

di circa il 21%. Quando si calcola la sostenibilità per le famiglie con i redditi più bassi¹⁹ si ottiene un valore dell'1,27% prima della riforma e dell'1,54% dopo la riforma.

Questi valori passano da 1,97 a 2,38% quando la sostenibilità si calcola sulla spesa media delle famiglie al di sotto della soglia di povertà relativa, peggiorando ulteriormente quando si calcolano rispetto alla media dei redditi sotto la povertà assoluta²⁰: dal 2,81% prima della riforma al 3,40 dopo la riforma (Tabella 37).

Tabella 37 - Il peso della spesa per i servizi idrici in Italia

		Spesa come percentuale del reddito familiare medio	Spesa come percentuale del reddito sul gruppo di redditi più basso	Spesa come percentuale della spesa media delle famiglie al di sotto della linea di povertà relativa	Spesa come percentuale della spesa media delle famiglie al di sotto della linea di povertà assoluta
Tariffe regime Cipe	Media	0,70%	1,27%	1,97%	2,81%
	Minimo	0,40%	0,73%	1,12%	1,60%
	Massimo	1,05%	1,91%	2,96%	4,22%
Tariffe Piani d'ambito	Media	0,84%	1,54%	2,38%	3,40%
	Minimo	0,58%	1,06%	1,64%	2,34%
	Massimo	1,26%	2,30%	3,55%	5,06%

Fonte: Elaborazioni su dati del COVIRI e Banca d'Italia

Nonostante che con l'applicazione delle nuove tariffe l'incidenza si aggravi, peggiori, questa rimane molto al di sotto di quasi tutti i valori pubblicati dall'OECD, con l'eccezione degli Stati Uniti.

Tuttavia anche per questi dati la variabilità è molto ampia. I valori massimi di 1,91% prima della riforma e di 2,30% con i Piani d'ambito ci danno un segnale che in qualche ambito si determinano livelli di sostenibilità della tariffa simili a quelli della Francia e della Scozia.

L'incidenza per le famiglie al di sotto della linea di povertà assume comunque valori di massima attenzione, da 2,96 a 3,55% per i redditi sotto la soglia di povertà relativa, e da 4,22 a 5,06% per i redditi sotto la soglia di povertà assoluta.

3.7.5 La sostenibilità e la crescita delle tariffe nei prossimi anni prevista dai Piani d'ambito

E' interessante ora stimare la sostenibilità delle tariffe, rapidamente crescenti, previste nei Piani d'ambito. I calcoli che seguono sono stati realizzati ipotizzando che: il reddito cresca ad un tasso reale dell'1% annuo; la distribuzione del reddito registrata nei gruppi percentili del 2000 rimanga invariata per il periodo nel quale si fanno i confronti; il reddito medio delle famiglie al di sotto della soglia di povertà relativa si mantenga costante; l'inflazione abbia lo stesso effetto sia sulla spesa che sul reddito²¹.

Utilizzando lo sviluppo tariffario previsto dai Piani d'ambito si è calcolata la sostenibilità della Tariffa Media Ponderata delle Gestioni Preesistenti (TMPP), della Tariffa Reale Media (TRM) del 1°, del 10° e del 15° anno (Tabella 38).

¹⁹ Il reddito familiare medio annuo, al netto delle imposte sul reddito e dei contributi previdenziali e assistenziali, nel 2000 è risultato di 26.098 euro (tav.B1), pari a 2.175 euro al mese. Vedi: Banca d'Italia (2003), op. cit..

²⁰ Cfr. ISTAT (2002). *La povertà in Italia nel 2001*. ISTAT, Note Rapide, Anno 7, numero 2.

²¹ In questo modo si stima per eccesso la spesa per i servizi idrici, infatti le previsioni sull'inflazione sono permeate di ottimismo, e l'attuale metodo tariffario (DM 1 agosto 1996) consente di recuperare solo il tasso di inflazione programmato e non il tasso di inflazione effettivo.

Tabella 38 – Impatto della crescita della spesa media reale per i servizi idrici, prevista nei Piani d'ambito, sui redditi delle famiglie (con una previsione di crescita reale dei redditi dell'1% annuo)

		TMPP	TRM 1° anno	TRM 10° anno	TRM 15° anno
Tariffa media Euro a mc.		0,97	0,99	1,37	1,46
Aumento media della spesa (200 mc/anno)			4,96%	44,77%	55,24%
Sostenibilità media (Spesa media/reddito familiare medio)	Media	0,82%	0,84%	1,06%	1,09%
	<i>minima</i>	<i>0,53%</i>	<i>0,58%</i>	<i>0,72%</i>	<i>0,65%</i>
	<i>Massima</i>	<i>1,66%</i>	<i>1,26%</i>	<i>1,45%</i>	<i>1,50%</i>
Sostenibilità sul 1° decile di reddito (Spesa media/reddito familiare 1° decile)	Media	1,49%	1,54%	1,94%	1,99%
	<i>minima</i>	<i>0,89%</i>	<i>1,06%</i>	<i>1,33%</i>	<i>1,20%</i>
	<i>Massima</i>	<i>2,79%</i>	<i>2,30%</i>	<i>2,65%</i>	<i>2,74%</i>
Sostenibilità sulla spesa media al di sotto del livello di povertà relativa (Spesa media/spesa media famiglie sotto la soglia di povertà relativa)	Media	2,30%	2,38%	2,91%	2,99%
	<i>minima</i>	<i>1,37%</i>	<i>1,64%</i>	<i>1,99%</i>	<i>1,80%</i>
	<i>Massima</i>	<i>4,31%</i>	<i>3,55%</i>	<i>3,98%</i>	<i>4,12%</i>
Sostenibilità sulla spesa media al di sotto del livello di povertà assoluta (Spesa media/spesa media famiglie sotto la soglia di povertà assoluta)	Media	3,29%	3,40%	4,23%	4,35%
	<i>minima</i>	<i>1,96%</i>	<i>2,34%</i>	<i>2,89%</i>	<i>2,61%</i>
	<i>Massima</i>	<i>6,15%</i>	<i>5,06%</i>	<i>5,78%</i>	<i>5,99%</i>

Fonte: Elaborazioni su dati del COVIRI, Banca d'Italia e ISTAT.

Relativamente al reddito familiare medio, l'incidenza presenta valori che vanno dallo 0,84% del 1° anno, all'1,06% del 10° fino all'1,09% del 15° anno (Tabella 38). Si tratta di valori che collocano l'Italia più vicino ai valori minimi (05% - 2,4%) dell'OECD.

