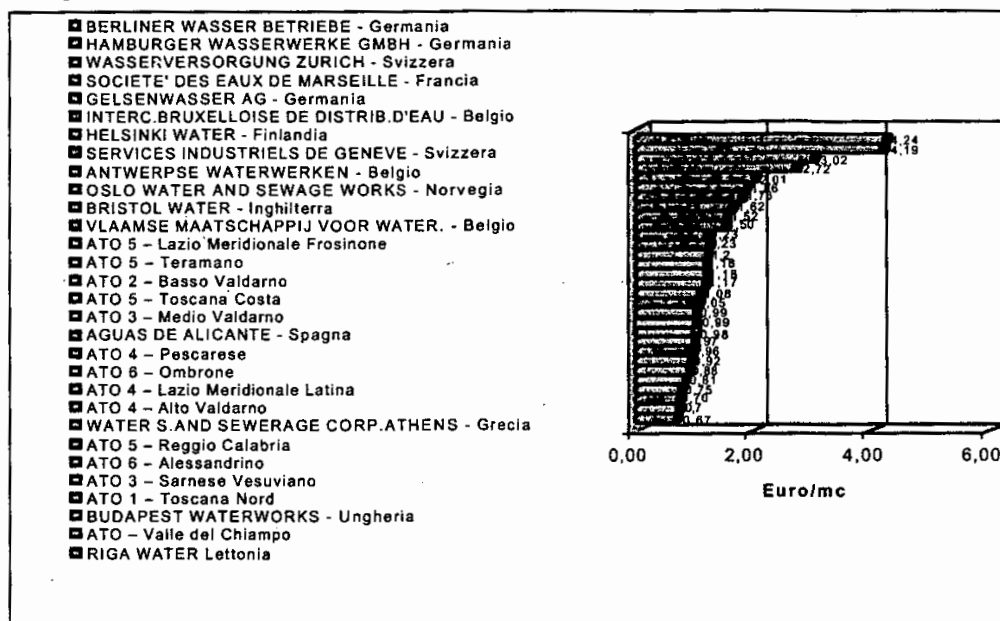


Figura 19 - Spesa media sostenuta dalle utenze domestiche europee con un consumo annuo pari a 200 m³, imposte escluse



Fonte: AAMT SpA Torino e Piani di Ambito degli ATO

5 Riflessioni sul processo di riorganizzazione dei servizi idrici

5.1 L'evoluzione della normativa

5.1.1 La Finanziaria 2001 (artt. 141 e 144)

La legge 23 dicembre 2000 n.388, legge finanziaria 2001, all'art.141 c. 4 istituisce l'obbligo dei piani stralcio e all'art. 144 prevede finanziamenti per un programma d'investimenti destinati all'ottimizzazione dell'uso idropotabile di invasi e reti al fine di favorire l'adempimento degli obblighi comunitari in materia di fognatura, collettamento e depurazione delle acque.

I piani stralcio sono stati previsti per svolgere programmi di interventi urgenti e comprendono tutto il processo dalla progettazione delle opere alla gestione: la loro redazione può quindi avvenire in modo soddisfacente dove gli Ambiti sono già insediati e la loro attuazione può essere efficace dove affidata ad un gestore che li realizzi nel contesto della sua gestione piuttosto che dove manca un ente effettivamente responsabile della loro implementazione.

5.1.2 Il regolamento per le gare

Il 22 novembre 2001, a quasi otto anni dalla promulgazione della legge 36/94, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ha emanato il Regolamento ex art.20 della legge 36/94, riguardante la modalità di affidamento in concessione a terzi della gestione del servizio idrico integrato¹⁰.

Si tratta di un atto di grande rilievo politico. E' ovvio che non si spiega certo con la mancanza del regolamento sulla gara il fatto che gli Ato che avevano già scelto il tipo di gestione si fossero, tutti tranne uno (Frosinone), pronunciati a favore dell'affidamento diretto a società a prevalente capitale pubblico locale; così come il caso Frosinone dimostra che lo strumento della gara poteva essere scelto anche in assenza del regolamento. Ciò non toglie gravità alla lunga latitanza del Governo in materia. Essa contribuiva infatti a dare sostegno a quanti in periferia predicavano il fatale fallimento della riforma e nella migliore delle ipotesi aiutava le già preponderanti forze che la riforma intendevano si realizzare ma mantenendo il privilegio del settore pubblico.

Il Regolamento prevede che la scelta del gestore venga effettuata mediante gara pubblica attraverso il sistema della procedura aperta. Sono ammessi alla gara solo soggetti che gestiscono segmenti di servizi idrici a rete fissa (captazione, adduzione, distribuzione di acqua ad usi civili, fognatura e depurazione delle acque reflue). Accogliendo le proposte tecniche di questo Comitato, il decreto prevede che i requisiti per l'ammissione siano rappresentati da congrui valori di popolazione servita e di fatturato medio, dove la congruità deriva da una relazione con i parametri del servizio da fornire elaborata con la tecnica della crescita a scaglioni e calibrata in modo da contemperare le esigenze contrastanti di affidabilità del concessionario e di ampia pressione concorrenziale.

La gara avviene sulla base del piano di ambito, ma il bando può prevedere che a posteriori ed entro determinati limiti siano accolte delle varianti. L'aggiudicazione si basa sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e contempla cinque elementi così sintetizzabili:

¹⁰ ¹⁰Regolamento emanato con Decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio il 22 novembre 2001 (G.U. 1.12.02) in forza dell'art. 20, comma 1, della legge 5 gennaio 1994, n. 36, recante "Disposizioni in materia di risorse idriche".

- impatto ambientale previsto e livello di sicurezza degli impianti, del lavoro e del servizio;
- costo per l'utenza;
- miglioramento del servizio rispetto agli obiettivi messi a gara (anticipato raggiungimento o miglioramento degli standard previsti dal piano, considerando anche eventuali miglioramenti della qualità del servizio);
- impatto sociale sull'occupazione (piano di riutilizzo del personale delle gestioni preesistenti, anche al di fuori del servizio);
- affidabilità della gestione (capacità tecnico-organizzativa del soggetto concorrente e della struttura che verrà adibita alla gestione).

Il parametro economico, costo per l'utenza, è rappresentato dal valore attuale di tutte le entrate tariffarie previste nell'arco della concessione, va valutato in base ad una formula che non consente giudizi discrezionali e deve pesare non meno del 50% del punteggio complessivo.

5.1.3 Le circolari del Ministero dell'ambiente

Il decreto ministeriale 22 novembre 2001 è stato in parte soverchiato dall'impatto politico di tre circolari, una di accompagnamento al decreto, le altre di poco precedenti. Tutte e tre mettono bene in chiaro che la gara ad evidenza pubblica deve intendersi come unico metodo valido per la scelta del gestore, in quanto l'affidamento diretto a società miste è considerato in contrasto con la normativa europea.

