GILBERTO MURARO

LA RIFORMA DEI SERVIZI IDRICI IN ITALIA*

1. La situazione dei servizi idrici[1]

I servizi di acquedotto, fognatura e depurazione sono stati oggetto di un'incisiva riforma introdotta con la legge 5 gennaio 1994 n. 36 (cosiddetta legge Galli, dal nome del proponente). Sull'avanzamento di tale riforma si riferirà più avanti. Qui basta ricordare che essa ha portato alla costituzione di un nuovo livello di organizzazione pubblica, l'Ambito Territoriale Ottimale (Ato), entro cui attivare una gestione unitaria del servizio idrico integrato, definito dalla legge come l'insieme degli anzidetti servizi.

Il territorio nazionale è stato suddiviso dalle Regioni in 91 ambiti, nella maggior parte dei quali si è già insediata l'Autorità di Ambito costituita dai Comuni e dalle Province partecipanti. La prima operazione demandata a tale Autorità è la ricognizione dello stato degli impianti e del servizio. Ad essa segue la redazione di un Piano di ambito che individua, tra l'altro, gli investimenti da effettuare per arrivare ad una situazione del servizio pienamente adeguata.

La ricognizione risultava conclusa a fine maggio 2003 in 66 ambiti, che tuttavia presentano una distribuzione territoriale irregolare: il Nord, eccettuato il Piemonte, è poco rappresentato, diversamente da Centro-Sud la cui situazione è fotografata in maniera quasi totale.

Da questo punto di vista è provvidenziale la recentissima pubblicazione della ricerca svolta dall'Istat sulla distribuzione dell'acqua nell'intero Paese nel 1999. Da tale rilevazione censuaria l'Italia emerge come un Paese in cui la copertura del servizio è pressoché totale (99,5 dei Comuni e 96% della popolazione residente) e può vantare un'am-

* Comunicazione letta il 14 novembre 2003 nel salone di Palazzo del Monte di Credito su Pegno di Vicenza in occasione della tornata «Acqua: l'oro blu».

[1] Il presente testo deriva da due precedenti scritti dell'autore: la prima parte è tratta dalla *Presentazione della Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici, anno 2002* (Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, Roma, 24 luglio 2003); la seconda parte, esposta in forma schematica, è tratta dalla nota *La gestione del servizio idrico integrato in Italia, tra vincoli europei e scelte nazionali*, «Mercato, concorrenza regole», n. 2/2003, pp. 407-25. Si rinvia ai testi originali per ogni approfondimento.

pia disponibilità d'acqua. Nelle stime Istat 1999 l'acqua immessa in rete è di 303 litri per abitante al giorno, quella erogata all'utente è pari a 267 litri per abitante al giorno (l/ab/g)[2], che diventano 297 nelle ricognizioni mediamente più recenti. Isolando gli usi domestici in senso stretto, il dato Istat si abbassa a 200 l/ab/g: si è sempre nell'abbondanza. Ed è abbondanza diffusa, poiché è vero che il Nord sta meglio del Centro che sta meglio del Sud (v. Tab. 1), ma è altresì vero che anche al Sud c'è un'elevata dotazione pro capite, pari a 228 l/ab/g, che rimane al buon livello di 186 l/ab/g per i soli usi domestici. Oltretutto, la variabilità della dotazione non appare molto alta e si abbassa ulteriormente considerando l'uso domestico: sotto il primo profilo, fatto 100 il dato del Nord, abbiamo 90 al Centro e 75 al Sud; sotto il secondo profilo, abbiamo 93 al Centro e 86 al Sud. La differenza tra le due serie si spiega con la maggiore presenza delle utenze produttive[3] al Nord rispetto al Centro, e al Centro rispetto al Sud.

Si aggiunga che si tratta per la più parte, 85% in media nazionale, di buona acqua da sorgenti o pozzi, anche se alcune zone, come la Romagna, parti delle Marche e della Toscana e larghe aree al Sud, dipendono in parte significativa da invasi.

Ciò detto, occorre non dimenticare che vi sono aspetti qualitativi del servizio che non si riflettono nella dotazione pro capite. Una ricerca Istat del 2000 mostrava come irregolarità nell'erogazione fossero lamentate dal 24% della popolazione in Molise, dal 30% in Sicilia e addirittura del 45% in Calabria. Mancano dati aggiornati, ma numerosi indizi portano a ritenere che la situazione non sia ancora normalizzata.

