

¹ Su consorzi di bonifica, si rinvia alla recente sentenza della Corte Costituzionale 14.7.1998 n. 326.

² In particolare, opera modifiche ed integrazioni alla legge 36/94 ad opera degli artt. 23, comma VII e VIII, art. 25, commi II, III e IV e dell'art. 26 commi I e II. Sul T.U. è stato depositato presso la Corte Costituzionale un ricorso per questione di legittimità costituzionale da parte della Provincia autonoma di Trento (ricorso n. 23 del 7.7.1999, in G.U. 1a serie speciale del 6.10.1999 n. 40).

³ Il caso più emblematico è costituito dalla legge della Regione Emilia-Romagna, che ha provveduto a recepire contemporaneamente, con soluzioni unitarie per certi versi interessanti, sia la normativa sul ciclo integrale delle acque sia quella sui rifiuti (d.lgs. 22/97), almeno per la parte organizzativa.

⁴ Si rilevano i limiti e la contraddittorietà della previsione dell'art. 8 comma 2 della legge 8.10.1997 n. 344 secondo il quale nelle Regioni in cui alla data di entrata in vigore della legge n. 135/97 non è stata ancora definita l'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato, gli ambiti territoriali ottimali coincidono con il territorio della Provincia. Dopodiché tutto continua, com'è continuato, a permanere invariabilmente immobile come in precedenza, considerato che non è specificata qual è la forma di cooperazione tra gli Enti Locali, chi ha il potere di impulso, i termini, le forme di cooperazione. Infatti, l'articolo in esame prosegue che le Regioni, sentite le autorità di bacino, possono «definire una diversa delimitazione territoriale degli Ambiti». Vale a dire, la procedura ordinaria prevista dalla legge 36/94.

⁵ Così come sono presenti situazioni di particolare contraddittorietà nell'intreccio tra dimensione delle strutture gestionali, mancata applicazione della legge n. 36/1994 e processi di privatizzazione. È il caso dell'Ente acquedottistico pugliese, la cui criticità gestionale in un primo tempo assoggettata a commissariamento, successivamente è stata «sanata» con un intervento legislativo (legge 18.11.1998 n. 398) che ha provveduto al riconoscimento di un contributo ventennale di 30 miliardi, dopodiché si è provveduto alla sua trasformazione in s.p.a. affidando alla società sino al 2018 le finalità già attribuite all'Ente dalla previgente normativa. Il tutto, in assenza di una legge regionale di riorganizzazione dei servizi idrici ma, a nostro avviso, in totale difformità dal processo indicato dalla legge 36/1994. Sul provvedimento di trasformazione dell'Ente acquedotto pugliese (d.lgs. 11.5.1999 n. 141) la Regione Puglia ha depositato presso la Corte Costituzionale ricorso per questione di legittimità costituzionale (ricorso n. 20 del 24.06.1999, in G.U. 1a serie speciale del 15.09.1999 n. 37).

⁶ Tale legge è stata oggetto di segnalazione da parte dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, il cui testo integrale è riportato in calce al paragrafo.

⁷ Tale schema è ripreso in altri testi, i quali rinviando alle norme statutarie il compito di definire il ruolo e la funzione della Provincia.

⁸ Desta perplessità la costruzione normativa di tale «organismo comune» che ha, nella sua strutturazione, tutti i connotati di un consorzio senza che sia così chiamato. La convenzione di cooperazione è una forma di esercizio associato di funzioni che non può assumere la forma di organismo ancor più dotandolo di personalità giuridica.

⁹ Per quanto la convenzione possa risultare non necessaria trattandosi di consorzio obbligatorio

¹⁰ Stesso rilievo dovrebbe peraltro diretto alla identica disposizione della legge 36/94 (art. 12 comma 1) da cui è tratta la norma regionale.

¹¹ Nel caso della legislazione della Regione Piemonte assume particolare importanza la forma della rappresentanza istituzionale all'interno dell'Autorità di Ambito.