La prima, emanata dal Ministro dell'ambiente il 17 ottobre 2001 ("Società a prevalente capitale pubblico locale per la gestione del servizio idrico integrato"), affronta il tema dell'affidamento in maniera diffusa riferendosi alla società a partecipazione pubblica maggioritaria. Richiama il d.lgs. 267/2000 art.116 e indirettamente il dpr 533/1996, in cui si individua una procedura concorsuale ristretta sostanzialmente assimilabile all'appalto concorso per la scelta del socio privato di maggioranza. Per analogia, secondo il disposto della circolare, quest'obbligo vale anche per la scelta del socio di minoranza (e quindi per le società a partecipazione pubblica maggioritaria). Da qui la circolare deduce l'obbligo di ricorso alla gara anche per l'affidamento del servizio a società partecipate miste. Queste conclusioni hanno sollevato tra i commentatori diverse perplessità per la possibile confusione tra i due problemi, che molti considerano distinti, della scelta del partner privato di una società mista e quello dell'affidamento del servizio a tale società.

La seconda circolare è del Ministro delle politiche comunitarie (circolare 19 ottobre 2001 "Affidamento a società miste della gestione dei servizi pubblici locali"), che legittima gli affidamenti diretti di servizi pubblici locali, in particolare del servizio idrico integrato, solo nei confronti di società a partecipazione totalitaria o maggioritaria pubblica che abbiano le caratteristiche dei cd. "appalti in house", ovvero un rapporto di controllo con l'ente affidatario analogo a quello che questo esercita sui propri servizi.

La terza circolare, del 22 novembre 2001 ("Esplicazioni relative alla modalità di affidamento in concessione a terzi della gestione del servizio idrico integrato, a norma dell'art.20, comma 1 della legge 5 gennaio 1994, n.36"), affronta la questione della liceità dell'affidamento a società pubbliche o partecipate, negando la legittimità di tali affidamenti sulla base del principio generale, sancito dalla Commissione europea, che impone l'obbligo della gara per qualsiasi forma di affidamento che non sia il così detto appalto in house. Tuttavia l'affermazione della illiceità degli affidamenti diretti verrà in

parte vanificata dal periodo transitorio di cui al comma 5 dell'art.35 della legge finanziaria per 2002.

5.1.4 La Finanziaria del 2002

Il dibattito che è immediatamente seguito al Regolamento ex art. 20 e soprattutto alle circolari di accompagnamento è stato intenso ma breve, poiché è stato costretto, dopo appena un mese, a lasciare spazio alle novità recate dalla Finanziaria 2002 (legge 28.12.2001 n.448). L'art. 35 di tale legge toglie infatti ogni equivoco interpretativo sulla situazione a regime, obbligando a conferire la titolarità di ogni servizio pubblico locale di rilevanza industriale, come è appunto il servizio idrico integrato, attraverso "l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica", e limitando la possibilità di partecipazione alle gare per aziende che beneficino di affidamenti diretti. Al contempo, però, esso concede un periodo transitorio per le imprese in essere (commi 2 e 3), facilmente interpretabile come volontà del legislatore di stimolare la formazione di soggetti industriali e in questo modo la formazione del mercato che è il presupposto per lo sviluppo della concorrenza. Nella stessa logica il comma 5 dell'art. 35 consente all'Ambito, per un periodo limitato nel tempo (18 mesi) e per una durata massima compresa fra tre e cinque anni, di affidare direttamente il servizio idrico integrato ad una società di capitali partecipata unicamente da enti locali che fanno parte dello stesso Ambito. Tale affidamento è condizionato all'espletamento, entro due anni, di una gara per la privatizzazione di almeno il 40% delle quote societarie. La norma, anch'essa in deroga temporanea all'obbligo della gara, può favorire l'applicazione della L.36/94 attraverso un'accelerazione degli affidamenti. Il medesimo art. 35 introduce infine la possibilità di gare multiservizio.

Tutte queste importanti novità verranno commentate più avanti. Qui va invece sottolineato che il testo è di insolita difficoltà interpretativa, dato il frequente rinvio alla normativa di settore, per cui c'è una straordinaria attesa del Regolamento attuativo previsto dal comma 16 del medesimo art. 35, che doveva essere emanato entro giugno 2002. A ciò si aggiunge l'attesa del ricorso alla Corte Costituzionale presentato da alcune Regioni, che imputano al citato art. 35 un'interferenza in campi che il novellato titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) pone nella sfera delle competenze regionali.

5.1.5 L'adeguamento del D.M. 1° agosto 1996

L'attività finalizzata all'adeguamento del DM 1/08/96, con il quale è stato approvato il Metodo, è tuttora in corso ed è disciplinata dal combinato disposto dell'articolo 13, comma 3, della legge n. 36/94 e dell'articolo 11 del Metodo stesso. In particolare, ai sensi del citato articolo 13, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, "su proposta del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, sentite le Autorità di bacino di rilievo nazionale, nonché la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, elabora un Metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento". Il disposto dell'articolo 11 del Metodo richiede che simile procedura sia condotta almeno a cadenza quinquennale.

Il Comitato, nell'ambito della attività di elaborazione della proposta di modifica del Metodo, ha predisposto e messo in consultazione nel mese di novembre 2001 un documento interlocutorio, al fine di poter fornire a tutti i soggetti interessati gli strumenti necessari per avanzare le proprie proposte migliorative e per partecipare ad un dibattito destinato a chiarire le principali caratteristiche della disciplina tariffaria che si

intende adottare. Successivamente il Comitato ha eseguito l'istruttoria delle osservazioni pervenute ed ha redatto una proposta per l'aggiornamento al Metodo, trasmettendola poi al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

I principali aspetti tecnici considerati nell'elaborazione della proposta di Metodo possono essere ripartiti secondo il seguente schema, comprendente sei categorie: il computo della tariffa di riferimento; la definizione delle componenti di costo; l'articolazione tariffaria; la delimitazione delle attività rientranti nel campo di applicazione del Metodo; i meccanismi di revisione e controllo; il contenuto minimo della convenzione di affidamento.

Per quanto riguarda il computo della tariffa di riferimento, è stata considerata la possibilità di inserire la voce "Canone di concessione" tra le componenti di costo che determinano la tariffa¹¹, che attualmente deriva unicamente dalla somma di costi operativi, ammortamenti e remunerazione sul capitale investito. Inoltre, è stata valutata la possibilità di recepire una metodologia per il computo della tariffa fondata sull'utilizzo di valori correnti — ovvero tali da incorporare le dinamiche inflattive — e non, come avviene attualmente, costanti. Per quanto riguarda lo sviluppo della tariffa nel tempo, sono stati analizzati dei vincoli alla crescita tariffaria più dettagliati, uno massimo pari alla somma del tasso di inflazione programmato e del limite di prezzo K, riguardo alla tariffa nel suo insieme, ed uno più stringente, pari al predetto limite decurtato del termine X di miglioramento di efficienza, riguardo alla somma dei costi operativi, degli ammortamenti e della remunerazione sul capitale investito, con la possibilità di rimodulare la tariffa nel tempo, attraverso opportune variazioni del canone di concessione.