La situazione peggiora per la sostenibilità calcolata sul reddito delle famiglie del primo decile (redditi più bassi), con i valori che salgono rispettivamente all'1,54% il 1° anno, all'1,94% al 10° anno e all'1,99% il 15° anno (Tabella 38); comunque restando ancora al di sotto di quelli dell'OECD (2,34%-3,9%).

Quando la sostenibilità viene calcolata rispetto alla spesa media delle famiglie sotto il livello di povertà relativa, con i valori salgono che fino al 2,38%, 2,91% e 2,99% (Tabella 38). Questi valori peggiorano ulteriormente rispetto ai redditi sotto la linea di povertà assoluta, passando a 3,40%, 4,23% e 4,35% (Tabella 38). Pur non potendo confrontare questi dati con quelli dell'OECD che si riferiscono ai redditi medi degli ultimi percentili, si tratta comunque di valori che non si possono sottovalutare. Quando le famiglie si trovano ad affrontare livelli di spesa così elevati rispetto ai propri redditi, si possono creare situazioni di autolimitazione del consumo, anche di quelli ritenuti essenziali, ed anche a casi di difficoltà a pagare le bollette con la crescita di fenomeni di indebitamento e di distacchi per morosità.

3.7.6 La sostenibilità della tariffa e l'articolazione della tariffa a blocchi crescenti

Anche l'articolazione della tariffa in fasce di consumo con tariffe a blocchi crescenti influenza la sostenibilità. Infatti, quando le fasce sono definite per utenza, senza considerare il numero dei componenti, risultano di fatto penalizzate le famiglie numerose che hanno maggiori consumi e quindi pagano tariffe più alte.

Le fasce di consumo definite dai vari Piani d'ambito sono fra loro molto differenziate sia per quanto riguarda l'ammontare del volume, che il valore della tariffa che vi si

applica. solo un Piano di ambito, fra quelli esaminati, calcola le fasce di consumo in base al numero dei componenti il nucleo familiare²².

Per verificare l'effetto che questo tipo di articolazione produce sulla spesa media dell'utenza, abbiamo ipotizzato di applicare le tariffe così definite a famiglie di numerosità crescente (da 1 a 5 componenti). Riguardo al consumo medio annuo abbiamo ipotizzato un consumo pro-capite decrescente rispetto alla numerosità del nucleo familiare (da 200 l/a/g per la famiglia di un solo componente, a 150 l/a/g per una famiglia di 5 componenti), per tenere conto delle economie di consumo che si possono determinare all'aumento del numero dei componenti la famiglia. Con questa ipotesi si è proceduto a calcolare i consumi medi annui delle famiglie rispettivamente di 1, 2, 3, 4 e 5 componenti²³. Della sostenibilità così calcolata per ciascun Piano si è infine calcolata la media. I dati sono stati raccolti in due gruppi di tabelle, quelle che si riferiscono all'articolazione per fasce di consumo per utenza (Tabella 39 e Tabella 40) e quelle che si riferiscono all'articolazione per fasce di consumo per componente il nucleo familiare e relativi ad un unico Piano, quello dell'ambito 2 della Regione Umbria (Tabella 41 e Tabella 42).

Tabella 39 - Valori medi della sostenibilità della tariffa dei Piani d'ambito sui redditi medi al disotto della soglia povertà relativa (tariffa per blocchi crescenti)

Anno del Piano	Componenti il nucleo familiare					
	1	2	2,7	3	4	5
1	1,88%	2,60%	2,84%	2,89%	3,03%	3,04%
5	2,08%	3,20%	3,51%	3,57%	3,76%	3,77%
10	2,64%	4,19%	4,65%	4,72%	4,98%	5,00%
15	2,68%	4,26%	4,71%	4,79%	5,04%	5,05%

Fonte: Elaborazioni dai Piani di ambito

La sostenibilità rispetto alla soglia di povertà relativa, all'aumento della numerosità della famiglia, presenta valori che vanno dall'1,88 al 3,04% per il 1° anno, fino a valori che vanno dal 2,68 al 5,05% al 15° anno (Tabella 39). La sostenibilità è peggiorata in senso assoluto (2,38-2,99% calcolata su un consumo medio di 200 mc/anno) e varia notevolmente, quasi del 100%, a seconda della numerosità del nucleo familiare.

Tabella 40 - Valori medi della sostenibilità della tariffa dei Piani d'ambito sui redditi medi al disotto della soglia povertà assoluta (tariffa per blocchi crescenti)

Anno del Piano	Componenti il nucleo familiare					
	1	2	2,7	3	4	5
1	2,69%	3,81%	4,21%	4,28%	4,58%	4,59%
5	3,12%	4,55%	5,05%	5,14%	5,50%	5,52%
10	3,88%	5,90%	6,59%	6,71%	7,17%	7,19%
15	3,97%	6,03%	6,72%	6,84%	7,30%	7,33%

Fonte: Elaborazioni dai Piani di ambito

I valori della sostenibilità sono ancora più elevati se si calcolano rispetto alla soglia di povertà assoluta. In questo caso si passa da una sostenibilità che varia dal 2,69 al 4,59% per il 1° anno, ai valori del 15° che variano dal 3,97% al 7,35% a secondo la

²² Vedi la struttura tariffaria a blocchi crescenti di consumo per componente nucleo familiare del Piano di ambito dell'ATO 2 Umbria

²³ Successivamente, ipotizzando che la proporzione fra le varie tariffe per fasce di consumo rimanga la stessa per tutto il periodo del Piano, per ognuna di queste famiglie si è calcolato la spesa media con riferimento alla tariffa del 1°, del 5°, del 10° e del 15° anno. Si è poi rapportata la spesa così ottenuta alla spesa media delle famiglie, successivamente alla media della spesa delle famiglie che vivono sotto il livello di povertà relativa e, infine, alla media della spesa delle famiglie che vivono sotto il livello di povertà assoluta.

composizione del nucleo familiare (Tabella 40). La sostenibilità è peggiorata anche in questo caso (3,40-4,35% su 200 mc/anno), e varia quasi del 100% con la numerosità del nucleo familiare.

Con questo tipo di articolazione tariffaria, che definisce le fasce di consumo per utenza, la sostenibilità peggiora drasticamente al crescere della numerosità della famiglia, fino a valori molto elevati che possono dare luogo a fenomeni di forte disagio.

Diversi sono i risultati che si ottengono quando si applichi lo stesso tipo di articolazione, fasce di consumo per blocchi di tariffe crescenti, definendo però la fascia di consumo per singolo componente il nucleo familiare. In questo modo la fascia di consumo varierà per ciascuna utenza in relazione alla sua composizione. Questo tipo di articolazione è quella che è stata applicata dall'ATO 2 dell'Umbria.

