

La riforma dei servizi idrici a dieci anni dall'emanazione della legge 36/94

Gilberto Muraro

*ordinario di Scienza delle Finanze, Università di Padova
e presidente del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche*

Sono passati oltre dieci anni dalla promulgazione della legge di riforma dei servizi idrici, la legge n.36 del 5 gennaio 1994, detta anche legge Galli dal nome del proponente. A che punto è concretamente tale riforma? E dove stiamo andando?

A tali quesiti cerca di rispondere la presente nota, che si basa sulla documentazione elaborata dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (Comitato, d'ora innanzi) nella *Relazione al Parlamento sullo stato dei servizi idrici- anno 2003* (Roma, 22.07.04) e sulla connessa *Presentazione* redatta dallo scrivente.

In estrema sintesi le conclusioni possono essere così formulate:

- la riforma 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;
- non mancano poi residui timori di inceppamento della riforma, per due motivi:
- le controversie interpretative sulla recente legislazione;
- alcune recenti aggregazioni interaziendali che denotano 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.

La stato di attuazione della riforma

Per capire meglio dove siamo, 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 l'integrazione funzionale di tutto il ciclo dell'acqua - distribuzione, raccolta e depurazione delle acque reflue - e l'azione integrata su area vasta, il cosiddetto Ambito Territoriale Ottimale.

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 (giugno 2004). Gli ATO insediati sono 87 sui 91 previsti e rappresentano circa il 97% della popolazione. Gli ATO che hanno realizzato la ricognizione dello stato delle reti e degli impianti sono 81, pari all'87% della popolazione. L'attività di pianificazione, con 61 ATO (72% della popolazione) che hanno approvato il Piano d'Ambito, ha subito una forte accelerazione. Gli affidamenti sono 38 e rappresentano il 51% della popolazione.

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.

Questa accelerazione si è manifestata in coincidenza con l'approvazione da parte del Parlamento della Legge Finanziaria 2002, avvenuta nel dicembre del 2001. 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.

Per quanto riguarda il Sud, gli 11 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.

Tabella 1- Stato di attuazione della L.36/94: evoluzione 2001-2003. Insediamento, ricognizioni, piani di Ambito e affidamenti (per ATO)

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

Tabella 2 - Quadro di sintesi dello stato di avanzamento per Regione

Regione	ATO		Ricognizione			Piano		Forma di gestione prescelta			Affidamenti effettuati
	Previsti	Insediati	Non avviata	In corso	Terminata	Redatto	Approvato	Concessione	Affidamento diretto	Non definita	
Piemonte	6	5	0	0	6	0	4	0	3	3	3
Valle d'Aosta	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Lombardia	12	12	1	0	11	3	0	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	3	0	1	3	1
Emilia Romagna	9	9	2	1	6	1	4	1	2	6	1*
Toscana	6	6	0	0	6	0	6	0	6	0	5
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	4	1	4	0	4
Abruzzo	6	6	0	0	6	0	6	0	6	0	6
Molise	1	1	0	0	1	0	0	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	0
Sardegna	1	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0
Italia	91	87	8	2	81	9	61	11	46	34	38
Nord	44	40	8	1	35	7	17	1	15	28	11
Centro	19	19	0	0	19	2	17	1	17	1	16
Sud	28	28	0	1	27	0	27	9	14	5	11

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 il D. Lgs 11 maggio 1999, n.141, ha trasformato l'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese in società per azioni (A.Q.P. S.p.A.) e gli ha affidato la gestione del servizio idrico integrato.

Investimenti e tariffe nei Piani di ambito

Cosa ci riserva allora il futuro nell'ambito della riforma? L'ovvia risposta, pensando all'obiettivo del legislatore, è che ci dovrebbe riservare un servizio idrico di qualità, efficiente e rispettoso dell'ambiente. Ma è anche ovvio che tale risultato sarà raggiunto solo se saremo capaci 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).

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.

La revisione del Metodo

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.

Metodo e 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.

L'affidamento e il controllo della gestione

Dopo questi cenni agli investimenti e alla tariffe nei Piani di ambito, occorre ora approfondire la questione dell'affidamento e della gestione. I 38 casi di affidamento ormai avvenuti, mentre non

tolgono attualità agli sforzi di promozione della riforma, impongono infatti di prestare una crescente attenzione ai rapporti tra Autorità di ambito e gestore.

Innanzitutto, come si configurano gli affidamenti? In ben 25 casi su 38 è stata scelta la formula del partenariato pubblico-privato, affidando il servizio a una S.p.A. mista. Dei 13 ATO restanti, 12 hanno optato per un affidamento a S.p.A. pubblica e 1 solo, che ha proceduto all'affidamento da anni, quello di Frosinone, ha aggiudicato il servizio sulla base di una gara.