In merito alla definizione delle componenti di costo, l'attenzione principale è stata destinata alla remunerazione sul capitale investito. Infatti, è stata valutata la necessità di adottare un tasso di remunerazione legato alle dinamiche prevalenti nei mercati finanziari e, conseguentemente, in grado di adattarsi in modo continuo alle mutate condizioni di mercato. Questa esigenza potrebbe essere recepita nel calcolo della tariffa mediante l'adozione di un tasso ottenuto come somma di un saggio, quotato sui mercati finanziari, ed un margine in grado di remunerare le componenti di rischio dell'attività di impresa nei servizi idrici. Riguardo all'ordine di grandezza del tasso di remunerazione, questo potrebbe essere efficacemente stimato secondo la metodologia del *Weighted Average Cost of Capital* (WACC), effettuando opportune ipotesi sul rapporto tra mezzi propri e di terzi, sull'incidenza della tassazione e sui tassi.

L'articolazione tariffaria è un aspetto che attende di essere riformato da lungo tempo, dato che nel D.M. 1° agosto 1996, all'articolo 7, vengono espressamente richiamati i provvedimenti CIP n. 45/74, n. 46/74. Alcune modifiche sono state introdotte anche recentemente nelle delibere CIPE, e il Comitato ha preso in considerazione alcune proposte innovative, come il superamento del minimo impegnato o fatturato e del nolo contatore, con l'introduzione di una struttura tariffaria fondata su di un corrispettivo fisso, indipendente dalla quantità consumata, ed uno unitario, eventualmente differenziato in funzione degli scaglioni di consumo. Questa diversa impostazione avrebbe il pregio di fornire efficaci indicazioni all'utenza soprattutto in relazione alla riduzione degli sprechi della risorsa. Contemporaneamente sono stati elaborati alcuni criteri per il calcolo della tariffa di fognatura e depurazione per le utenze produttive, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 14, comma 4 della legge 36/1994, secondo cui

¹¹ Questa modifica sembra destinata a recepire una duplice istanza: da una parte, la difficoltà — riscontrata nelle concrete esperienze di organizzazione del servizio idrico integrato — di applicare in modo rigoroso il dettato dell'articolo 12, commi 1 e 2 della legge Galli, dall'altra la necessità di considerare la modifica del contesto normativo intervenuto con l'approvazione della legge 448/2001 (Finanziaria 2002).

la “quota” relativa alle utenze industriali è determinata sulla base della qualità e della quantità delle acque reflue scaricate.

Riguardo alla delimitazione delle attività rientranti nel campo di applicazione del Metodo, è emersa la necessità di procedere ad una definizione analitica delle attività connesse al servizio idrico integrato, individuando eventuali costi aggiuntivi che non possono gravare sulla tariffa da applicare all’utenza. In linea generale, si riporta un elenco dei temi affrontati: l’allacciamento al servizio di acquedotto e di fognatura e depurazione; l’addebito degli oneri relativi alle acque meteoriche di dilavamento; la definizione di criteri per il computo del prezzo dell’acqua venduta all’ingrosso; l’erogazione di acqua per usi industriali, irrigui, ambientali, definiti come usi non domestici non potabili; il trattamento dei rifiuti liquidi presso gli impianti di depurazione.

In relazione ai meccanismi di revisione e controllo, il Comitato ha considerato sia i congruagli, destinati a garantire il rispetto degli impegni presi in sede di affidamento del servizio, sia le revisioni di grandezze considerate nel piano di Ambito. Queste ultime appaiono di fondamentale importanza anche nel tentativo di ridurre i rischi di sistema per i soggetti interessati ad operare nel settore. Sul punto, sebbene non vi sia attualmente una adeguata diffusione di efficaci metodologie a livello locale, appare comunque crescente l’interesse degli operatori anche in ragione della necessità di delineare un quadro di regole in grado tutelare adeguatamente i contraenti di un contratto di concessione.

Sono stati infine valutate nuove disposizioni sul tema dei contenuti minimi della convenzione di affidamento, al fine anche di analizzare e recepire le indicazioni contenute nelle leggi regionali di attuazione della legge n. 36/94, in modo da determinare un quadro di norme maggiormente coordinato.

5.1.6 Il ddl.delega in materia ambientale

Lo scorso autunno è stato presentato un disegno di legge¹² di delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale” che tocca anche il settore dei servizi idrici (art.1 lett.b)). L’art.3 co1 lett.b) vuole dare piena attuazione alla gestione del ciclo idrico integrato tramite semplificazione dei procedimenti; intende promuovere il risparmio idrico; si propone di garantire la tutela e il risanamento dei corpi idrici superficiali e sotterranei, previa ricognizione. A commento si ricorda che l’insediamento degli ATO ha incontrato notevoli difficoltà, probabilmente dovute alla necessità di coinvolgere i comuni, che devono deliberare per la loro costituzione (si tratta a volte di centinaia di comuni): una semplificazione del procedimento può avere effetti positivi. Allo stesso scopo si auspica che venga rafforzato il già previsto potere sostitutivo delle Regioni e soprattutto che venga introdotto un adeguato sistema di incentivi e penalizzazioni, in particolare come condizioni per l’accesso ai finanziamenti pubblici e per l’autorizzazione degli incrementi tariffari. Per quanto riguarda le ricognizioni, finalmente in quasi tutto il Paese esse sono ormai avviate o concluse e rappresentano un aspetto fondamentale sia per gli interventi volti al risparmio idrico che al risanamento dei corpi idrici, sia per una corretta impostazione del Piano di Ambito e della gara che porterà all’affidamento del servizio idrico integrato.

Senza altro questo disegno di legge potrà avere effetti importanti e incentivanti nella riorganizzazione in atto nel quadro della legge Galli.

¹² Disegno di legge AC 1798, 19 ottobre 2001

5.2 Gli effetti dell'art.35 della legge finanziaria del 2002

Il processo di attuazione della legge 36/94 — di cui si è dato più sopra riscontro — ha compiuto nell'ultimo anno ulteriori e consistenti passi avanti. In tre quarti degli Ambiti territoriali ottimali del Paese si sono costituite le forme di cooperazione degli enti locali ed hanno perciò cominciato ad operare le Autorità d'Ambito preposte alle fondamentali funzioni di organizzazione e regolazione del Servizio Idrico Integrato.

Una sollecitazione e un ulteriore contributo a portare a compimento il processo di riorganizzazione e di passaggio al Servizio Idrico Integrato possono poi derivare dall'art.35 della legge 448/2001, nel frattempo intervenuto.

Con la riformulazione dell'art.113 del T.U. 18 agosto 2000, n.267, e con altre specifiche disposizioni, l'articolo detta nuove norme per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza industriale e promuove una decisa accelerazione dei processi di liberalizzazione e privatizzazione nel funzionamento e nella gestione degli stessi servizi.

In particolare, l'art.35 stabilisce che *“l'erogazione del servizio, da svolgersi in regime di concorrenza, avviene secondo le discipline di settore, con conferimento della titolarità del servizio a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica”*.