I dati che si ottengono mostrano una sostenibilità più elevata per l'utenza di un solo componente, per poi assumere valori in assoluto più bassi rispetto a quelli analizzati precedentemente. Un'altra particolarità, che probabilmente dipende dalla scelta della dimensione individuale della fascia di consumo, è quella che vede i valori della sostenibilità prima crescere per le famiglie composte di 2 e 3 unità, per poi scendere per quello composte da 4 e 5 unità²⁴.

I valori della sostenibilità calcolata rispetto alla soglia di povertà relativa variano nel 1° anno dal 2,06% all'1,75%, con un massimo del 2,48% per la famiglia composta da 2,7 unità (valore medio nazionale), toccando il massimo il 10° anno²⁵ con valori che vanno dal 2,69% al 2,38%, per poi scendere il 15° anno a valori che variano dal 2,58% al 2,27% (Tabella 41). Si tratta di dati che indicano una sostenibilità nettamente migliore di quelli ottenuti con un'articolazione tariffaria con fasce di consumo definite per utenza.

Tabella 41 - Valori della sostenibilità della tariffa nel Piano d'ambito di ATO 2 Umbria sui redditi medi al disotto della soglia povertà relativa (Blocchi crescenti per componente nucleo familiare)

Anno del Piano	Componenti il nucleo familiare					
	1	2	2,7	3	4	5
1	2,06%	1,60%	2,48%	2,35%	1,98%	1,77%
5	2,51%	1,96%	3,07%	2,92%	2,45%	2,20%
10	2,69%	2,11%	3,32%	3,15%	2,64%	2,38%
15	2,58%	2,02%	3,17%	3,01%	2,53%	2,27%

Fonte: Elaborazioni sul Piano dell'ATO2 Umbria

Questa tendenza trova conferma anche nella sostenibilità calcolata sulle fasce di consumo sotto la soglia di povertà assoluta. I valori della sostenibilità vanno dal 2,94 al 2,53 del 1° anno, fino ad un massimo del 10° anno con valori che variano dal 3,85 al 3,39% (Tabella 42). Anche in questo caso i valori di sostenibilità delle famiglie più numerose vengono quasi dimezzati.

²⁴ Questo fenomeno può trovare spiegazione anche nelle diverse logiche che sono utilizzate al numeratore e al denominatore nello stabilire le leggi di crescita rispettivamente delle tariffe, delle fasce e del reddito.

²⁵ In questo Piano di ambito, come in molti altri, il valore massimo della tariffa viene raggiunto verso la metà del periodo della sua durata. Nella media generale il valore massimo della tariffa viene raggiunto al 15° anno.

Tabella 42 – Valori della sostenibilità della tariffa nel Piano d'ambito di ATO 2 Umbria sui redditi medi al disotto della soglia povertà assoluta (Blocchi crescenti per componente nucleo familiare)

Anno del Piano	Componenti il nucleo familiare					
	1	2	2,7	3	4	5
1	2,94%	2,28%	3,54%	3,36%	2,82%	2,53%
5	3,58%	2,79%	4,38%	4,16%	3,49%	3,14%
10	3,85%	3,01%	4,73%	4,50%	3,77%	3,39%
15	3,69%	2,88%	4,52%	4,30%	3,61%	3,24%

Fonte: Elaborazioni sul Piano dell'ATO2 Umbria

3.7.7 Conclusioni

A conclusione di queste elaborazioni sulla sostenibilità delle tariffe, è possibile formulare alcune considerazioni sugli effetti della riforma sulle tariffe e sulla sostenibilità della spesa degli utenti.

La riforma ha prodotto incrementi tariffari medi nell'ordine del 20% rispetto alle tariffe delle gestioni preesistenti. Le tariffe sono tuttavia ancora inferiori, nell'ordine di più del 30%, a quelle di molti paesi più industrializzati.

La sostenibilità della spesa per servizi idrici calcolata come incidenza sul reddito medio pro-capite peggiora rispetto a quella delle gestioni preesistenti ma si può considerare ancora molto buona se confrontata con quella degli altri paesi dell'OECD.

L'incidenza delle tariffe calcolata sia sulla spesa media che sulla spesa del primo gruppo percentile, presenta ancora valori inferiori a quelli dei maggiori paesi dell'OECD. I valori più elevati, e quindi peggiori, della sostenibilità si ottengono solo per le famiglie con redditi al di sotto della soglia di povertà relativa e a quelli sotto la soglia di povertà assoluta.

Se si guarda la dinamica delle tariffe nel tempo, e si tiene quindi conto degli investimenti previsti dai Piani d'ambito che devono finanziare, la sostenibilità, pur peggiorando, si mantiene ancora entro i valori dell'OECD.

Solo quando si guarda alla numerosità delle famiglie le cose si fanno più preoccupanti. Le famiglie al di sotto della povertà relativa e della povertà assoluta, che rappresentano rispettivamente 7.948.000 (il 13,9% della popolazione) e 2.937.000 (il 5,1% della popolazione) persone, vedono la sostenibilità peggiorare in proporzione alla propria composizione fino a valori allarmanti e tali da far supporre fenomeni di disagio quali l'auto limitazione del consumo e l'indebitamento.

Tuttavia sarebbe sufficiente applicare un'articolazione tariffaria con fasce di consumo per componente il nucleo familiare, per vedere la sostenibilità di queste famiglie dai redditi più bassi, migliorare e portarsi ai livelli dell'OECD.

4 Affidamento e gestione del servizio

4.1 Modalità degli affidamenti effettuati

Dal capitolo sullo stato di avanzamento della riforma emerge che gli ATO che hanno affidato il servizio idrico integrato in un anno sono passati da 25 a 38.

Di questi 38 la gran maggioranza ha scelto la formula del partenariato pubblico-privato. Infatti 25 hanno affidato a una S.p.A. mista.

Dei 13 ATO restanti, 12 hanno optato per un affidamento a S.p.A. pubblica e solo l'ATO di Frosinone, che ha proceduto all'affidamento da anni, ha aggiudicato il servizio sulla base di una gara.

Per quanto riguarda gli ATO che non hanno affidato, ma che hanno espresso una preferenza verso una forma di gestione, alcuni (8 ATO) hanno dichiarato l'intenzione di procedere all'affidamento a S.p.A. mista, 1 solo a S.p.A. pubblica e 10, quasi tutti in Calabria e in Sicilia, hanno dichiarato la preferenza verso la procedura ad evidenza pubblica.