¹² La legge regionale non rende chiaro il momento in cui avviene l'effettiva costituzione dell'Autorità di Ambito, se al momento dell'insediamento della Conferenza o al momento dell'avvenuta stipula della Convenzione. Si può ipotizzare che al momento dell'insediamento della Conferenza si ha la costituzione *ex lege* dell'Autorità di Ambito, la quale però esercita le funzioni previste dalla legge 36/94 solo successivamente all'approvazione da parte degli organi degli Enti della convenzione e alla sua sottoscrizione. Nella legge della Regione Lazio (nel modello della convenzione di cooperazione) si ha una netta demarcazione della Conferenza dei sindaci e dei Presidenti delle Province che costituisce «la forma di consultazione dei Comuni e delle Province appartenenti allo stesso Ambito territoriale Ottimale» rispetto alla convenzione di cooperazione, non assumendo, come si evidenziava nel testo, nessuno degli istituti — nemmeno nel caso di costituzione del consorzio — la denominazione di Autorità di Ambito.

¹³ Nel rispetto delle procedure fissate dall'art. 34 comma 1 della L.R. 43/95: «Sulla base di accordi di programma promossi dalle Province territorialmente competenti gli Enti Locali organizzano (...) il servizio idrico integrato entro il termine perentorio di 6 mesi dalla delimitazione dell'Ambito Territoriale stesso».

¹⁴ Si nota una lieve discrasia nella deliberazione: da un lato si dà avvio al processo di delimitazione del territorio regionale in Ambiti Territoriali per il quale si chiede il parere delle Autorità di bacino interessate, nello stesso tempo scattano i termini per le Province per promuovere l'accordo di programma. In caso di modifica degli ambiti (che non sono ancora definitivi) o si intendono interrotti i termini oppure — in caso di avvenuta conclusione dell'accordo di programma — è possibile dare avvio a nuova procedura.

¹⁵ Dal testo dello schema della convenzione di cooperazione allegato alla legge, emerge la figura del Presidente dell'Ente d'Ambito senza diritto di voto; così come nel caso del consorzio, lo schema di statuto prevede la partecipazione della Provincia alla costituzione dell'Ente d'Ambito, attraverso l'approvazione dello statuto e della convenzione, mentre all'art. 7 (composizione dell'assemblea) prevede che «l'Assemblea è composta dai rappresentanti degli Enti consorziati nella persona del sindaco o di un suo delegato». (corsivo nostro).

¹⁶ (...) Art.6 comma 5: «Tutte le opere già realizzate e collaudate ed ancora gestite dalla Cassa sono trasferite alle Regioni entro sei mesi dalla entrata in vigore della presente legge. (...) analogamente verranno trasferite alle Regioni le opere che saranno successivamente ultimate e collaudate». Art.6 comma 7: «Le Regioni, a loro volta, provvederanno al conseguenze eventuale passaggio delle opere stesse ai soggetti destinatari». Se tale norma ha ancora valore, le opere riguardanti il ciclo integrale delle acque dovrebbero essere trasferite agli Enti Locali, i quali sono i titolari del servizio; e non dovrebbe esserci una gestione ancora regionale, sia pur in collaborazione con gli Enti Locali, delle stesse. A tal proposito, nel senso indicato, si veda l'art. 15 della L.R. Lazio n. 6/96, il quale dispone che «gli acquedotti, gli impianti e le altre opere di competenza regionale, comprese le pertinenze, attinenti al servizio idrico integrato, sono trasferite ai Comuni».

¹⁷ Si presuppone tutti i Comuni, considerato che la costituzione della legge è motivata dalla necessità di «garantire su tutto il territorio regionale un equilibrio del bilancio idrico e la priorità negli usi».

¹⁸ La convenzione dovrebbe coinvolgere, in tali contenuti anche gli Enti Locali nonché i privati partecipanti alla società.

¹⁹ Si può anche ipotizzare che nelle intenzioni del legislatore regionale la costituenda società possa essere il futuro gestore unico.

²⁰ A meno che non si intende eleggere degli organi all'interno dell'assemblea dei rappresentanti con il compito di predisporre lo statuto: la qual cosa ha un senso ma oltre che essere farraginosa sarebbe potuto essere espressa meglio.

²¹ Il che fa assimilare la procedura ad una conferenza di servizi secondo la nuova disciplina fissata dalla legge 127/97.

²² A differenza delle altre leggi regionali, l'intervento sostitutivo in caso di mancata approvazione degli atti costitutivi dell'Autorità di Ambito da parte dei Comuni è attribuito al Presidente della Provincia.

²³ Insieme all'Emilia-Romagna, sono — al momento — le uniche due leggi che prendono a riferimento la problematica delle aree metropolitane (la Lombardia in maniera indiretta, l'Emilia-Romagna in modo specifico).