La gara diventa quindi, anche nella fattispecie del servizio idrico integrato, l'unica modalità di affidamento del servizio, anche quando si è in presenza di aziende degli enti locali, a totale o parziale partecipazione pubblica; e la “società di capitali” diventa l'unica forma istituzionale possibile. Di conseguenza, l'articolo prescrive l'accelerazione del superamento delle aziende speciali e dei consorzi, di cui al comma 8 dell'art.31 del T.U. n.267, con la loro trasformazione in società di capitali entro il 31 dicembre 2002. Un'accelerazione che sarebbe risultata auspicabile anche per le gestioni comunali dirette in economia, che in numerose realtà costituiscono impedimento all'organizzazione del Servizio Idrico Integrato.

L'art.35, prevedendo la possibilità *“di scadenza o di anticipata cessazione della concessione rilasciata con procedure diverse dall'evidenza pubblica”*, stabilisce poi termini certi per il passaggio dal vecchio al nuovo regime degli affidamenti, da fare con il ricorso a gara. *“Nei casi in cui le disposizioni previste per i singoli settori non stabiliscono un congruo periodo di transizione”*, tali termini, *“non inferiori a tre anni e non superiori a cinque anni”*, sono stabiliti da un apposito Regolamento da emanare da parte del Governo, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n.40, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge 448/2001, cioè entro il 30/6/2002.

Queste ed altre specifiche disposizioni dell'art.35 possono risultare un efficace sostegno e un importante contributo al processo di realizzazione del Servizio Idrico Integrato, se nella sua attuazione sarà opportunamente chiarito e reso funzionale il rapporto con “le disposizioni previste per i singoli settori” a cui lo stesso articolo fa più volte riferimento. Compito, questo, primariamente affidato al già citato Regolamento del Governo.

In particolare, il problema si propone in riferimento alla già richiamata questione del “periodo transitorio” e a quella relativa alla proprietà e gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni dei servizi idrici.

5.2.1 Il periodo transitorio

E' opportuno premettere che nel caso dei servizi idrici le disposizioni di settore sono quelle della legge 5 gennaio 1994, n.36. Una legge di principi ed indirizzi, che in quanto tale demanda all'iniziativa legislativa delle Regioni l'adozione di più pregnanti e

specifiche discipline per l'organizzazione e il funzionamento del Servizio Idrico Integrato.

La disciplina di settore, a cui fa riferimento l'art.35 della legge 488/2001 per decidere in merito al *"periodo di transizione"*, ovvero ai tempi e alle modalità con cui si deve realizzare il passaggio al nuovo regime di affidamento del servizio, dovrà perciò essere individuata non solo nella legge statale ma anche in queste disposizioni regionali.

Per dare efficacia all'attuazione dell'art.35, così che essa risulti funzionale ad una accelerazione, e non ad un blocco o arretramento, dei processi di attivazione del Servizio Idrico Integrato in corso, è opportuno ed auspicabile che si addivenga ad una funzionale integrazione fra disposizioni nazionali e regionali. Ciò anche in considerazione del fatto che queste ultime possono meglio aderire alle peculiarità delle diverse e variegate realtà del Paese, quindi meglio corrispondere al fine di far decollare la riorganizzazione del servizio.

In un contesto di organica integrazione fra normative statali e regionale si potranno chiaramente e opportunamente individuare i casi in cui è già stabilito *"un congruo periodo di transizione, ai fini dell'attuazione delle disposizioni previste"* dal nuovo art.113 del TU n.267, e quelli in cui dovranno valere ed essere applicati i termini che andrà a stabilire il *"regolamento di cui al comma 16"* dell'art.35.

5.2.2 La questione delle reti

Anche per quanto riguarda la proprietà e la gestione delle reti del Servizio Idrico Integrato sono necessari alcuni chiarimenti ed alcune precisazioni.

L'art.35 prevede che *"le discipline di settore stabiliscono i casi nei quali l'attività di gestione delle reti e degli impianti destinati alla produzione dei servizi pubblici locali...può essere separata da quella di erogazione degli stessi"*. Andando alla disciplina di settore, ovvero alla legge 36/94, questa prevede, al primo comma dell'art.12, che *"le opere, gli impianti e le canalizzazioni relativi ai servizi [idrici], di proprietà degli enti locali..., sono affidati in concessione al soggetto gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare"*.

Dunque, è da intendere che per il Servizio Idrico Integrato non si procede alla separazione della gestione delle reti da quella del servizio. Ferma restando la proprietà pubblica, chiaramente confermata e resa incedibile dallo stesso art.35, resta regola che gli enti locali concedono reti, opere e impianti al gestore del servizio, nei tempi e nei termini stabiliti dalla convenzione di affidamento.

La separazione della gestione delle reti dall'erogazione del servizio costituisce certo un principio essenziale all'introduzione della concorrenza ed è già operante nei settori del gas e, sia pure in tempi e forme diverse, in quello dell'energia elettrica. Nella fattispecie dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione la gestione delle reti e degli impianti è però difficilmente distinguibile e separabile dall'esercizio ed erogazione del servizio. A ciò si deve aggiungere che l'attuale assetto dei servizi idrici è ancora in una fase primitiva di riorganizzazione, nella quale manca un requisito fondamentale per l'applicazione del principio della separazione: l'interconnessione delle reti su una scala sufficientemente ampia. Occorre quindi, innanzitutto, procedere verso l'attuazione delle gestioni d'Ambito, avviare con gli investimenti le interconnessioni e, forse, solo a quel momento si potrà beneficiare di questo principio e introdurre la concorrenza nell'erogazione del servizio. Fino ad allora è utile puntare alla "concorrenza per il

mercato” nella forma delle gare che assegnano la gestione in monopolio del servizio per un certo numero di anni e a determinate condizioni.

Esclusa la separazione fra gestione delle reti e l'erogazione del servizio, l'art.35 prevede, anche per il servizio idrico, la possibilità che gli enti locali, anche in forma associata, conferiscano *“la loro proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali a società di capitali di cui detengano la maggioranza, che è incedibile”*. Tali società — aggiunge l'art.35 — *“pongono le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali a disposizione dei gestori incaricati della gestione del servizio”*.

E' da supporre che il legislatore abbia voluto, con questa norma, separare la proprietà delle reti e degli impianti per evitare che, in caso di privatizzazione delle società di gestione, si possa addivenire ad alienare i beni pubblici rappresentati, appunto, dalle reti e dagli impianti con cui si producono ed erogano i servizi.

E' evidente però che si tratta di una possibilità che, se utilizzata, produce sostanzialmente gli stessi effetti del ricorso *“all'affidamento in concessione al soggetto gestore”* previsto dalla legge 36/94 e regolato dalla convenzione di affidamento del servizio. Questa, fra l'altro, essendo atto che gli enti locali sottoscrivono in modo associato tramite l'Autorità d'Ambito, può contenere e corrispondere sia alle esigenze comuni che a quelle specifiche e particolare di ogni ente locale partecipante. E, in questo contesto, poteva trovare risposta anche la giusta preoccupazione di evitare la possibilità di alienazione di beni pubblici, prevedendo l'obbligo di retrocedere, qualora fosse necessario, la proprietà dei beni ai comuni.