Il secondo dato delle statistiche che merita commento è quello delle perdite, misurate come differenza tra acqua immessa in rete ed acqua erogata o fatturata[4]. Secondo l'indagine Istat, l'incidenza delle perdite sull'acqua immessa risulta pari nel 1999 in media nazionale al 29% ed essa cresce da Nord a Sud dove arriva al 36%. Le ricognizioni, che sotto questo profilo sono probabilmente più attendibili essendo state stese da esperti di idraulica per valutare poi le necessità d'intervento, confermano tale distribuzione territoriale ma alzano il livello, indican-

[2] In valore assoluto i dati Istat 1999 (in milioni di mc annui) sono: 7.856 acqua immessa in rete; 5.692 acqua fatturata; 5.616 acqua erogata all'utente. Il volume dell'acqua fatturata supera dell'1,36% quello dell'acqua erogata per via di elementi fissi nella fatturazione.

[3] Come si deduce da Tab. 1, le utenze produttive hanno al Nord un'incidenza, che, pur restando bassa, è doppia rispetto al resto del Paese, che sotto questo profilo appare uniforme. All'interno delle utenze civili, l'incidenza degli usi non domestici è invece più elevata al Centro, mentre è praticamente identica tra Nord e Sud. Tra i due effetti, rimane comunque prevalente quello legato alle utenze produttive, la cui incidenza comparata spiega, appunto, la minore variabilità degli usi domestici in senso stretto.

[4] L'Istat fa riferimento all'acqua erogata, le ricognizioni fanno riferimento indifferentemente all'acqua erogata o a quella fatturata, considerando che i due valori sono molto vicini.

do il 42% in media nazionale e valori quasi sempre sopra il 50% al Sud. Quale che sia la verità, più vicina al 30 o al 40%, si tratta chiaramente di un problema del servizio di acquedotto in Italia, ma non l'unico né il maggiore. Le perdite, infatti, sono il cumulo, per ora non scindibile in base alle informazioni disponibili, tra vere e proprie perdite fisiche e perdite economiche legate ad utenze pubbliche non conteggiate (per bagnare strade e giardini comunali, ad esempio) o ad allacciamenti abusivi; e le stesse perdite fisiche potrebbero derivare da sfiori in rete che in aree a forte abbondanza di acqua potrebbero essere razionali (e forse questo spiega il dato della Val d'Aosta che con il 40% si situa al massimo livello di perdite al Nord). Non servono quindi programmi generali contro le perdite: serve accelerare la riforma, in modo che in ciascun Ambito, nel redigere il piano d'interventi, si configuri e si affronti correttamente il problema nei suoi caratteri specifici.

Tabella 1 – La distribuzione dell'acqua potabile in Italia nel 1999
(*Totali Italia in milioni di mc:* 7.855,9 acqua immessa in rete; 5.615,9 acqua erogata; 5.692,0 acqua fatturata)

	Nord	*Centro*	*Sud*	*Italia*
Acqua erogata pro capite:				
totale (l/ab/g)	303	275	228	267
rapporti tra circoscrizioni	100	90,8	75,2	
per usi domestici (l/ab/g)	217	202	186	200
rapporti tra circoscrizioni	100	93,1	85,7	
Perdite (% di acqua immessa)	23,31	27,50	36,36	28,51
Acqua fatturata:				
– % usi domestici	71,6	73,4	81,4	74,8
– % usi civili non domestici	10,1	17,5	10,4	11,7
– % per utenze civili (somma)	81,7	90,9	91,8	86,5
– % per utenze produttive	18,3	9,1	8,2	13,5

Fonte: elaborazioni Comitato su dati Istat

In linea generale è invece da ricordare che il problema della fornitura d'acqua, grazie al richiamo drammatico che esercita in caso di scarsità, rischia di oscurare i problemi maggiori del Paese che sono legati alla raccolta e soprattutto al trattamento delle acque reflue.

Il grado di copertura del servizio fognario rilevato nelle ricognizioni si attesta mediamente intorno all'84% della popolazione residente. Valori superiori al 90% si riscontrano solo in 18 Ambiti sui 52 esaminati.