Il sistema di governance nelle società miste

Alle società miste occorre dunque guardare come al fenomeno emergente, nei cui confronti cercare i criteri più opportuni di regolazione. In quest'ottica si sta anche muovendo la Commissione delle Comunità Europee che ha avviato una procedura di consultazione sulla base della pubblicazione del Libro Verde (COM, 2004/327) relativo al partenariato pubblico-privato e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni.

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

L'analisi suggerisce l'opportunità di elaborare proposte che affrontino al meglio il punto nodale della società mista, ossia il duplice ruolo dei comuni che in queste società costituiscono la quota del capitale pubblico ma sono anche i soggetti preposti alla regolazione della tariffa e della qualità dei servizi.

Il sistema di regolazione: contratto di servizio e convenzioni tipo

Qualunque sia la modalità di affidamento adottata, occorre affinare gli strumenti di regolazione al duplice scopo di configurare correttamente a priori i diritti e gli obblighi delle parti e di individuare un efficiente sistema di controlli-incentivi-penalità.

Il primo strumento che viene in rilievo è il contratto di servizio, strumento tradizionale nel rapporto tra ente locale e soggetto terzo cui sia stato affidato un servizio pubblico. Nella fattispecie del servizio idrico integrato esso è rappresentato dalla convenzione di gestione stipulata tra l'Autorità di ambito e il gestore.

È ovvia la centralità di tale strumento nel rapporto con un gestore privato o una società mista. Ma essa va sottolineata anche nel caso di affidamento *in house* perché la corretta dialettica istituzionale e la possibilità concreta di controllo dell'efficienza di gestione e di tutela del consumatore sta proprio nel definire a priori le condizioni economiche e tariffarie e dei livelli di servizio da rispettare nella gestione.

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.

L'evoluzione normativa

Alcune riflessioni, infine, sull'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 sul futuro della riforma, legate a due fattori: i dubbi interpretativi sulla nuova legislazione che alimentano controversie; e l'infittirsi di accordi interaziendali che escono dalla geografia disegnata dagli Ambiti territoriali ottimali e potrebbero quindi innescare nuove resistenze alla felice conclusione della riforma.

I residui timori di controversie:b) i dubbi interpretativi sulla nuova normativa

I dubbi interpretativi sollevati dalla nuove norme riguardano in particolare i seguenti punti: i criteri di aggiudicazione nella gara per il servizio; la tipologia dei controlli nell'affidamento *in house* (su cui il Consiglio di Stato ha posto quesito alla Corte di Giustizia Europea); la configurazione della gara nella società mista; la proroga delle concessioni esistenti.

Si rinvia alla Relazione del Comitato al Parlamento del luglio 2004 per approfondimenti e ci si limita qui ad accennare alle questioni relative all'affidamento *in house* e alla società mista.

Il caso dell'affidamento in house

Nel caso di affidamento *in house*, in ossequio alle richieste comunitarie, la norma 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. Lo dice lo stesso Consiglio di Stato che sull'argomento ha addirittura deciso di porre quesito alla Corte di Giustizia Europea.

Ma è difficile che tali enti e le società accettino una simile impostazione, o meglio, simile involuzione, che equivarrebbe ad annullare tutto il lungo cammino sin qui percorso per dare più efficienza alla gestione dei servizi pubblici locali. Sono quindi prevedibili forti pressioni affinché il Governo nazionale accetti e faccia accettare alla Commissione delle Comunità Europee l'idea che la proprietà pubblica del capitale sociale, accanto al carattere prevalentemente locale dell'attività, basti a configurare l'affidamento *in house*.

Il caso della società mista

Per quanto riguarda la società mista, che dimostra di essere la nuova forma preferita di affidamento, il timore è che si possa riproporre il contenzioso con la Comunità europea, nonostante sia stato dichiarato ufficiosamente che tale soluzione è stata concordata con la Commissione.

È da temere infatti che la concordia nasconda delle ambiguità: perché, sempre in via ufficioso, 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), mentre è certo che gran parte degli Ambiti vede e pretenderà che anche il Governo veda 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.

C'è quindi forte attesa delle linee di indirizzo che le autorità competenti devono emanare in materia secondo l'esplicita previsione di legge. Numerosi sono poi gli altri punti dubbi della legge. E'

auspicabile, quindi, che in aggiunta all'emanazione di tali linee prescritte il Governo si impegni in un'azione sollecita ed esaustiva di chiarimento.

I residui timori di controversie:b) le dinamiche interaziendali

Un cenno, infine, all'evoluzione di mercato, che vede aumentare le 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 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, su cui lo scrivente si è estesamente soffermato in una precedente nota¹. 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 decennale della legge Galli, 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.

¹ Vedasi Muraro G., "La gestione del servizio idrico integrato in Italia, tra vincoli europei e scelte nazionali", in Mercato concorrenza regole, n. 2/2003, pp.407-425.

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