La differenza a cui può dar luogo la nuova norma sta, invece, in una possibile proliferazione di soggetti strumentali e societari, con inevitabili costi aggiuntivi che, in via diretta o indiretta, andrebbero a ricadere sugli utenti del servizio.

In ossequio ai principi di economicità e semplicità organizzativa nonché di tutela degli utenti con cui deve caratterizzarsi il Servizio Idrico Integrato, è' perciò auspicabile che con il Regolamento di attuazione dell'art.35 si escluda, in termini di indirizzo se non di prescrizione, il ricorso a questa possibilità e soluzione.

5.2.3 Le aziende multiservizio

Il nuovo art. 113 c. 8, del D.lgs. 267/2000 consente, qualora sia economicamente più vantaggioso, l'affidamento contestuale con gara di una pluralità di servizi pubblici locali diversi da quelli di trasporto collettivo. In questo caso la durata dell'affidamento, unica per tutti i servizi, non può essere superiore alla media calcolata sulla base della durata degli affidamenti indicata dalle discipline di settore.

La nuova normativa recepisce una tendenza concreta già osservabile, segno che esistono economie di scopo nella gestione di più reti e dei connessi servizi. Occorre tuttavia essere consapevoli che non mancano i problemi attuativi.

I servizi ,infatti, si trovano ad essere configurati su ambiti territoriali normalmente diversi e sono sottoposti alla vigilanza di autorità diverse. La gestione multipla, poi, presenta un nucleo ineliminabile di costi fissi che sono ripartibili tra i diversi settori solo in via convenzionale. Infine e soprattutto essa invita ad effettuare - sia a livello di scelte politiche che si riflettono nei bandi di gara e nelle convenzioni, sia a livello di scelte tecniche di gestione — una serie di compensazioni tra servizi non dissimile da quella che si manifesta nella gestione in economia degli stessi servizi da parte del Comune. Ciò solleva problemi delicati di benessere comparato degli utenti, visto che ogni soggetto ha un peculiare paniere di spese, e comunque contrasta con diverse leggi settoriali, in particolare con la legge 36/94, in cui è fondamentale la strategia di rendere

il servizio autonomo ed autofinanziantesi, eliminando appunto i sussidi incrociati tipici della fase municipalistica della produzione di servizi pubblici locali. Vista dal lato dell'impresa, la gestione multiservizio induce ad effettuare le compensazioni in modo ben preciso : aumentando i prezzi nel settore a maggior grado di monopolio ed abbassandoli in quelli soggetti a maggior competizione, così generando danni ai consumatori da un lato e distorsioni nella concorrenza dall'altro. L'utente dell'acqua è da questo punto di vista la vittima predestinata, dato il carattere assolutamente monopolistico del servizio idrico.

Anche su questi aspetti, quindi, si auspicano chiarimenti da parte dell'atteso Regolamento ex art. 35 della Finanziaria 2002.

5.2.4 Le forme di privatizzazione

Una riflessione importante si impone, dopo la Finanziaria 2002, in tema di privatizzazione. Mettendo insieme norme nuove a regime e norme vecchie ancora valide, magari solo nel periodo transitorio, risulta che la privatizzazione totale o parziale dei servizi pubblici locali si può concretizzare in tre forme: mediante l'affidamento del servizio alla società di capitali che vince la gara ad evidenza pubblica ; mediante il coinvolgimento in una società a capitale pubblico locale di un socio privato, scelto anch'esso mediante gara ad evidenza pubblica; e mediante la quotazione in borsa della società a capitale pubblico locale e quindi mediante la distribuzione a una pluralità di azionisti di una quota di capitale sociale.

E' opportuno sottolineare le diversità di queste forme sotto il profilo della tutela dei consumatori.

Il primo caso configura la piena applicazione del meccanismo di "concorrenza per il mercato", che è il miglior surrogato di quella "concorrenza nel mercato" che risulta non attuabile nel servizio idrico a causa del suo carattere di monopolio naturale. Ne deriva che la gara per il servizio è la più efficace forma di tutela del consumatore, fermo restando il diritto-dovere dell'operatore pubblico, nel nostro caso dell'ATO, di definire i criteri della gara in modo da contemperare gli aspetti monetari e quelli non monetari del servizio.

Immaginando come ipotesi scolastica che i concorrenti siano identici sotto il profilo degli aspetti non monetari, risulterà vincitore il concorrente che si accontenta delle tariffe più basse. E sarebbe lo stesso meccanismo competitivo dell'asta a rendere evidente ed impegnativo questo limite minimo della tariffa rispetto al livello iniziale contemplato nel piano di Ambito, che quindi giocherebbe solo il ruolo di livello massimo dal quale far partire le offerte al ribasso.

Ben diverso è il caso di privatizzazione parziale attraverso la quotazione in borsa, in cui l'effetto sulla tariffa è probabilmente nullo. Gli investitori privati, infatti, ammesso e non concesso che riescano ad influenzare il management della società, nella migliore delle ipotesi chiederanno che venga massimizzato il valore della società stessa (nella peggiore potranno operare per creare movimenti nel corso del titolo in borsa, da cui trarre guadagni speculativi). Ne deriva che la tutela del consumatore sotto il profilo tariffario riposa esclusivamente sulla disciplina della tariffa prevista dall'operatore pubblico, senza che stimolo alcuno sia esercitato dal mercato.

Intermedio è il caso della scelta del socio privato mediante gara. A seconda di come venga configurata la gara, l'esito può avvicinarsi di più a quello della gara per il servizio o a quello della quotazione in borsa. Quest'ultima ipotesi si realizza quando il soggetto aggiudicatore premia l'offerta di acquisto più alta, date le condizioni predefinite di

livello di servizio e di tariffa; anche se rimane preferibile tale forma attenuata di gara rispetto alla collocazione in borsa, perché è probabile che il socio privato eserciti quell'influenza positiva sull'efficienza di gestione che gli azionisti frammentati non riescono ad esercitare e che da simile guadagno di efficienza pure i consumatori possano trarre beneficio. La prima e più favorevole ipotesi, invece, si realizza quando la gara per la scelta del socio privato preveda che il vincitore abbia un ruolo significativo se non esclusivo nella gestione e che esso venga scelto mediante la competizione sulle condizioni di servizio e sui livelli tariffari che i concorrenti si impegnano a realizzare.