Il livello di copertura del servizio di depurazione nei confronti della popolazione civile corrisponde ad un valore medio del 73%, con notevole variabilità e con l'aggravante della predominanza dei piccoli

impianti, pari a circa l'80% delle 7000 unità censite, di cui non si può dare per scontato un funzionamento adeguato alla vigente normativa.

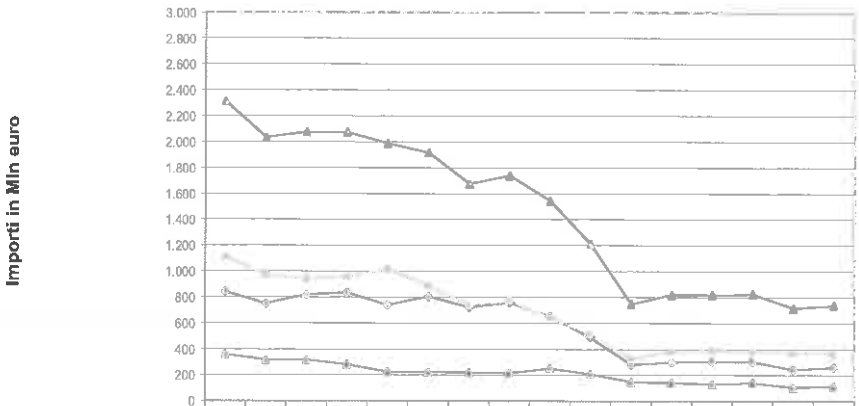
C'è quindi una caduta di 11-12 punti percentuali nel livello di copertura dei tre segmenti del servizio idrico: dal 96% della popolazione servita dall' acquedotto si passa all'84% per la fognatura e solo al 73% per la depurazione (gravemente insoddisfacente). È da ricordare con piacere che è stato recentemente aperto un impianto di depurazione a Milano, chiudendo quella prolungata paralisi che aveva portato l'Italia sotto procedura d'infrazione da parte della Commissione delle Comunità Europee. Si spera che sia l'inizio di un recupero veloce dell'arretrato che il Paese ha accumulato in questo settore.

2. Investimenti e tariffe nei Piani di Ambito

Ma come si prospettano esattamente i problemi d'investimento nel servizio idrico integrato? Il Comitato ha condotto un'analisi su 39 dei 47 Piani d'Ambito sin qui approvati, dei quali 5 riguardano Ambiti settentrionali, 4 piemontesi e 1 veneto, 12 riguardano Ambiti del Centro e ben 22 sono stati approvati recentemente dagli Ambiti meridionali.

Nell'arco medio di 26 anni tali Piani, che interessano circa 25 milioni di abitanti, evidenziano un consistente fabbisogno di investimenti per tutti e tre i segmenti del servizio idrico integrato: acquedotto (16,27 euro pro capite/anno), fognatura (12,96) e depurazione (6,71). Aggiungendo alcuni investimenti non specifici, si arriva a 36,45 € pro capite all'anno, per un totale pro capite nell'intero arco di piano di 927,25 €. Se si estrapola il dato a livello nazionale, si ottiene la cifra di 53.483 milioni di euro: addirittura si supera, sia pure di poco, quella cifra di 100.000 miliardi di lire che da diversi anni dominava le previsioni sul servizio idrico. Vi sono fondati motivi per diminuire la cifra: perché l'estrapolazione non tiene conto che nella parte mancante dei Piani, concernente soprattutto il Nord, si dovrebbe avere un costo pro capite inferiore, grazie alla migliore posizione di partenza; e perché le gare per il servizio idrico promettono di spuntare consistenti risparmi sulle previsioni di spesa contenute nei Piani d'Ambito. Tuttavia, pensando che occorre recuperare l'arretrato di investimenti accumulato nell'ultimo ventennio, in cui siamo passati da 2 miliardi e 312 milioni di euro nel 1985, a circa 1/3 nel 2000, con una spesa per opere pubbliche nel settore idrico pari a 735 milioni di euro (si veda grafico sottostante), bisogna abituarsi all'idea che per parecchi anni il Paese dovrà tornare al livello di investimenti degli anni Ottanta e quindi destinare non meno di 2 miliardi di euro all'anno, per il 45% in acquedotti e per il 55% in raccolta e trattamento delle acque reflue.