²⁴ Non vi è dubbio che così com'è scritta, questa previsione potrebbe dare il via ad una frammentazione dell'organizzazione del servizio idrico integrato, che tenga conto dell'articolazione delle attuali gestioni esistenti, e costituendo pertanto presupposto logico per la loro salvaguardia, nel caso in cui sia motivo per la formazione del sub-Ambito.

²⁵ Individuata ai sensi della L.R. n. 33/95

²⁶ Desta perplessità la previsione secondo la quale sia possibile — su richiesta dei Comuni — procedere da parte dell'Agenzia, all'assunzione dei nuovi servizi, ammesso che la titolarità dell'assunzione dei servizi rimane in capo ai singoli Comuni i quali possono procedere, come correttamente disposto, al trasferimento dell'esercizio delle relative funzioni alla struttura preposta quale espressione di «forma di cooperazione per la rappresentanza unitaria degli Enti Locali associati» (art. 3 comma 1). Resta infatti da capire quale possa essere la forma mediante la quale una serie di Comuni «richiede» all'Agenzia di assumere di nuovi servizi, se all'Agenzia sono attribuiti infatti compiti e funzioni relativi alla programmazione e controllo e non alla gestione. La norma in esame (art. 5) prevede infine che l'Agenzia assume «le opportune iniziative di coordinamento e di accordo con i Comuni dell'Ambito che, non avendo eventualmente proceduto al conferimento delle funzioni [e non parla qui di assunzione di servizi, n. d.r.] relative ai servizi pubblici ulteriori, ne hanno conservato il relativo esercizio, al fine precipuo di garantire la gestione integrata delle risorse sul territorio». La ratio della norma nel suo complesso è chiara: è il tentativo di costituire una geografia unitaria su tutto il territorio regionale per la gestione dei servizi pubblici locali (ad eccezione dei trasporti) prendendo quale base di riferimento l'unità amministrativa Provinciale (e l'Area metropolitana di Bologna). È una scelta significativa, perché in qualche modo — al di là delle possibili modificazioni delle delimitazioni territoriali degli A.T.O. «idrici» — opta per una direzione di unitarietà amministrativa prima che territoriale, superando (o rinunciando) alla ipotesi di una organizzazione dei servizi «a geometria variabile» (anche sulla scorta del d.lgs. 22/97 che individua *sic et simpliciter* le Province quale A.T.O. per la gestione dei rifiuti), la quale sopravvive quale opportunità per così dire residuale o eccezionale rispetto alla regola della dimensione Provinciale dell'Ambito di organizzazione dei servizi.

²⁷ Il termine si ritiene ordinatorio, in quanto la legge non prevede un intervento sostitutivo della Regione in caso di decisione nel senso di una convenzione di cooperazione assunta dopo il termine previsto.

²⁸ È di dubbia legittimità la esclusione dalla possibilità della salvaguardia di soggetti privati, o con capitale a maggioranza privata.

²⁹ Per quanto riguarda la Regione Sardegna, occorre tenere conto della presenza dell' E.S.A.F. (Ente Sardo Acquedotti e Fognature), il quale «può continuare ad assumere la gestione dei servizi idrici integrati purché la gestione non si estenda oltre il 31 dicembre 1998 e comunque non oltre l'organizzazione del servizio idrico integrato» (art. 18); e della norma transitoria di cui all'art. 10, la quale dispone espressamente che «Fino all'approvazione di una legge regionale di riordino complessivo del governo delle risorse idriche, la gestione delle acque oggetto di grande derivazione o comunque destinate all'uso multiplo continua ad essere esercitata, dai soggetti attualmente titolari, fatta salva l'ordinaria scadenza delle attuali concessioni» (art. 20).

³⁰ Vedi precedente nota n. 3

³¹ Analoga previsione è contenuta nel comma 4 dell'art. 6 della medesima legge, laddove l'Agenzia, nell'esercizio delle funzioni ad essa attribuite (ed in particolare la norma richiama: I) specificazione della domanda di servizio idrico integrato; II) determinazione della tariffa d'Ambito e delle sue articolazioni per le diverse categorie di utenza per il servizio idrico integrato; III) controllo sul servizio reso dal gestore nel rispetto delle specifiche norme contenute nell'atto di affidamento) «assicura la consultazione delle organizzazioni economiche, sociali e sindacali maggiormente rappresentative nel territorio»

³² Nella Regione Lazio in tutti gli Ambiti Territoriali Ottimali la forma di cooperazione scelta è stata la convenzione.