In conclusione, l'art. 35 della Finanziaria 2002 si caratterizza soprattutto per la filosofia di affidare al mercato l'erogazione di servizi, chiudendo quella secolare fase dei servizi prodotti direttamente dai Comuni che ha caratterizzato nel bene e nel male il Novecento; e questo nel duplice presupposto che i privati in concorrenza sappiano gestire le imprese con più efficienza dell'operatore pubblico e che di ciò, grazie anche ad attente regolazioni pubbliche, possano beneficiare pure gli utenti. Le brevi riflessioni svolte inducono ad avvertire anche ai fini dell'emanando Regolamento attuativo, che per il servizio idrico l'esito sperato si realizza appieno solo con la gara per l'affidamento del servizio e, in minor misura, con la gara per il socio privato. E' invece infondata la convinzione che analogo esito derivi dalla quotazione in borsa, che può essere ottima cosa per il finanziamento dello sviluppo dell'impresa ma appare ininfluenza ai fini della minimizzazione della tariffa.

5.2.5 Le norme sulla gara nel DM 22 novembre 2001 e nell'art. 35 della Finanziaria 2002

L'art. 35 della Finanziaria 2002 introduce, con riferimento alle modalità della gara, delle novità che riguardano anche il DM 22/11/2001, ossia il Regolamento ex art. 20 della legge 36/94 prima estesamente richiamato.

Per quanto riguarda la filosofia dei due documenti in tema di principi e criteri di valutazione, l'art. 2, comma 1, del Regolamento ex art. 20, dopo avere individuato nell'ATO il soggetto aggiudicatore, stabilisce il principio della gara pubblica con la procedura aperta, in identità sostanziale con la dizione della Finanziaria che, come si è già detto, impone gare con procedure ad evidenza pubblica¹³. Analoga identità sostanziale si rileva, nell'adozione del "sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa" esplicitamente previsto dal Regolamento e implicito nella Finanziaria.

Per quanto riguarda, invece, i soggetti ammessi alla gara, la vasta gamma di soggetti previsti dal comma 1 dell'art. 3¹⁴ del Regolamento ex art. 20 si scontra con la chiara limitazione posta a tale riguardo dalla Finanziaria 2002 che limita la platea dei soggetti gestori del servizio alle società di capitali e inoltre, per ridurre forme di concorrenza sleale da parte di imprese protette, pone ulteriori vincoli che il Regolamento dovrà recepire.

Nemmeno si può invece sostenere la perfetta collimazione tra i criteri di aggiudicazione prescritti dalla Finanziaria¹⁵ e quelli dettati dall'art. 8 del Regolamento ex art. 20 e prima illustrati. La Finanziaria afferma infatti che la gara "è aggiudicata

¹³ Cfr. il comma 5 del nuovo Art. 113 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D.lgs. 267/2000), come modificato dall'art. 35, comma 1, della legge 448/2001.

¹⁴ La gamma, sinteticamente descritta, comprende: a) imprese individuali, società anche consortili, per azioni o responsabilità limitata, società cooperative a responsabilità limitata e loro consorzi; b) gruppi economico di interesse europeo (Geie) tra soggetti di cui alla lettera a); c) consorzi stabili e società consortili costituite tra i soggetti di cui alla lettera a); d) associazioni temporanee d'impresa (Ati) costituite tra i soggetti di cui alla lettera a).

¹⁵ Cfr. il comma 7 del nuovo Art. 113 del D.lgs. 269/2000.

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”. Al di là delle forme lessicali leggermente diverse, è indubbiamente identica la posizione circa gli aspetti di qualità, di sicurezza, di convenienza tariffaria. Ma certamente manca nella Finanziaria ogni preoccupazione per il personale delle gestioni preesistenti, che configura al contrario un distinto elemento di valutazione nel Regolamento. Viceversa, c'è nella Finanziaria un'esplicita considerazione dell'innovazione tecnica e gestionale, che non è invece contemplata nel Regolamento. E infine, e forse più importante, c'è un diverso modo di configurare i ruoli nei confronti dell'investimento. Il Regolamento rinvia al binario obbligato del piano di Ambito, con la possibile introduzione successiva di varianti. La Finanziaria induce a ritenere che siano i concorrenti a presentare, per essere su di essi giudicati, “i piani di investimento per lo sviluppo e il potenziamento delle reti e degli impianti, per il loro rinnovo e manutenzione”, mentre spetta all'Autorità di settore o, in mancanza di essa, agli enti locali (nel nostro caso, all'ATO), definire “gli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza”.

Le differenze non sono da poco, ed è da sperare che l'emanando regolamento delle Finanziarie faccia chiarezza su questi temi delicati. D'altro lato va annotato che il Regolamento ex art. 20 ha introdotto una serie di procedure e di regole tecniche che appaiono di notevole pregio sostanziale. E' quindi da auspicare che sia oltremodo sollecitata l'operazione di adattamento, per consentire di mettere a disposizione delle prossime gare uno strumento aggiornato e corretto¹⁶.

5.3 Punti critici per il completamento della riforma

La possibilità di portare a conclusione il processo di riorganizzazione dei servizi idrici, con il pieno decollo del Servizio Idrico Integrato, è però legata, anche nelle nuove condizioni determinate dall'art.35 e di fronte all'accelerazione che esso oggettivamente propone, al completamento dell'impianto istituzionale, pianificatorio e regolativo che ne è indispensabile presupposto. Senza di esso il rischio è che si trascini e si aggravi la condizione di difficoltà e di stallo conosciuta in questi anni, e che lo stesso articolo 35 risulti senza effetti o porti ad una situazione diversa da quella voluta ed auspicabile.

5.3.1 L'attivazione degli ATO

In tal senso è fondamentale che si giunga rapidamente all'istituzione delle forme di cooperazione e alla messa in attività delle Autorità in tutti gli ambiti individuati dalle Regioni.

Per farlo è, innanzitutto, necessaria una forte sollecitazione ed iniziativa politica ed istituzionale verso gli enti locali da parte del Governo e delle Regioni. Il processo di riforma dei servizi idrici, al punto in cui è giunto e rafforzato dall'articolo 35, risulta ormai chiaramente irreversibile. Le resistenze ad associarsi negli ATO, la difesa delle gestioni comunali e delle situazioni gestionali pregresse, che si manifestano da parte degli enti locali in diverse realtà, risultano, in questo contesto, poco comprensibili, se non improduttive ed anacronistiche. Più utile sarebbe, per tutti gli enti locali, assumere la prospettiva della riforma e diventare protagonisti, procedendo a dar vita ai nuovi organismi e assetti di governo dei servizi, affermando e facendo eventualmente valere in

¹⁶ Il testo letterale del Regolamento ex art. 20, passato attraverso varie correzioni evidentemente non ben coordinate, risulta affetto da alcuni vistosi errori nelle lettere e nei numeri di identificazione di vari elementi che entrano nel processo di valutazione. Il testo del DM 22 novembre 2001 andrebbe quindi in ogni caso rivisto.

quella sede le esigenze specifiche di cui possono essere legittimamente portatori. Utile può perciò risultare l'intervento sollecitatore e chiarificatore delle Regioni, chiamate, del resto, nei casi di inadempienza non altrimenti risolvibili, ad attivare i poteri sostitutivi.