Dinamica dei lavori pubblici eseguiti nel settore idrico



	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Adduzione e distribuzione	840	748	818	834	739	804	721	754	651	488	280	297	302	302	242	260
Fognatura	1.113	969	941	956	1.021	888	733	767	642	514	319	380	385	381	367	361
Depurazione	359	314	315	281	226	222	219	216	250	208	147	141	130	142	103	113
Totale	2.313	2.031	2.074	2.072	1.986	1.915	1.673	1.737	1.543	1.210	746	818	817	824	713	735

Fonte: ISTAT, rilevazione delle opere pubbliche anni vari

È inevitabile prevedere allora un aumento tariffario: perché si devono finanziare tali investimenti e anche perché, con la fine delle tante gestioni in economia che ancora sopravvivono, si riverseranno sulla tariffa vari costi attualmente nascosti nei bilanci comunali (liberando così spazi per la diminuzione della fiscalità locale o per l'erogazione di altri servizi pubblici: e bisognerà dirlo, anche se è difficile, a fronte di costi immediati e certi, che l'utente si senta compensato dai benefici futuri e incerti delle minori imposte o dei maggiori servizi). Dall'esame dei 39 Piani d'Ambito risulta a questo riguardo che l'implementazione della riforma comporta una crescita della tariffa in media pari a circa il 6%, passando da 0,88 €/mc (tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti) a 0,93 €/mc (media nazionale delle tariffe applicabili il primo anno di gestione), mentre nel medio-lungo periodo l'incremento atteso è ben più rilevante, toccando al quindicesimo anno il massimo di 1,34 €/mc, con un incremento quindi del 53% rispetto al livello attuale. Un secondo aspetto di rilievo è che nel Sud e nelle Isole gli sviluppi tariffari presentano valori mediamente più elevati che nelle altre aree del Paese.

Poiché si parte da bassi livelli di tariffa e l'incremento è graduale, la prospettiva non è drammatica. Ma per equità e per evitare una crisi di

rigetto sociale, occorrerà articolare un sistema di tariffe differenziate in modo da assicurare la copertura dei costi complessivi e al contempo la sostenibilità del costo individuale per le utenze deboli. In tale direzione il Comitato cercherà di portare un contributo di idee. Deve essere chiaro comunque che la dinamica tariffaria non deve frenare la riforma, semmai accelerarla: perché gli investimenti sono inevitabili, se non altro per gli impegni che derivano dalla disciplina europea, e conviene affrontarli con la maggiore efficienza assicurata da una gestione industriale del servizio; e perché il Sud potrà contare ancora per pochi anni sul significativo contributo europeo contemplato nel "Quadro comunitario di sostegno".

3. Stato di attuazione della legge 36/94, tra ritardi e accelerazioni

Ma a che punto è la riforma introdotta dalla legge 36/94? Ricordiamone prima le motivazioni e i contenuti.

Il punto di partenza è rappresentato, oltre che dall'esteso arretrato di investimenti già commentato, dall'estesa frammentazione del settore: probabilmente più di 8.000 gestori quando apparve la legge, scesi nelle stime dell'Istat a 7.848 nel 1999, per l'82% dei casi costituiti da gestioni in economia dei Comuni. Per superare tale situazione, la legge ha previsto l'integrazione territoriale (con la costituzione di Ambiti Territoriali Ottimali – Ato – configurati dalle Regioni) e l'integrazione funzionale delle diverse attività del ciclo dell'acqua nel servizio idrico integrato. In ciascun ambito l'Autorità proposta, nominata dalle Province e dai Comuni dell'Ambito, provvede alla ricognizione delle opere idriche; definisce poi il Piano d'Ambito per l'adeguamento delle infrastrutture e il miglioramento del servizio; procede, infine, all'affidamento del servizio idrico integrato al gestore, del quale controlla poi l'attività, per verificarne la corrispondenza agli obiettivi e ai livelli di servizio stabiliti nel piano e nella convenzione, e approva le tariffe che devono essere conformi alle regole dettate con il cosiddetto "metodo normalizzato" elaborato dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.

Sono passati nove anni dall'entrata in vigore della legge 36/94 e la riforma non è ancora completata. Negli ultimi anni, però, si è assistito ad un notevole avanzamento del processo, sia al livello iniziale dell'insediamento che agli stadi successivi.