³³ Se si è in presenza di «trasferimento di risorse idriche» occorre l'assenso della Giunta Regionale.

³⁴ Si ritiene non assimilabile invece alla fattispecie del coordinamento degli ambiti l'attività svolta dal precedentemente richiamato Ufficio Piano generale acquedotti e gestione opere acquedottistiche, sia per la sua configurazione prettamente tecnica, sia per le funzioni svolte di esclusivo controllo. Tantomeno la Commissione regionale per la vigilanza e programmazione del servizio idrico integrato in quanto non prevede la presenza di rappresentanti delle Autorità di Ambito.

³⁵ Sono «fatte salve le competenze dell'Autorità di bacino in tema di programmazione dell'uso della risorsa»

³⁶ Non essendo specificato come al precedente comma 6 lett. b) del medesimo articolo, si ritiene si faccia riferimento al Comitato di cui all'art. 21 della legge 36/94.

³⁷ La scrittura materiale non felice della norma sembrerebbe configurare «Ambiti Territoriali Ottimali di gestione» mentre il genitivo («di gestione» è sicuramente attribuibile alla parola «interferenze»)

³⁸ La genericità di queste ultime materie rende indefinibile l'attribuzione ad alcun soggetto della titolarità dei programmi e dei modelli rispetto ai quali è prevista l'espressione dei pareri.

³⁹ Si tratta della società costituita dalla Regione per la gestione delle opere ex legge 183/76.

⁴⁰ In tal senso si ritiene debba interpretarsi la competenza dell' «Autorità delle acque» nel fissare i criteri per «il coordinamento e l'omogeneizzazione delle politiche infrastrutturali e delle scelte strategiche dei singoli ambiti, con particolare attenzione agli ambiti confinanti». Si può ritenere di essere in presenza — tendenzialmente — di un coordinamento funzionale piuttosto che strutturale, per quanto limitato nella componente di partecipazione a tale coordinamento delle Autorità di Ambito.

8. COMPOSIZIONE ORGANISMI DI COORDINAMENTO

Regione Toscana: conferenza di servizi

Componenti

- Regione
- Presidenti Autorità di Ambito
- Province
- Autorità di Bacino

Regione Marche: conferenza di servizi

Componenti:

- Presidente della Giunta Regionale
- Presidenti delle Autorità di Ambito
- Autorità di bacino

Regione Basilicata: Conferenza regionale delle risorse idriche

Componenti

- Presidente della Giunta Regionale o Assessore al Dipartimento assetto del territorio (delegato)
- Presidenti delle Province di Potenza e Matera
- Presidente dell'A.T.O. Basilicata
- Rappresentanti degli Enti istituzionalmente preposti alla gestione del servizio idrico operanti sul territorio
- Segretario dell'Autorità di bacino regionale e interregionale
- 2 docenti universitari, esperti nel settore, nominati dalla Giunta regionale

- 3 rappresentanti designati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul territorio regionale
- 3 rappresentanti designati dalle organizzazioni imprenditoriali maggiormente rappresentative sul territorio regionale
- 1 rappresentante designato dalle associazioni di consumatori
- 1 rappresentanza dei servizi tecnici nazionali competenti

Regione Lazio: Consulta regionale per la gestione ottimale delle risorse idriche

Componenti

- dirigente settore 33 della Regione
- dirigente settore 71 della Regione
- 2 funzionari tecnici esperti nel campo dei servizi idrici designati dall'Assessore regionale alle opere e reti di servizi e mobilità e dall'Assessore all'ambiente
- Segretari generali delle Autorità di bacino nazionali, interregionali e regionali interessanti il territorio regionale
- responsabili delle segreterie tecnico operative o dei consorzi costituite presso ciascun A.T.O.
- 4 esperti nei diversi profili tecnici, economici e giuridici nella materia dei servizi idrici designati dal Presidente della Giunta Regionale
- 2 esperti designati dall'UPI e dall'ANCI.