5.3.2 *Accelerazione e compimento della pianificazione*

Come abbiamo potuto rilevare dall'indagine sullo stato d'avanzamento della L.36/94, l'attività più critica e anche quella che potenzialmente può portare il maggior contributo all'accelerazione della riorganizzazione dei servizi è quella relativa all'insediamento dell'ATO. Tuttavia ormai 74 Ambiti su 91 si sono insediati e probabilmente le fasi critiche sono diventate quelle successive all'insediamento ma propedeutiche all'affidamento del servizio. Fra queste vi sono sicuramente la ricognizione sullo stato delle reti e degli impianti e la definizione del Piano di Ambito.

Queste due attività, come abbiamo visto, sono fondamentali nel processo di riorganizzazione dei servizi previsto dalla L.36/94. La ricognizione permette all'Ambito di conoscere lo stato degli impianti e dei livelli di servizi, condizione indispensabile alla definizione degli interventi e degli investimenti necessari a migliorare l'organizzazione del servizio. Si tratta di attività difficilmente comprimibili per la complessità delle situazioni preesistenti e la numerosità dei Comuni e dei soggetti coinvolti. Una misura che potrebbe contribuire alla riduzione dei tempi necessari alla realizzazione della ricognizione e alla definizione del Piano d'Ambito, potrebbe consistere nell'unificazione delle due attività in un unico appalto, riducendo così almeno i tempi delle procedure amministrative con le quali generalmente si affidano gli incarichi per la realizzazione di queste essenziali attività.

5.3.3 *Le convenzioni tipo*

E' indispensabile che tutte le Regioni adottino la Convenzione tipo prevista dall'art.11 della legge 36/94. Per le Regioni che già l'hanno adottata, è opportuno procedere a un suo perfezionamento ed adeguamento, sia per recepire le novità della situazione in cui si è entrati con l'emanazione dell'art.35, sia per accrescerne la pregnanza e l'efficacia quale strumento e riferimento per la stipula dei "contratti di servizio", anche alla luce delle esperienze maturate nell'affidamento e gestione del servizio.

E' opportuno ricordare al riguardo che la Convenzione tipo è l'atto che le Regioni devono predisporre ed adottare al fine di regolamentare, in modo uniforme all'interno della medesima regione, i rapporti tra le Autorità d'Ambito e i soggetti gestori del Servizio Idrico Integrato. Da essa deriva la "convenzione di gestione", ovvero la convenzione che, in concreto, le Autorità d'Ambito predispongono e stipulano con il soggetto prescelto per la gestione del servizio, "sulla base" o "in conformità" o "secondo lo schema", appunto, della Convenzione tipo. E tale "convenzione di gestione" costituisce, nella fattispecie del Servizio Idrico Integrato, il "contratto di servizio" previsto in generale dalla nostra legislazione, e in specifico dall'art.35, per l'affidamento a un gestore dei servizi pubblici locali a rilevanza industriale.

Il fatto che, al 31 marzo 2002, delle venti Regioni italiane, otto (Abruzzo, Basilicata, Lombardia, Puglia, Sardegna, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sicilia) non avessero ancora adottato la Convenzione tipo, può impedire che, in quei territori, si possa procedere, portati a compimento i necessari adempimenti che lo devono precedere, all'affidamento del Servizio Idrico Integrato ai sensi dell'art.35.

Uno dei principi della riforma attivata dalla legge 36/94 è quello della distinzione fra il ruolo di governo e regolazione degli enti locali, associati nell'Autorità d'Ambito, e quello del gestore. Il concessionario del servizio non può, comunque, essere visto come un mero esecutore di attività definite autonomamente e in totale separazione dall'Autorità d'Ambito, ma piuttosto come un soggetto imprenditoriale che è chiamato a cooperare nella definizione degli interventi, a garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati, ad assumersi in concreto tutti i rischi connessi alla gestione.

In questa ottica la convenzione non può essere considerata un mero atto giuridico in cui si fissano i diritti e gli obblighi delle due controparti, ma come strumento capace di incentivare sia l'Autorità d'Ambito, sia il gestore ad un efficace ed efficiente interpretazione del proprio ruolo. Un obiettivo che può essere perseguito con una chiara e puntuale definizione di tutti gli aspetti contrattuali e, in particolare, dell'attività di verifica e controllo. Esigenza che si è fatta ancor più pregnante con la generalizzazione del ricorso alla gara per l'affidamento del servizio introdotta dall'art.35 della legge 488/2001.

Un ruolo determinante può e deve essere assolto, a tal fine, dalle Convenzioni tipo, di cui la legge 36/94 si limita a indicare i contenuti minimi, demandando, ma si potrebbe dire sollecitando, alle Regioni le necessarie specificazioni e implementazioni per dare pregnanza, in relazione alla peculiarità delle diverse situazioni e alla loro evoluzione, ai "contratti di servizio".

E' questo che rende opportuno ed auspicabile un perfezionamento ed adeguamento delle Convenzioni tipo adottate, tempestivamente e meritoriamente, dalle Regioni in tempi più immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge 36/94. Esse hanno avuto un importante ruolo di guida e riferimento nell'organizzazione del Servizio Idrico Integrato, che ora deve essere esteso e rafforzato sul versante della compiuta regolamentazione del rapporto contrattuale fra Autorità d'Ambito e gestore.

Per promuovere e realizzare l'obiettivo di avere "convenzioni di gestione" che siano strumento regolativo idoneo non solo ad ottenere il corretto adempimento dei termini contrattuali ma anche per migliorare i risultati attesi dalla relazione contrattuale stessa, la revisione delle Convenzioni tipo deve essere indirizzata, in particolare, a tre risultati: la precisa definizione degli obiettivi di miglioramento strutturale, di funzionamento e di qualità che la gestione del Servizio Idrico Integrato deve realizzare e degli indicatori con cui se ne valuterà il relativo raggiungimento; la continua ed efficace raccolta delle informazioni necessarie a monitorare le prestazioni del gestore e al calcolo dei risultati effettivamente raggiunti, valutati tramite gli indicatori adottati; l'applicazione dei premi e delle penalità prefissate nell'accordo contrattuale.

5.3.4 La carta dei servizi

Nell'industria dell'acqua uno degli obblighi principali del regolatore dovrebbe essere pertanto quello di tutelare il consumatore da un monopolista che, nella logica imprenditoriale di massimizzazione del profitto, potrebbe tendere ad offrire bassi standard di servizio. Una componente fondamentale del sistema dei controlli "interni" all'azienda del Servizio Idrico Integrato nell'interesse degli utenti è pertanto la *Carta del Servizio Idrico Integrato*.

L'introduzione nel nostro Paese di carte dei servizi pubblici è relativamente recente ed è riconducibile al *DPCM 27 gennaio 1994, Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*. Con *DPCM 19 maggio 1995* è stata poi individuata una serie di settori, tra cui quello della fornitura idrica, che devono dotarsi di Carta dei Servizi.