La spiegazione del grave ritardo è spiegabile con la paralisi quasi completa dei primi 6-7 anni, alla fine dei quali la riforma risultava attuata solo in 2 dei 91 Ambiti. E tale paralisi trova spiegazione soprattutto nella resistenza frapposta dai Comuni all'idea di spossessarsi di

una competenza diretta che risaliva alla legge Giolitti del 1903 sulla municipalizzazione. A ben vedere, i Comuni avrebbero dovuto a rigore scomparire dalla scena. Se si fosse affrontato il problema dell'ottimo impianto istituzionale a supporto dell'anzidetto impianto geografico della riforma, ragionando meramente in termini di coerenza logica, non c'è dubbio che sarebbe apparso inevitabile il superamento della dimensione istituzionale dell'ente locale, visto che si era superata la dimensione geografica comunale. Il protagonista corretto della riforma, dato che anche le Province venivano spezzate nel disegno degli ambiti territoriali, sarebbe stato certamente rappresentato dalla Regione, che magari avrebbe affidato ai Comuni e alle Province compiti consultivi, o anche deliberativi ma non determinanti, in tema di pianificazione e controllo della gestione[5].

C'è quindi un evidente compromesso politico all'origine della riforma, narrabile in questi termini: il legislatore nazionale ha giudicato inevitabile, a Costituzione invariata, rispettare la competenza comunale in materia e comunque ha ritenuto di non avere la forza di estromettere i Comuni; per far passare la riforma, ha quindi accettato di tenerli come protagonisti del nuovo ordinamento e si è limitato a imporre ad essi e alle Province l'obbligo di cooperare (attraverso convenzione o consorzio, secondo la scelta da farsi a livello regionale) e di costituire insieme un'autorità di Ato, cui affidare il compito della pianificazione, della scelta del gestore, del controllo sulla gestione.

Il compromesso, se ha consentito il varo della riforma, ne ha influenzato negativamente l'applicazione, in termini, appunto, di ritardo (oltre che sotto il profilo del disegno territoriale degli Ambiti che è risultato molto più influenzato dai confini amministrativi che non da quelli idrografici, cui il legislatore attribuiva peso prevalente).

E come si spiega, invece, la forte accelerazione che si è manifestata nell'ultimo biennio? Un primo fattore è stata l'immediata presa di posi-

[5] È illuminante, nonostante le profonde differenze del quadro normativo di partenza, un confronto con la precedente riforma sanitaria del 1978, rivista e profondamente corretta con il D.lgs. 502/92. Non c'era ovviamente in campo sanitario una potestà comunale così pregnante quale quella esistente nel settore dei servizi idrici, mentre il ruolo legislativo e amministrativo della Regione in tale materia si trova sancito già nella Costituzione del 1948. Di fatto, tuttavia, la dimensione comunale appariva incisivamente presente nella sanità, per lo meno a livello di Comuni medio-grandi, attraverso numerose responsabilità dirette dei Comuni stessi e soprattutto attraverso la massiccia presenza di opere pie e altre analoghe istituzioni generalmente operanti a livello di singolo ospedale. Orbene, nel momento in cui il legislatore arrivò a concepire il riordino territoriale e gestionale del servizio sanitario nazionale, centrato su Unità sanitarie locali di vasta dimensione non vincolate ai confini degli enti locali e gestite secondo il modello manageriale, arrivò anche alla logica conseguenza di assegnare le competenze periferiche esclusivamente alle Regioni, incaricate di disegnare l'ambito delle Usl e di designarne i direttori.

