-2004**

*Primo Rapporto sullo stato di avanzamento della legge 5 gennaio 1994, n.36, aprile 2001*

*Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici – ANNO 2000, maggio 2001*

*Rapporto sui Piani di Ambito. maggio 2001*

*Lo stato dei servizi idrici – Rapporto sulle ricognizioni, ex art. 11, comma 3, legge 36/94, disponibili al 31/01/01 sulle opere di adduzione, distribuzione, fognatura e depurazione, maggio 2001*

*Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici – ANNO 2001, giugno 2002*

*La convenzione tipo del servizio idrico integrato nella legislazione e nella normativa regionale, novembre 2002*

*Lo stato dei servizi idrici – Secondo rapporto sulle ricognizioni disponibili al 31/12/02, sulle opere di adduzione, distribuzione, fognatura e depurazione – ANNO 2002, maggio 2003*

*Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici – ANNO 2002, luglio 2003*

*Secondo rapporto sui Piani di Ambito, maggio 2004*

*Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici – ANNO 2003, luglio 2004*

*Rapporto sulle carte dei servizi , luglio 2004.*