Si può quindi confermare il giudizio già emerso l'anno scorso sull'ostilità diffusa verso la gara per l'affidamento del servizio. La corrispondente tendenza degli enti locali a preferire l'affidamento diretto a società miste è stata peraltro supportata dagli interventi legislativi della fine del 2003, che, pur ribadendo che gli affidamenti diretti devono scadere il 31.12.2006, fa salve le società miste nelle quali il socio privato sia stato scelto mediante procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza, oltre a quelle a capitale interamente pubblico che possano essere definite "*in house*" (per l'analisi della normativa si veda il capitolo 5). Anche il riferimento al cd. "affidamento *in house*", anche se sono state richieste delucidazioni alla Corte di Giustizia europea sull'interpretazione del concetto "*in house*", ha favorito il ricorso all'affidamento diretto a S.p.A. interamente a capitale pubblico, perché interpretato a livello nazionale come affidamento ai soggetti cui si soleva affidare il servizio pubblico fino alla legge finanziaria del 2002.

L'anno scorso si era registrato un picco degli affidamenti (circa 20, di cui 12 transitori e 8 definitivi, tra la fine del 2001 e la metà del 2003) e lo si era attribuito al noto comma 5 dell'art.35 della legge finanziaria 2002, che nel passaggio dal vecchio regime a quello che sarebbe dovuto essere un nuovo approccio, il ricorso alla gara, creava un periodo transitorio di accettazione degli affidamenti diretti.

Quest'anno gli affidamenti sono stati altri 13 (non si considerano qui le salvaguardie). Sicuramente anche questi sono facilitati da una normativa che continua ad agevolare le scelte alternative alla gara, ma è lecito pensare che ormai risponda all'interesse generale procedere comunque verso l'ultima tappa della riforma Galli.

4.2 Il sistema di Governance adottato in alcune società del s.i.i.

La prevalenza degli affidamenti a società miste rende importante conoscere meglio questa forma, sostanzialmente nuova, di gestione.

Nella Relazione al Parlamento dell'anno scorso il Comitato ha presentato un'analisi su alcuni bandi ad evidenza pubblica per la scelta del partner privato in società miste di gestione del servizio idrico integrato. I bandi di gara offrono anche l'occasione per alcuni approfondimenti sulle innovazioni normative di allora, quali il D.M. 22

novembre 2001 e l'articolo 35 della legge 448/2001. E' emersa una netta discrepanza tra i criteri adottati nella gara per il socio rispetto ai criteri per l'affidamento del servizio formulati nel D.M. 22 novembre 2001: una differenza che si traduce in una minore efficacia delle procedure descritte rispetto a quella prevista dal citato D.M. nel perseguimento dell'obiettivo della tutela dell'utenza.

In questa sede si prosegue la ricerca, affrontando il tema altrettanto importante delle regole di *governance* adottate dagli azionisti per il governo e la gestione della società mista. L'esame concerne gli statuti e i patti parasociali di nove società che operano nei servizi idrici, di cui sette riguardano affidamenti diretti effettuati dalle Autorità di ambito per la gestione del servizio idrico integrato e due sono società a dimensione regionale e si occupano della gestione del servizio di approvvigionamento e grande adduzione²⁶.

Alcune considerazioni preliminari sul tema.

Come noto il tema della *corporate governance* si riferisce ai meccanismi e ai processi di governo delle società, che a sua volta sono strettamente correlati ai modelli proprietari adottati. I sistemi a proprietà azionaria diffusa, che per definizione sono quelli con maggior grado di apertura del mercato finanziario, hanno sicuramente sistemi di *corporate governance* diversi da sistemi a proprietà concentrata, perché differenti sono le problematiche che devono essere affrontate.

Un mercato finanziario, con un numero elevato di società quotate e con un ampio flottante, esercita una maggiore funzione disciplinare sulla classe manageriale, rende la società più contendibile, favorisce la diversificazione dell'investimento e tutela in misura più significativa l'utilità attesa dell'investitore. D'altro canto nei sistemi a proprietà diffusa come quelli americani e anglosassoni, con un tasso medio di concentrazione proprietaria non superiore al 10%, la classe dirigente fruisce di un grado più elevato di autonomia, che accresce i problemi di asimmetria informativa tipica dei contratti di agenzia. E' quindi preponderante, in seno ai problemi di *governance*, il tema della predisposizione di efficaci strumenti di controllo sull'attività di amministratori e alti dirigenti. In questo modello proprietario, tuttavia, è da rilevare che la funzione disciplinare della "possibilità di scalata" (*takeover*), considerata l'elemento di stimolo per il raggiungimento di obiettivi di efficienza gestionale, in questi ultimi anni è sempre più messa in discussione e quindi fortemente depotenziata per l'ampio ricorso da parte degli Stati a normative antiscalata.

Nelle società a proprietà concentrata la funzione disciplinare del mercato in termini di contendibilità è minore, ma il grado di autonomia della classe dirigente è ridotto, in quanto il socio di controllo esercita una funzione forte di sorveglianza e di condizionamento sulle scelte gestionali. Quest'ultimo aspetto può costituire garanzia di stabilità, di continuità strategica, di scelte gestionali orientate nel lungo periodo.

La struttura dell'offerta del servizio idrico integrato, che, con la progressiva applicazione della legge 36/94, si sta caratterizzando sempre più per una cospicua presenza di società per azioni miste pubblico-private, si riconduce senz'altro a quest'ultimo modello proprietario, con tutte le problematiche di *corporate governance* in esso connesso.

²⁶ Cfr. Passarelli M., Peruzzi P. (2004), *Il sistema di corporate governance adottato in alcune società del servizio idrico integrato. Analisi e commenti degli statuti delle società miste del servizio idrico integrato*. Paper Utilità (http://www.utilita.org/ita/index_ita.html).

In seno alle società miste pubblico-privato, è utile, inoltre, effettuare la distinzione fra società “aperte-quotate”, “aperte non quotate” e “chiuse”, secondo la nuova definizione civilistica introdotta con la recente riforma del diritto societario²⁷. Anche in questo caso le società aperte rispetto a quelle chiuse presentano aspetti di *governance* con problematiche differenti.

Nelle società per azioni aperte quotate gli obiettivi del socio di maggioranza pubblico, sono più chiaramente orientati verso la massimizzazione del profitto aziendale, per la forte ripercussione che esiste con il valore delle azioni sul mercato finanziario. Al riguardo secondo quanto previsto dal *Codice di autodisciplina per le società quotate*, emanato dalla Borsa Italiana S.p.A., recentemente rivisto (luglio 2002), una buona *governance* dovrebbe stabilire regole di tutela delle minoranze.