zione del nuovo Governo (maggio 2001) a favore della legge. Il secondo è da ravvisarsi nell'approvazione della Legge 448/2001 (Finanziaria 2002). Da un lato, essa rendeva obbligatorio a regime l'affidamento mediante gara; dall'altro lato, essa consentiva per un breve periodo l'affidamento diretto a società interamente pubblica, sia pure a condizione di aprirsi entro breve termine ad un socio privato scelto mediante gara. Data la forte ostilità di numerosi Comuni verso la gara, vi fu in più casi, nelle more dell'approvazione della Finanziaria, un celere ricorso all'affidamento diretto a società mista a prevalente capitale pubblico locale e vi fu poi il ricorso all'affidamento transitorio a società pubbliche. Per quanto riguarda il Sud, che palesa nell'ultimo biennio un impressionante avanzamento sulla strada della riforma, anche se non c'è ancora un caso di affidamento, sono da evidenziare tre fattori specifici: a) la spinta dell'emergenza idrica del 2002 e delle conseguenti gestioni commissariali; b) il supporto tecnico per la redazione delle ricognizioni e dei piani di ambito offerto dalla società del Tesoro Sogesid; c) e soprattutto l'incentivo derivante dall'accesso ai finanziamenti dell'Unione Europea previsti dai Quadri Comunitari di Sostegno (QCS), accesso che era condizionato al procedere della riforma. È un importante episodio su cui meditare: con un efficace sistema di premi e penalità e con un adeguato supporto tecnico, è possibile rispettare le scadenze di legge.

Tra ritardi e accelerazioni, l'avanzamento della riforma è sintetizzato in tab. 2 (situazione a giugno 2003). Su 91 Ato previsti, risulta insediata l'Autorità di Ambito in 84 casi, con oltre 54 milioni di abitanti, pari al 94% della popolazione italiana. Le ricognizioni sono terminate in 66 Ambiti, corrispondenti al 73% degli ATO complessivi. Più della metà degli ATO insediati, 47, è nella fase intermedia della riforma, avendo redatto o già approvato il Piano d'Ambito. Infine 25 Ato, che servono 20 milioni di utenti, circa il 35% della popolazione italiana, hanno concluso il processo con l'affidamento della gestione del servizio idrico integrato.

Complessivamente è lecito dire che nel Paese intravediamo il disegno della riforma e i suoi primi effetti sull'organizzazione dei servizi: con la consolante consapevolezza di non avere creato strutture costose, dato che il costo annuo degli Ato già operanti risulta essere di 0,58 euro per abitante.

Tabella 2 – Stato di avanzamento della riforma ex l. 36/94

	Nord	*Centro*	*Sud*	*Italia*
Ambiti Territoriali Ottimali previsti	44	19	28	91
Autorità di ATO insediate	38	19	27	84
Ricognizioni svolte	22	16	28	66
Piani d'Ambito approvati	6	14	27	47
Affidamenti effettuati	6	14	5	25

4. Le controversie sulle modalità di affidamento del servizio

Il forte avanzamento non significa tuttavia essere in porto. C'è invero da essere preoccupati per gli ostacoli ancora da rimuovere. Non si tratta tanto del ritardo del Nord – in particolare di Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna – dove la riforma si è comunque avviata. Si tratta piuttosto delle controversie in atto sul segmento conclusivo e più importante della riforma, ossia sulla scelta del gestore unico di ambito. È bene ricapitolare a tale riguardo la storia delle norme e dei comportamenti.

Ragionando in termini di coerenza logica rispetto alle scelte strategiche del Paese, appare lecito ravvisare nella legge 36/94 un pesante compromesso con le imprese. Esso può esser intuito ricordando che la nuova cultura politica del Paese, nata con la svolta del governo Amato del 1992 all'insegna dell'impellente necessità di risanamento della finanza pubblica, puntava ad una netta separazione delle funzioni di indirizzo e controllo da quelle di gestione e quindi ad un'uscita del settore pubblico dalla produzione di beni e servizi a rilevanza industriale[6]. Nel campo in esame, però, questa impostazione culturale, che avrebbe dovuto portare alla privatizzazione del servizio idrico, risulta attenuata per non dire assente: la concessione al privato, scelto mediante gara, diventa solo una tra le opzioni possibili. La legge 36/94 fa infatti rinvio alla legge 142/90 che, considerata nelle sue correzioni e integrazioni successive, elenca le seguenti forme di gestione ammesse[7]:

[6] Cfr., tra gli altri, Boitani-Petretto (2002, p. 61)che affermano: «Fintanto che l'ente locale è proprietario dell'azienda regolata, la "separazione", pur iscritta nel disegno istituzionale, appare destinata ad essere solo formale». Analogamente De Vincenti (2002, p. 131), citando Dixit e Tirole, vede la privatizzazione della gestione come conseguenza naturale della strategia della "separazione": «in questo modo, oltre al conseguimento di una maggiore efficienza produttiva, si ottiene un rafforzamento del ruolo dell'ente locale come rappresentante della domanda di servizio da parte degli utenti». Per un'efficace sintesi dell'evoluzione delle imprese pubbliche locali in Italia negli ultimi anni, vedi Buratti (2002).