Regione Piemonte: Conferenza regionale delle risorse idriche.*Componenti*

- Presidente della Giunta regionale o Assessore delegato
- Presidenti delle Province o Assessori delegati
- Rappresentanti delle Autorità d'Ambito, limitatamente alla trattazione della materia inerente il servizio idrico integrato
- Presidente della delegazione regionale dell'UNCCEM o suo delegato, limitatamente alla trattazione delle materie di interesse delle zone montane

Regione Calabria: Consulta regionale per la gestione ottimale delle risorse idriche*Componenti*

- Presidente della Giunta regionale
- Assessore delegato per i lavori pubblici
- Assessore regionale all'agricoltura
- Presidente, o suo delegato, di ciascuna delle Province
- dirigente regionale del settore affari generali giuridico amministrativi dell'area lavori pubblici
- dirigente del settore legale della Giunta Regionale
- dirigente del settore centrale regionale dell'area lavori pubblici
- dirigente dell'Assessorato all'ambiente

- dirigente del settore bonifica ed irrigazione della Giunta regionale
- Segretari generali delle Autorità di bacino regionali ed interregionali
- Responsabili di ciascun Ente d'Ambito
- 1 rappresentante dell'ARPAC
- 1 rappresentante dell'UNCEM
- Presidente e/o Amministratore delegato della società mista ex art. 40 comma 1 L.R.
- 4 professionisti esterni, esperti del settore, nominati dal Presidente della Giunta regionale su proposta dell'Assessore ai lavori pubblici
- Assessore alla sanità o suo delegato
- Assessore all'ambiente o suo delegato

Dalla composizione dei vari organismi e strutture di coordinamento, combinata con le funzioni ad esse attribuite, è facilmente desumibile la diversità oltre che la peculiarità che assume ciascuna soluzione organizzativa rispetto all'efficacia dell'azione posta in essere. La pletoricità di alcune scelte compiute, con un numero veramente spropositato di componenti, delinea il rischio di paralisi se non di inefficienza rispetto ad una funzione di coordinamento che deve avere i caratteri dell'efficacia rispetto ai reali destinatari: gli Ambiti Territoriali, meglio, le Autorità di Ambito. In alcuni casi queste scompaiono rispetto ad una serie di rappresentante la cui funzione risulta di dubbia necessità rispetto alle problematiche che dovrebbero essere affrontate. Tali strutture di coordinamento sono in alcuni casi «caricate»

di un eccesso funzioni che potrebbero invece essere utilmente collocate in altri livelli organizzativi ed istituzionali nell'Ambito della organizzazione dei servizi idrici integrati.

A conclusione di questo paragrafo si reputa utile allegare la decisione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato del 26.11.1998 circa la legge regionale delle Marche del 22 giugno 1998 n. 18, comunicata al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dei Lavori Pubblici, ai Presidenti della Giunta e del Consiglio della Regione Marche.

«Nell'Ambito della disciplina dei poteri volti alla promozione della concorrenza, l'art. 21 della legge n. 287/90 prevede che l'Autorità, allo scopo di contribuire ad una più completa tutela della concorrenza e del mercato, possa segnalare le situazioni distorsive derivanti da norme di legge.

Nell'esercizio di tale facoltà l'Autorità intende evidenziare alcuni problemi connessi all'applicazione dell'art. 9, comma 2, lettera d), ultimo capoverso, della legge Regione Marche del 22 giugno 1998, n. 18, di attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36, recante «Disciplina delle risorse idriche».

La legge n. 36/1994, nel dettare i principi fondamentali cui la legislazione regionale deve attenersi, all'art. 9, comma 2, ha previsto che i Comuni e le Province di ciascun Ambito Territoriale Ottimale (c.d. ATO) provvedano alla gestione del servizio idrico nelle forme

previste dalla legge n. 142/1990, così come integrata dall'art. 12 della legge n. 498/92, scegliendo tra l'azienda speciale, la società mista, a maggioranza pubblica o privata, e la concessione a terzi.