Nelle società chiuse, dove i titoli non sono diffusi in modo rilevante fra il pubblico, che nel nostro caso corrispondono alle società miste, il cui partner privato è stato selezionato mediante gara, la questione più critica, in seno agli aspetti di *governance*, la tensione dialettica si sviluppa fra azionisti pubblici, azionista privato forte e *management* aziendale. Nelle società chiuse, inoltre, i vincoli di *management* in termini di raggiungimento di efficienza gestionale possono essere più rilassati, poiché l'ente pubblico di controllo potrebbe essere maggiormente interessato al perseguimento di obiettivi sociali e meno a quelli di ottenimento di utili d'esercizio. Quanto sopra brevemente richiamato trova una schematizzazione nella Tabella 43.

Tabella 43 –Suddivisione delle società secondo il modello proprietario e la diffusione dei titoli fra il pubblico

Modello proprietario	Diffuso concentrazione proprietaria $\leq 10\%$ (c.d. public company)	S.p.A. quotata con concentrazione proprietaria $\leq 10\%$ (sistema statunitense e britannico)	
	Concentrato concentrazione proprietaria $\geq 10\%$	S.p.A. mista quotata S.p.A. mista non quotata	S.p.A. mista con partner privato selezionato mediante gara
		S.p.A. aperta	S.p.A. chiusa
Diffusione dei titoli fra il pubblico (definizione art. 2325 bis c.c., art. 116 TUF, regolamento Consob attuativo)			

Il modello proprietario di una società condiziona le regole di *governance*. Sotto questo profilo, i modelli gestionali dei sistemi a proprietà diffusa non possono essere automaticamente trapiantati nei sistemi societari chiusi. Il modello proprietario è invece

²⁷ Secondo la normativa civilistica le società per azioni si distinguono in: S.p.A. “chiusa”, nella quale i titoli non sono diffusi fra il pubblico; S.p.A. “aperta non quotata”, caratterizzata dalla presenza di titoli diffusi fra il pubblico in maniera rilevante. Per la nozione di misura rilevante occorre far riferimento all'art 116 del TUF ed al relativo regolamento Consob adottato con delibera n. 11971 del 14 maggio 1999, recentemente modificato con delibera del 23 dicembre 2003. Secondo la nuova definizione della delibera Consob 23 dicembre 2003 rientrano nella categoria degli emittenti titoli diffusi in modo rilevante quelle società, che hanno un numero di azionisti, diversi dai soci di controllo, superiore a duecento (che devono detenere complessivamente una percentuale di capitale sociale almeno pari al 5%) e che non possono redigere il bilancio in forma abbreviata; S.p.A. “aperta e quotata”, quindi società emittente azioni quotate in mercati regolamentati.

variabile indipendente rispetto all'esigenza di un'informazione trasparente ed attendibile (cosiddetta *accountability*), che ha come naturale conseguenza l'attenuazione progressiva della distinzione fra informazione interna alla società ed esterna.

L'introduzione di regole di *accountability* è essenziale per tutti i sistemi. Nelle società chiuse il socio pubblico non ha le stesse responsabilità che le società quotate hanno verso i risparmiatori, gli investitori istituzionali, le minoranze e in generale verso il mercato. Tuttavia la natura degli interessi rappresentati dal socio pubblico (cittadini-utenti come azionisti indiretti), dovrebbero ispirare i comportamenti di questo verso gli stessi obiettivi: trasparenza e responsabilità.

Per poter applicare il principio della trasparenza l'assemblea deve divenire il momento solenne di divulgazione dell'informazione, e il consiglio di amministrazione è l'organo del processo decisionale, dove quindi la *corporate governance* deve rinforzarsi. In questo senso il codice di autodisciplina (cosiddetto codice Preda)²⁸ di Borsa Italiana S.p.A., nato nel 1999 ed aggiornato nel luglio 2002, contiene regole accurate e puntuali, che possono in qualche modo fornire un prezioso stimolo anche per le società chiuse, poiché pongono al centro della *governance* il principio della trasparenza contabile e quindi il ruolo centrale del consiglio di amministrazione e il sistema di controllo interno.

Chiariti i problemi della *governance* in astratto, consideriamo ora i casi concreti analizzati. In Tabella 44 sono riportate le principali caratteristiche dei soggetti esaminati, quali il soggetto proponente la gara per la selezione del socio privato, il numero degli enti locali coinvolti nel processo, la popolazione servita dalle società, i servizi idrici gestiti ed infine le quote di cessione.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto è interessante sottolineare che otto società si caratterizzano per la prevalenza di controllo pubblico, con cessioni ai privati che variano dal 19% (ATO 3 Sarnese-Vesuviano) al 49% (ATO 2 Umbria e ATO 4 Latina). Una sola società, quella per la gestione del servizio di approvvigionamento e grande adduzione nella regione Sicilia, è a maggioranza privata con quote in mano pubblica pari al 25%.

Tabella 44 - Soggetti, principali caratteristiche dei servizi e quote di cessione delle gare per la scelta del socio privato analizzate

Soggetto che propone la gara	Numero degli enti coinvolti	Popolazione servita	Servizi idrici gestiti		Oggetto della gara
Comuni dell'AATO 2 - Basso Valdarno - Toscana	64	766.268	Servizio integrato	idrico	Cessione 45% del capitale sociale attraverso un aumento di capitale
Comuni dell'AATO 3 - Medio Valdarno - Toscana	50	1.205.188	Servizio integrato	idrico	Cessione 40% del capitale sociale attraverso un aumento di capitale
Comuni dell'AATO 4 Alto Valdarno - Toscana	37	298.224	Servizio integrato	idrico	Cessione 46% del capitale sociale attraverso un aumento di capitale
Comuni dell'AATO 6 Ombrone - Toscana	51	352.199	Servizio integrato	idrico	Cessione 40% del capitale sociale attraverso un aumento di capitale
Comuni dell'ATO Umbria 2 – Umbria (Termi)	32	221.043	Servizio integrato	idrico	Cessione 49% del capitale sociale (24% a pubblici operanti nel settore + 25% Privati scelti con gara) attraverso aumento di capitale
ATO 4 Meridionale Latina –per conto dei comuni – Lazio	38	596.292	Servizio integrato	idrico	Cessione 49% del capitale sociale attraverso un aumento di capitale

²⁸ Il codice di autodisciplina, redatto dal Comitato per la *Corporate Governance* delle società quotate di Borsa Italiana S.p.A., nasce nel 1999 come complesso di regole di condotta non avente forza cogente, la cui adozione da parte delle società è spontanea e volontaria. Tale codice di autoregolamentazione è stato rivisitato da Borsa Italiana nel luglio 2002.