[7] Cfr. art. 9, comma 2, della legge 36/94. «I comuni e le province provvedono alla

in economia, a terzi, a mezzo di azienda speciale, a mezzo di istituzione, a mezzo di società per azioni e a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale, a mezzo di società per azioni a prevalente capitale privato[8].

In breve, il legislatore, al fine di ridurre le ostilità, se non per catturare il consenso, del vasto apparato politico, tecnico e amministrativo operante nelle imprese pubbliche, diffuse e "virtuose" soprattutto nel centro-nord del Paese, accettò il compromesso della privatizzazione facoltativa, lasciando la possibilità di una persistente e larga presenza pubblica nella gestione. E già si è detto della quasi generale preferenza delle Autorità d'Ambito per l'affidamento diretto e non già per la gara.

Questo approccio sollevò tuttavia l'ostilità della Commissione delle Comunità Europee, che già con lettera 8 novembre 2000 avvertiva il precedente governo come l'affidamento diretto violasse i principi di non discriminazione e trasparenza. In buona sostanza, la Comunità accetta i due estremi della gamma delle possibili forme di gestione contemplate nella legge 142/90 e confluite poi nell'originario art. 113 del D.lgs. 267/2000: o gestione interamente pubblica o gestione affidata ad un soggetto esterno alla pubblica amministrazione individuato nel rispetto dei principi di pubblicità e di concorrenza.

Nella prima è possibile ma del tutto eccezionale la presenza di una società, che deve essere di fatto assimilabile ad un ufficio degli enti pubblici azionisti i quali vi devono esercitare pieno controllo, in modo da restare nella logica, se non nella forma, della gestione interna (*in house*)[9].

Nella seconda, è il soggetto esterno che ha la responsabilità piena della gestione, entro i vincoli posti dall'ente pubblico in sede di pianificazione e controllo, ed egli deve essere scelto mediante gara con procedure ad evidenza pubblica.

Messi di fronte a tale alternativa, Governo e Parlamento, attraverso l'art. 35 della Finanziaria 2002 (l. 448/2001), hanno operato una scelta

gestione del servizio idrico integrato mediante le forme, anche obbligatorie, previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, come integrata dall'art. 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498». Il disposto della legge 142/90 verrà in seguito recepito, con marginali cambiamenti, nell'art. 113 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, su cui interverrà poi in modo radicale l'art. 35 della legge 448/2001.

[8] Vanno di fatto escluse la gestione in economia, atta solo per servizi di modesta dimensione e di non complessa gestione, e la gestione affidata ad istituzione, limitata all'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale. Per quanto riguarda poi l'azienda speciale, poiché nella legge essa è originariamente riferita ad un singolo ente pubblico, è da intendersi che nel caso specifico deve assumere la veste di azienda speciale consortile, come previsto dall'art. 25 della legge 142/90. Cfr. Guffanti (1997, p. 117).

[9] Corte di Giustizia, sentenza 18 novembre 1999 (causa C-107/98, Teckal).

netta, individuando nella procedura ad evidenza pubblica l'unico modo di affidamento a regime. Solo in via transitoria il comma 5 di tale articolo prevede l'affidamento diretto a società locale interamente pubblica, con il vincolo di dare entro due anni almeno il 40% del capitale sociale a un socio privato scelto mediante gara. Contro questa norma transitoria, così come contro la lunga proroga concessa alle gestioni ottenute in passato senza gara, la Commissione europea è tornata a pronunciarsi con lettera al nuovo Presidente del Consiglio in data 26.6.2002; ma la scelta a regime, invece, appare conforme ai principi del Trattato europeo. Tale scelta non trova tuttavia alcun riscontro nelle preferenze e nelle scelte locali.