Tale normativa riconosce agli Enti Locali anche la possibilità di gestire il servizio idrico attraverso una pluralità di soggetti e di forme diverse. Secondo quanto previsto nell'art. 9, comma 4, infatti, *«i Comuni e le Province possono provvedere alla gestione integrata del servizio idrico anche con una pluralità di soggetti e di forme tra quelle di cui al comma 2. In tal caso, i Comuni e le Province individuano il soggetto che svolge il compito di coordinamento del servizio e adottano ogni altra misura di organizzazione e di integrazione delle funzioni fra la pluralità di soggetti gestori.»*

La normativa adottata dalla Regione Marche in attuazione della legge n. 36/94, prevede, all'art. 9, comma 2, lettera d), che all'Autorità di Ambito spetta *«la scelta delle forme di gestione del servizio idrico integrato secondo quanto previsto dall'art. 22, comma 3, lettere b), c) ed e) della legge 8 giugno 1990, n. 142 e successive modificazioni, come integrata dall'articolo 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498.....Per un periodo transitorio di cinque anni, le Autorità di Ambito affidano la gestione del servizio idrico integrato ad aziende speciali consortili o a società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente partecipazione pubblica»*.

Questa norma limita la possibilità di scelta degli Enti Locali ai soli modelli di gestione costituiti dall'azienda speciale consortile e

dalla società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente partecipazione pubblica ed esclude la possibilità di utilizzare modelli aventi natura più spiccatamente privatistica, quali la società a partecipazione pubblica minoritaria e la concessione ad imprese terze.

La previsione di un periodo transitorio di cinque anni, nel corso del quale le Autorità di Ambito devono affidare la gestione del servizio idrico ad aziende speciali consortili, a società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente partecipazione pubblica, dovrebbe trovare la propria *ratio* nell'esigenza di permettere il passaggio graduale da un modello di gestione di tipo pubblicistico (gestione in economia, a mezzo di aziende speciali o di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente partecipazione pubblica) ad uno improntato a criteri di natura privatistica e, quindi, nell'esigenza di consentire e di incentivare la progressiva privatizzazione delle attuali forme di gestione del servizio idrico.

Nel caso di specie, tuttavia, tali ragioni non appaiono idonee a giustificare la deroga al principio della libertà di iniziativa economica, insita nell'adozione di un regime che, essendo fondato esclusivamente sull'affidamento diretto del servizio, elimina l'unica forma di concorrenza possibile in quei settori dove la presenza di una riserva fa sì che non vi sia una concorrenza *nel* mercato, basata sul confronto competitivo continuo tra le imprese che in esso operano, ma solo una concorrenza *per* il mercato, che si esplica esclusivamente nella fase di accesso delle imprese al mercato.

L'affidamento diretto, in quanto misura derogatoria rispetto al normale regime concorrenziale, deve in generale considerarsi giustificato solo se condizionato da presupposti e limiti stringenti di cui l'Ente Locale affidatario deve dare pieno e circostanziato conto nella delibera di affidamento del servizio.

Tale regime deve, invece, ritenersi sicuramente ingiustificato nelle ipotesi in cui sia prescritto *ex lege* e non trovi fondamento in motivi attinenti alla salvaguardia del pubblico interesse. In questo caso, infatti, attraverso l'obbligo imposto alle Autorità di Ambito di procedere in via esclusiva ad affidamenti diretti, si elimina qualsiasi forma di valutazione comparativa tra i diversi modelli di gestione che consenta di limitare il ricorso alla gestione a mezzo di aziende speciali consortili, società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente partecipazione pubblica all'ipotesi in cui sul mercato non siano individuabili forme di gestione più efficienti.

Se così non fosse, si correrebbe il rischio di dilatare eccessivamente l'Ambito di operatività dell'affidamento diretto e si consentirebbe la deroga al principio di libertà di iniziativa economica anche nelle ipotesi in cui, non sussistendo ragioni evidenti ed oggettive che rendono preferibile l'affidamento diretto rispetto al ricorso al mercato, tale eccezione risulta illegittima.

Anche a prescindere da una valutazione circa la congruità del termine di cinque anni, la mancata previsione, nell'art. 9, comma 2, lettera d), di meccanismi e di procedure che, decorso il termine stes-

so, consentano la riapertura del mercato induce ad attribuire alla soluzione in esso prevista carattere permanente.

Si rileva, infine, che il regime di affidamenti diretti introdotto dalla legge Regione Marche 22 giugno 1998, n. 18, in quanto conferisce un ingiustificato vantaggio concorrenziale alle aziende speciali consortili, alle società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente partecipazione pubblica, appare in contrasto con il principio di parità di trattamento tra imprese private e imprese pubbliche (o formalmente private ma sostanzialmente pubbliche), sancito dal Trattato di Roma (artt. 90.1 e 6) e dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 (art. 8, comma 1).