Soggetto che propone la gara	Numero degli enti coinvolti	Popolazione servita	Servizi idrici gestiti	Oggetto della gara
ATO 3 Sarnese Vesuviano – Campania	76	1.454.925	Servizio idrico integrato	Cessione 19% del capitale sociale attraverso un aumento di capitale
Regione Calabria	1	2.070.992	Gestione servizio di approvvigionamento e grande adduzione	Cessione 49% del capitale sociale attraverso un aumento di capitale
Regione Sicilia	1	5.108.067	Gestione servizio di approvvigionamento e grande adduzione	Cessione 75% del capitale sociale attraverso un aumento di capitale

Fonte: elaborazioni sui documenti ufficiali dei bandi di gara

Nella Tabella 45 sono indicati i documenti esaminati che sono stati allegati nei bandi di gara.

Tabella 45 – Materiali utilizzati per l'analisi della governance

Soggetto che propone la gara	Società di cui si cedono le quote	Documenti esaminati			
		Statuto	Patti parasociali pubblico / privato	Patti parasociali fra i soci pubblici	Altri documenti
Comuni dell'AATO 2 - Basso Valdarno - Toscana	Acque S.p.A.	✓	✓	✓	
Comuni dell'AATO 3 - Medio Valdarno - Toscana	Publiacqua S.p.A.	✓	✓	✓	Contratto quadro fra il comune di Firenze, la Società Publiacqua e il socio privato per completare l'operazione prevista dal bando di gara
Comuni dell'AATO 4 Alto Valdarno - Toscana	Nuove Acque S.p.A.	✓			
Comuni dell'AATO 6 Ombrone - Toscana	Acquedotto del Fiora S.p.A.	✓	✓		
Comuni dell'ATO Umbria 2 – Umbria (Terni)	S.I.I. S.p.A.	✓	✓		Protocollo d'intesa fra i comuni dell'ATO Umbria 2, l'Amministrazione provinciale di Terni e L'Autorità di ambito Umbria 2. Protocollo d'intesa fra i comuni dell'AATO.
ATO 4 Meridionale Latina –per conto dei comuni – Lazio	Acqualatina S.p.A.	✓	✓		
ATO 3 Sarnese Vesuviano – Campania	G.O.R.I. S.p.A.	✓			
Regione Calabria	Sorical S.p.A.	✓			Convenzione per l'affidamento in gestione degli acquedotti regionali della Calabria e del relativo servizio di erogazione di acqua per usi potabili
Regione Sicilia	Siciliacque S.p.A.	✓	✓ ²⁹		

Fonte: elaborazioni sui documenti ufficiali dei bandi di gara

Come si è visto, 38 degli 87 ambiti insediati hanno affidato il servizio idrico integrato, che ora investe pertanto un totale di circa 28,6 milioni di abitanti, pari al 51%

²⁹ Dell'esistenza di un patto parasociale si apprende dalla lettura dei documenti di gara, in particolare dal regolamento di gara che ne dà una breve e sintetica descrizione del contenuto. Tuttavia non è stato possibile reperire il testo integrale che veniva consegnato ai partecipanti ammessi alla gara con altri materiali contenuti nella lettera d'invito. Nel prosieguo della ricerca per i patti parasociali sono stati utilizzate le informazioni contenute nel richiamato regolamento di gara.

della popolazione del Paese. Le forme di affidamento prescelte sono state soprattutto l'affidamento diretto a società miste a prevalente capitale pubblico locale.

La forma societaria di natura privatistica (S.p.A.) delle aziende di gestione del servizio idrico integrato, unita alla partecipazione al capitale spesso condivisa con soggetti terzi, rappresenta un elemento di grande novità, che richiede, da parte degli enti locali-azionisti di riferimento, la determinazione di nuove regole di governo societario sulle strutture di direzione e controllo.

Negli oggetti sociali esaminati quattro società si sono poste dei vincoli sul territorio e sul tipo di servizio da erogare limitandosi al s.i.i. ed attività connesse. Le altre cinque società si sono date diverse aperture in termini di territorio o attività. Fra queste, una sola società non si è posta alcun limite alla gestione fuori ambito e alla gestione di altri servizi pubblici.

In merito al trasferimento di proprietà delle azioni, la regolamentazione fra società è piuttosto differenziata. Alcuni hanno deciso di stabilire un periodo di tempo, generalmente di cinque anni, durante il quale il socio privato (in qualche caso anche i soci pubblici) non può cedere le proprie azioni. Nella quasi totalità degli statuti la possibilità per il socio privato di cedere le proprie azioni a terzi, è sottoposta ad una preventiva autorizzazione o espressione di gradimento da parte del C.d.A. della società.

Il quorum per la validità delle riunioni dell'assemblea e le maggioranze necessarie per le deliberazioni sono alcuni degli aspetti di governo societario dove è possibile valutare e misurare le intenzioni del socio di maggioranza e individuare la presenza di elementi a tutela delle minoranze. In questo senso tutte le società, a tutela del socio privato di minoranza, con l'eccezione di una S.p.A. che richiama le norme del codice civile, richiedono quote del capitale sociale maggiori sia per la costituzione che per la validità delle deliberazioni.

Gli statuti esaminati prevedono una composizione dei C.d.A., sotto il profilo della numerosità dei componenti, estremamente variabile. In alcuni il numero dei componenti è fisso, per altri si stabilisce il numero minimo e il numero massimo. Si va da un minimo di 5 ad un massimo di 18 componenti. I soci di maggioranza nominano il più grande numero di componenti il C.d.A.. Il presidente è di nomina pubblica e l'Amministratore delegato di nomina privata. Anche in questo caso, come per le deliberazioni in assemblea, alcune società prevedono quorum e maggioranze qualificate nei C.d.A. a tutela del socio di minoranza.

Uno degli aspetti più rilevanti della *governance* delineata dagli statuti è sicuramente 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 C.d.A..

Dall'analisi effettuata emerge inoltre che tracciare uno schema di *governance* è complesso, perché spesso nelle società miste criteri discrezionali di valutazione dei risultati prendono il posto del mercato. La ragione sta nella circostanza che, a differenza delle società aperte quotate, i soggetti economici portatori di interessi sono diversi: i politici, i dirigenti delle aziende, i cittadini-utenti.

L'analisi e la comparazione degli statuti e dei patti parasociali di queste società miste ci ha consentito di individuare nuove problematiche che potrebbero essere esaminate in lavori successivi.

Un primo approfondimento potrebbe consentire di verificare l'eventuale adozione dei codici di autodisciplina e la scelta che queste società hanno operato rispetto alla riforma del diritto societario. In particolare sarebbe interessante verificare quale opzione è stata effettuata dalle società fra i diversi sistemi di gestione e controllo previsti dalla riforma (il sistema tradizionale, il sistema dualistico alla tedesca o il sistema monistico di impronta anglosassone) e, in questo contesto, provare a delineare quale schema di *governance*, tra questi appena enucleati, sia preferibile per la gestione di società miste.