Il gestore dovrà predisporre una Carta dei Servizi (riferendosi allo schema generale di riferimento del settore) che costituisce un documento contenente elementi integrativi dei contratti di fornitura. Pertanto, se il gestore introduce nella Carta delle condizioni più favorevoli all'utente rispetto ai contratti di fornitura, dovrà assicurare le migliori condizioni offerte. In sostanza, nella Carta devono essere contenuti i dati relativi ai livelli del servizio che il gestore si impegna ad assicurare, oltre alle procedure di reclamo, alle modalità di segnalazione e riparazione dei guasti alla rete, alla continuità del servizio, alle forme di pagamento delle bollette.

E' però il *DPCM 29 aprile 1999, Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato*, a fissare importanti principi a favore degli utenti, in particolare facendo obbligo ai gestori di assicurare adeguate modalità di partecipazione dei cittadini innanzitutto riconoscendo il loro diritto di accesso alle informazioni nonché di giudizio sull'operato del gestore.

La qualità del Servizio Idrico Integrato percepita dagli utenti può essere ragionevolmente suddivisa in due componenti:

- qualità del prodotto
- qualità del servizio

Al fine di valutare tali componenti, la qualità del Servizio Idrico Integrato viene identificata confrontando taluni elementi dell'attività gestionale con adeguati livelli di riferimento, usualmente denominati standard o livelli di qualità di riferimento. La definizione di questi standard ha subito una precisa normazione all'interno del *DPCM 29 aprile 1999*. Una volta individuati gli indicatori di qualità è possibile misurare i livelli di qualità effettivamente raggiunti, il tempo mancante a realizzare quelli di riferimento e il grado di soddisfazione degli utenti. A tal fine il gestore è tenuto a pubblicare periodicamente i risultati conseguiti, ossia i livelli di qualità raggiunti. Entro il 31 marzo di ciascun anno (*DPCM 27 gennaio 1994*, art.5, e *DPCM 29 aprile 1999* nella parte sui fattori e indicatori di qualità del servizio e standard), il gestore è tenuto a predisporre una relazione da sottoporre al Comitato permanente per l'attuazione della carta dei servizi pubblici sui risultati conseguiti nel precedente esercizio.

Lo *Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato* (di cui al *DPCM 29 aprile 1999*) individua quindi una lista di indicatori di qualità, relativi sia ai tempi massimi per le principali prestazioni richieste dall'utente sia alla qualità del servizio, lasciando ai singoli gestori il compito di determinare le soglie da applicare a tali indicatori. Tale forma di regolamentazione, basata sull'autodeterminazione degli standard di qualità da parte del soggetto gestore, presenta grossi limiti come ha mostrato l'esperienza in altri servizi pubblici.

Secondo il *Rapporto sulla qualità del servizio gas nel 1997*, predisposto dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, la Carta dei Servizi nel settore energetico ha costituito un'occasione importante per tutti gli esercenti nel campo della qualità del servizio, poiché per effetto di essa molti gestori hanno iniziato a misurare in modo sistematico la qualità. Tuttavia, gli standard di servizio autodeterminati dai gestori, secondo lo schema generale di riferimento per il gas (*DPCM 18 settembre 1995*), sono risultati per l'Autorità per l'energia estremamente differenziati ed in genere eccessivamente prudentiali. Alla luce di tale esperienza sarebbe preferibile per il settore idrico che i livelli generali e specifici di qualità fossero definiti direttamente dalle Autorità di Ambito su uno Schema eventualmente predisposto dal Comitato di Vigilanza in collaborazione con le Regioni disponibili (vedi ad esempio l'Autorità

Regionale per la vigilanza dei servizi idrici dell'Emilia-Romagna) e dopo aver consultato il Consiglio Nazionale delle Associazioni dei consumatori.

Ad ulteriore garanzia degli utenti potrebbe essere avviata in ogni singolo Ambito una specifica procedura di validazione della Carta dei Servizi facendo ricorso alla Certificazione di qualità. La certificazione è infatti l'attestazione esterna del corretto funzionamento di un sistema di qualità dell'azienda. In particolare si ritiene debbano essere verificate le ragioni dei principali scostamenti di indici rappresentativi dei disagi più gravi degli utenti e delle più rilevanti inadempienze: ad esempio le interruzioni di servizio e i livelli di servizio all'utenza.

5.3.5 Preparazione e gestione delle gare

Il perfezionamento delle Convenzioni tipo, quale supporto per la definizione degli specifici termini contrattuali, può inoltre contribuire a determinare adeguate condizioni per il realizzarsi della gara di affidamento del servizio. La chiarezza dei termini contrattuali, degli obblighi e dei diritti che si andranno ad istaurare fra le parti è, infatti, condizione primaria per l'efficacia, oltre che per la regolarità e trasparenza, della competizione concorrenziale.

Rispetto alla possibilità, prevista in passato, di altre forme di gestione ed affidamento, il ricorso alla gara richiede anche una più pregnante definizione di atti e strumenti a cui la stessa convenzione si collega e fa riferimento. Questo, in particolare, per *“la ricognizione delle opere di adduzione, di distribuzione, di fognatura e di depurazione esistenti”* e per il Piano d'Ambito con il *“programma degli interventi necessari accompagnato da un piano finanziario e dal connesso modello gestionale e organizzativo”*.

La ricognizione è infatti chiamata a individuare e definire, fra l'altro, *“le opere, gli impianti e le canalizzazioni relative ai servizi [di acquedotto, fognatura e depurazione] di proprietà degli enti locali o affidati in dotazione o in esercizio ad aziende speciali e a consorzi”* che, secondo le disposizioni della convenzione, saranno *“affidati in concessione al soggetto gestore del Servizio Idrico Integrato il quale ne assume i relativi oneri”*. Dando rappresentazione della dimensione, delle caratteristiche e dello stato delle dotazioni con cui configura il servizio, essa costituisce dunque un elemento di valutazione fondamentale per il soggetto imprenditoriale che intenda concorrere per la sua gestione e per commisurarne le possibilità ed opportunità.

Il Piano d'Ambito, che costituisce insieme un presupposto ed uno dei principali allegati alla convenzione di gestione, rappresenta anche un elemento costitutivo fondamentale per il rapporto contrattuale che si deciderà con la gara. La sua definizione, con la predisposizione del programma degli interventi da compiersi, a partire dal sistema infrastrutturale in essere; con la fissazione dell'insieme degli obiettivi, sia di carattere tecnico, sia di natura gestionale, che si dovranno raggiungere nei tempi stabiliti; con la determinazione del corrispettivo tariffario applicando il Metodo Nazionale Normalizzato, viene perciò a costituire e rappresentare la *“base d'asta”* per l'affidamento del servizio.

La scelta del gestore tramite gara rende possibile un diverso ruolo del Piano d'Ambito nell'affidamento del servizio. Quando l'affidamento era diretto, senza comparazione fra proposte concorrenti, il Piano, espressione della volontà e degli obiettivi degli enti locali concedenti, rappresentava il riferimento fisso e obbligato per il soggetto affidatario. Con la gara può non essere così. Al *“candidato”* gestore può essere concesso o richiesto di avanzare, in una logica di competizione, anche proposte integrative e migliorative delle scelte di pianificazione. La scelta di attivare o affidarsi a