Dei 25 affidamenti effettuati a giungo 2003, solo 1, quello di Frosinone, è avvenuto mediante gara; ed è avvenuto prima della Finanziaria 2002, quindi con libera scelta di una soluzione che la legge 36/94 configurava come possibilità e non come obbligo per le Autorità di Ambito. Tra i 24 casi di affidamento diretto, 10 risultano avvenuti prima e 14 dopo la Finanziaria 2002: ma tra quelli verificatisi prima, dominano i casi di decisione presa quando la Finanziaria era già all'esame del Parlamento e il ministro dell'Ambiente aveva già avvertito in termini molto decisi, con circolare 22.11.01, che l'affidamento diretto – benché previsto nella legge 142/90 poi travasata nel testo unico degli enti locali (D. Lgs 267/2000) cui si rifaceva la legge di riforma del servizio idrico – era da considerarsi illegittimo a fronte della normativa europea in tema di concorrenza; e tra i 14 casi di affidamento diretto successivi, solo 5 risultano effettuati con piena aderenza alla logica del periodo transitorio ex comma 5 dell'art. 35.

Da tutto ciò è derivato, dal gennaio 2002 ad oggi, un vasto contenzioso tuttora aperto: con ricorsi straordinari al Capo dello Stato da parte del Comitato contro alcune Autorità di Ambito; con il ricorso alla Corte Costituzionale da parte di alcune Regioni che contestano la Finanziaria 2002, colpevole di interferire nella sfera che il novellato Titolo V della Costituzione ha riservato alla competenza esclusiva delle Regioni; e infine con il ricorso alla Corte Costituzionale del Governo contro la legge 1/2003 dell'Emilia Romagna che codifica, accanto alla gara, la possibilità dell'affidamento diretto a società mista locale e mantiene fino a dieci anni le gestioni esistenti.

Nel frattempo il Governo aveva presentato un disegno di legge delega in materia ambientale che aderiva meglio all'impostazione europea: abbreviando le proroghe agli affidamenti diretti esistenti e vietando nuovi affidamenti a società miste, introducendo peraltro la fattispecie dell'affidamento diretto *in house* negli stessi termini contemplati dalla Commissione europea. Ma, a delega già approvata dal Senato, è poi intervenuto un nuovo cambio di rotta: il recente «Decretone»

(D.L. 30 settembre 2003) all'art. 14 ha reintrodotto la società mista come terza via tra la gara e l'affidamento *in house*; ed è voce ufficiale che tale soluzione sia stata concordata con la Commissione. È da temere tuttavia che la concordia nasconda delle ambiguità: perché in via ufficiosa 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 Ato vede tale formula come la nuova versione del classico affidamento diretto a società mista. Si aggiunga la vasta e trasversale reazione registrata sul fronte politico contro questa norma che viene accusata di provocare una pericolosa involuzione sulla strada della liberalizzazione e modernizzazione dei servizi pubblici locali. È quindi facile la profezia di ulteriori controversie sia a livello legislativo che a quello applicativo.

NOTA BIBLIOGRAFICA

Boitani-Petretto 2002: A. Boitani - A. Petretto, *I servizi pubblici locali tra* governance *locale e regolazione economica*, in *Competizione e regole nel mercato dei servizi pubblici locali*, cit. *infra*, pp. 25-66;

Buratti 2002: C. Buratti, *I servizi pubblici locali verso il mercato: strategie e risultati*, in *La riforma dei servizi pubblici locali*, a cura di C. Buratti e G. Muraro, «Il diritto della regione», n. 4/02 (2002), pp. 543-60;

Buratti-Muraro 2002: *La riforma dei servizi pubblici locali*, a cura di C. Buratti-G. Muraro, «Il diritto della regione», cit., pp. 531 ss.;

Comitato 2002: Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici, Anno 2001*, Roma 2002;

De Vincenti 2002: C. De Vincenti, *I servizi pubblici locali. Un commento*, in *Competizione e regole nel mercato dei servizi pubblici locali*, cit. *infra*, pp. 131-38;

Guffanti 1997: L. Guffanti, *La gestione del servizio idrico integrato*, in *La riforma dei servizi idrici in Italia*, a cura di L. Guffanti e M. Morelli, Milano 1997, pp. 103-37;

Muraro 2002: G. Muraro, *La gara per il servizio idrico integrato. Commento al regolamento ex art. 20 della l. 36/94*, in «Il diritto della regione», cit., pp. 705-24;

Robotti 2002: *Competizione e regole nel mercato dei servizi pubblici locali*, a cura di L. Robotti, Bologna 2002.