Un secondo approfondimento, che è suggerito dall'analisi degli statuti e dei patti delle società miste, riguarda l'adeguatezza di questi schemi di *governance* rispetto ai processi di parziale privatizzazione cui rispondono le società miste. Questi aspetti sono, infatti, influenzati dal contesto di regolazione previsto dalla riforma dei servizi idrici. Secondo questo schema, i comuni, che in queste società costituiscono la quota del capitale pubblico, sono anche i soggetti preposti alla regolazione della tariffa e della qualità dei servizi.

Una nuova *governance* delle società miste potrebbe, in questo contesto, facilitare l'assolvimento da parte dei comuni di questo duplice ruolo, delimitando l'azione del socio pubblico dentro la società mista verso un ruolo più legato al controllo delle obbligazioni contrattuali che a quello gestionale. Nello stesso tempo, una chiara definizione della *governance* potrebbe evitare che il potenziale conflitto fra gli interessi dei soci privati e quelli dei soci pubblici, produca segnali distorti e contraddittori al management dell'impresa, vanificando così gli obiettivi della privatizzazione.

Va infine ricordato che il tema qui esaminato entra nel più vasto ambito del partenariato pubblico – privato, su cui la Commissione delle Comunità Europee ha recentemente pubblicato un Libro Verde, cui si accennerà più avanti. E' quindi opportuno approfondire in tempo queste tematiche per permetterci un uso corretto ed efficace dello strumento della società mista.

4.3 Il sistema di regolazione: contratto di servizio e convenzioni tipo

Qualunque sia la modalità adottata di affidamento del servizio, si pongono delicati problemi di regolazione da parte dell'ente concedente sul gestore. Numerosi sono gli strumenti da preparare a tale proposito, tutti ruotanti su quello che è il duplice nodo dell'approccio della regolazione pubblica contrapposto all'approccio della produzione pubblica: riuscire a configurare a priori in modo chiaro ed esaustivo i diritti e gli obblighi reciproci; riuscire ad individuare ed applicare un efficiente sistema di controlli-incentivi-penalità.

A questi temi sono dedicati le due note che seguono sul contratto di servizio e sulle convenzioni.

4.3.1 Il contratto di servizio

Il "contratto di servizio" è lo strumento giuridico cui gli enti locali devono ricorrere ogni qual volta affidino a un "soggetto terzo" la gestione di un proprio servizio od attività.

La sua introduzione nell'ordinamento amministrativo risale ed è complementare alla scelta, imposta dalla legge agli enti locali, della trasformazione delle aziende

municipalizzate in aziende speciali e, successivamente, in società per azioni a proprietà pubblica. Con quella scelta, infatti, si passava da uno strumento dell'amministrazione, senza personalità giuridica e con mera autonomia funzionale, quali erano le municipalizzate, a soggetti dotati di propria personalità giuridica, autonomia patrimoniale e finanziaria, oltre che organizzativa. La legge 142/90 di riordino delle autonomie locali, prevedendo una pluralità di forme per la gestione dei servizi, anche a carattere economico, di comuni e province, sanzionava poi definitivamente e generalizzava l'obbligo del ricorso al "contratto di servizio" per regolamentare l'affidamento e la gestione dei servizi a "soggetti terzi". Da intendersi, questi ultimi, non solo come soggetti economico-imprenditoriali privati, ma anche come entità di emanazione o proprietà pubblica, con propria personalità giuridica ed autonomia decisionale ed operativa.

Le funzioni del "contratto di servizio" possono essere sommariamente così indicate:

- stabilire gli obiettivi, qualitativi e quantitativi, che l'amministrazione vuole siano realizzati e le condizioni, anche economiche, a cui il servizio deve essere reso ai cittadini utenti;
- definire gli obblighi che il gestore assume per realizzare, alle condizioni economiche e finanziarie stabilite, comprese le eventuali tariffe delle prestazioni a contropartita, gli obiettivi fissati per l'espletamento del servizio;
- prevedere e garantire le forme e le modalità per la verifica e il controllo del funzionamento e delle attività del servizio e degli esiti della sua gestione;
- rappresentare la tipologia e qualità delle prestazioni che il servizio deve assicurare ai cittadini utenti, anche al fine della tutela dei "diritti del consumatore" riconosciuti e sanciti dalla "carta dei servizi".

Le nuove forme di affidamento e quindi di gestione del servizio idrico integrato introdotte e rese possibili dalla più recente legislazione in materia non modificano la necessità e non attenuano il ruolo del "contratto di servizio", che nella fattispecie è rappresentato dalla "convenzione di gestione" stipulata fra l'Autorità di ambito e il soggetto prescelto per la gestione del servizio stesso.

Una necessità che resta certamente inalterata nel caso di affidamento del servizio con gara ad un soggetto imprenditoriale esterno, ma che non viene meno neppure quando l'affidamento sia fatto a una S.p.A. mista, con capitale pubblico e capitale privato, o avvenga *in house*.

Nel caso della S.p.A. mista, si tratta di un soggetto esterno all'amministrazione, con una configurazione e personalità giuridica fortemente caratterizzata, soggetta esclusivamente alla dipendenza e al comando degli azionisti, pubblici o privati che siano. E una nota sentenza della Cassazione in materia ha chiarito definitivamente i limiti delle possibilità di intervento dell'ente o degli enti locale proprietari.

Nel caso dell'affidamento *in house*, invece, la dipendenza del soggetto imprenditoriale affidatario dall'amministrazione si fa più forte e pregnante dato che l'art.113, comma 5, del D. Lgs.267/2000 esplicitamente prevede non solo che la società sia a capitale interamente pubblico e realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano, ma altresì "che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi". Ma al di là dei problemi che indubbiamente si pongono per realizzare tale condizione in presenza di aziende pubbliche con la forma giuridica

delle S.p.A., non viene meno anche in questo caso la necessità di ricorrere al “contratto di servizio”, sia per ragioni istituzionali e contabili, sia per pregnanti ragioni di ordine generale. Non viene meno, né si può prescindere dall’esigenza di delineare preventivamente, con chiarezza e trasparenza, gli obiettivi del mandato di gestione che si affida *in house*, a cominciare dalle condizioni economiche e tariffarie con cui deve essere realizzato il servizio e dal livello delle prestazioni da assicurare ai cittadini utenti. Lo richiedono una corretta dialettica istituzionale e democratica, il rispetto dei diritti dei cittadini utenti, e non ultimo, la possibilità di verificare l’efficacia, l’efficienza e l’economicità del servizio che si andrà a realizzare.

4.3.2 Le Convenzioni tipo

Il Comitato, con il rapporto del novembre 2002 su “*La convenzione tipo del servizio idrico integrato nella legislazione e nella normativa regionale*”, realizzato a seguito di una prima ed apposita ricognizione sulle convenzioni tipo all’epoca adottate, ha già messo in evidenza, oltre alla loro mancata adozione da parte di alcune Regioni, i limiti che in molti casi presenta questo importante strumento di regolazione.

Le convenzioni tipo esaminate risentono, infatti, del periodo e delle condizioni in cui sono state definite. La maggior parte di esse risale agli anni della prima fase di attuazione della legge 36/94, quando a livello regionale, oltre che nazionale, era ancora assai limitata l’attenzione e la sensibilità per i temi della regolazione e del controllo sulla gestione del servizio, così come in assenza di concrete esperienze di affidamento del servizio non c’era la possibilità di verificarne l’efficacia e l’utilità per le Autorità di ambito. Cosa che è avvenuta solo dopo vari anni dalla loro adozione, nel momento in cui le stesse Autorità, concluso il lungo percorso che è stato necessario per la loro costituzione e per entrare in operatività, sono arrivate ad affidare la gestione del servizio.

Sotto quest’ultimo profilo, le carenze ed i limiti riscontrati nelle convenzioni tipo riguardano, in primo luogo ed in particolare, la disciplina dell’attività di controllo sulla gestione del servizio, che diventa oggi, di fronte agli ormai numerosi affidamenti già avvenuti e ad una loro prevedibile rapida crescita, uno degli aspetti principali e caratterizzanti del funzionamento dell’intero sistema del servizio idrico integrato.

Appare quindi opportuno evidenziare come nelle convenzioni tipo esaminate la disciplina dell’attività di controllo sulla gestione del servizio idrico risultasse spesso non adeguatamente risolta, giacché si limitava in molti casi ad un mero rinvio al disposto degli artt. 8 e 9 del Metodo normalizzato, o a un richiamo generico e a grandi linee, senza che a ciò si associasse una scelta metodologica di fondo sulla tipologia del controllo da svolgere sull’attività del gestore.

Limitarsi a rappresentare il controllo come una più o meno credibile minaccia di penalizzazione nei confronti del soggetto gestore, per i casi di inadempimento degli obblighi contrattuali, finisce per non essere di nessun aiuto per quelle Autorità di ambito che vogliano predisporre il contratto di servizio e si propongano di disciplinare in esso le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio. Il controllo è, e non può non essere, un’attività complessa ed organizzata che va, in ragione di ciò, definita e ben disciplinata.

La stessa analisi dei primi contratti di servizio stipulati e dei risultati derivanti dalle prime esperienze di revisione triennale compiute da alcune Autorità di ambito, avvalorano la tesi proposta dal Comitato sulla necessità di approfondire alcuni significativi aspetti del rapporto convenzionale tra gli enti locali ed i soggetti gestori, ed

in particolare gli aspetti univocamente qualificanti l'attività di regolazione che compete alle Autorità di ambito, per dare ad essi una più pregnante e incisiva regolamentazione.

Da qui l'opportunità, proposta dal Comitato alle Regioni, di un possibile aggiornamento dei testi delle stesse convenzioni tipo. In tal modo, infatti, le Regioni potrebbero supportare e sostenere meglio le Autorità di ambito nel ruolo di regolatori che le stesse sono chiamate ad assumere, valorizzandone, attraverso una più precisa ed esplicita disciplina, i poteri ed i compiti in materia di controllo, senza con questo interferire nel rapporto di gestione, fondato sul contratto di servizio, che è e rimane un rapporto bilaterale tra le Autorità di ambito, titolari della funzione, ed i soggetti gestori.

Un primo gruppo di elementi da approfondire e sul quale indirizzarsi per la revisione e l'aggiornamento delle Convenzioni tipo è quello connesso all'attività di controllo sull'attività di gestione. In particolare si tratta degli aspetti relativi ai livelli obiettivo della gestione, al flusso informativo, al controllo vero e proprio nonché alle sanzioni o penalità applicabili in caso di inadempimento del gestore agli obblighi ad esso imposti; elementi che risultano strettamente legati tra loro.

Le tipologie del controllo

Sul presupposto che l'attività di controllo consista fondamentalmente nella verifica da parte dell'Autorità di ambito del rispetto degli obblighi contrattuali del gestore, è possibile distinguere due diversi approcci all'attività di controllo: un controllo per progetti e un controllo per obiettivi.

Il primo è rivolto innanzitutto alla verifica della corretta e puntuale realizzazione degli interventi previsti nel Piano d'ambito. Le considerazioni che si possono fare, da un lato, sulla lunga durata dei contratti di servizio nel settore idrico e su una pianificazione di ambito anch'essa impostata sul lungo periodo, e dall'altro, sulla presenza di asimmetrie informative tra l'Autorità d'ambito ed il gestore, fanno emergere i possibili svantaggi di un controllo impostato unicamente per progetti. Tale tipologia di controllo, per sua natura, incentiva il gestore alla mera e puntuale attuazione del Piano d'ambito, anche quando questo non sia corretto o quando esistano possibilità tecniche di miglioramento dello stesso Piano. In sostanza, la verifica della puntuale realizzazione di un intervento non fornisce, di per sé, garanzie che l'intervento realizzato abbia anche prodotto gli effetti e i risultati che ad essi erano stati attribuiti in fase di pianificazione. Questo approccio non può, peraltro, essere escluso. Il controllo per progetti si presta, infatti, ad essere utilizzato per alcuni e selezionati interventi che, per importanza tecnica e/o per rilevanza politica, l'Autorità d'ambito possa ritenere opportuno verificare in termini di puntuale realizzazione.

Il secondo approccio, il controllo per obiettivi, si presta ad essere effettuato sia nei primi anni della gestione sia in seguito, per tutta la durata dell'affidamento, purché legato ad interventi già individuabili al momento dell'affidamento stesso, anche eventualmente connessi a pianificazioni e/o programmazioni di altri enti, quali ad esempio la Regione. Trattasi, in sostanza, di una tipologia di controllo che mira alla verifica del raggiungimento di determinati obiettivi di qualità del servizio da parte del gestore, previa determinazione da parte dell'Autorità di ambito degli obiettivi da controllare. Essa presuppone quindi l'individuazione preventiva di una serie di variabili obiettivo "rilevanti", scelte tra tutti i molteplici aspetti più o meno qualificanti la gestione del s.i.i., la misurazione delle stesse a mezzo di indicatori numerici ed infine l'eventuale applicazione della penalizzazione nell'ipotesi in cui non sia stato raggiunto, in relazione alla singola variabile, un prestabilito valore standard o obiettivo misurabile.