Poiché, per le ragioni fin qui evidenziate, la disposizione contenuta nell'art. 9, comma 2, lettera d), ultimo capoverso, della legge Regione Marche del 22 giugno 1998, n. 18, introduce una barriera legale di accesso al mercato che discrimina ingiustificatamente gli operatori privati rispetto a quelli pubblici, l'Autorità auspica un intervento legislativo che garantisca agli operatori pari opportunità di accesso al mercato della gestione dei servizi idrici integrati e che ripristini omogenee condizioni di concorrenza».

4. IL RIORDINO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI E LA REGOLAZIONE DEL MERCATO

4.1 Nella relazione al Parlamento per l'anno 1998 il Comitato ha avuto modo di illustrare come — tra le concause della faticosa attuazione della legge 5.1.1994 n. 36 — spicchino le difficoltà dovute all'incompleta disciplina generale dei pubblici servizi e quindi al mancato collegamento della riforma del servizio idrico integrato con un disegno complesso di riforma.

D'altro canto la circostanza che l'intervenuta successiva legge 14.11.1995 n. 481, sull'istituzione delle Autorità e la definizione di alcuni principi generali, non riguardi esplicitamente il settore dell'acqua è da ritenersi dovuta all'oggettiva considerazione che in realtà in Italia mancava, all'epoca, un mercato dell'acqua. Inoltre i tentativi di dettare una disciplina uniforme dei servizi pubblici locali, dopo lo stralcio dal d.d.l. n. 1388/S presentato dal Governo in questa legislatura, della parte ad essi relativi, si sono tradotti in alcune, anche appropriate, norme sparse nei vari provvedimenti che vanno sotto il nome di «riforma Bassanini».

Il Governo ha quindi varato, per soddisfare l'esigenza sopra delineata, il disegno di legge 4014/S, in ordine al quale questo Comitato ritiene di dover formulare alcune osservazioni, già anticipate ai Presidenti delle Camere, per evidenti ragioni d'urgenza.

Anzitutto, sotto il profilo generale, è da dire che l'impostazione del disegno di legge, che rappresenta una significativa innovazione nel processo di liberalizzazione dei servizi pubblici locali, sembra da condividere specie per quel che attiene alla distinzione, e conseguente diversa regolamentazione, tra i servizi a rilevanza industriale e servizi privi di tale rilevanza.

Tuttavia l'attribuzione, sia pure con il temperamento del regolamento previsto dal co. 2, ultimo periodo, del nuovo testo dell'art. 22 della legge 8.6.1990 n. 142, della competenza a individuare i servizi pubblici locali agli enti locali desta più di una perplessità, sicchè sarebbe necessario — anche per evitare censure di illegittimità costituzionale — limitare tale previsione proprio ai servizi privi di rilevanza industriale; l'anomalia si ripercuote peraltro sul successivo co. 3 che contraddittoriamente prevede che anche le attività che non possono essere svolte in regime di concorrenza possano essere affidate con una gara (su quale base è difficile capire).

Va poi sottolineata la singolarità del co. 9, secondo il quale i contratti di servizio, che devono regolare i rapporti tra enti locali e gestori, devono attuare le carte dei servizi, che sono documenti formulati dai gestori per garantire la trasparenza delle attività e l'informazione all'utenza; vero è che tali documenti dovrebbero tener conto degli schemi approvati dalla Presidenza del Consiglio, ma allora a detti schemi dovrebbe eventualmente farsi diretto riferimento.

In questo quadro non pare appropriata l'attribuzione agli enti

locali, prevista nel co. 8, dell'attività di regolazione che dovrebbe invece essere affidata ad un soggetto terzo, proprio per impedire quella commistione di funzioni che la norma vuole evitare; vero è che si fanno salve le previsioni della citata legge n. 481 ed eventuali altre disposizioni, ma il rischio (che tra l'altro riguarda il servizio idrico integrato) che ci siano indebite ingerenze di una parte (la quale peraltro può legittimamente esercitare le proprie funzioni di indirizzo, vigilanza, programmazione e controllo) nella gestione del programma è troppo forte e potrebbe far saltare gli equilibri sinallagmatici.

Detto questo in via generale e ribadita l'opportunità delle disposizioni che limitano le competenze degli enti locali alle attività di indirizzo, di programmazione e di controllo, va sottolineato come la collocazione dei servizi idrici tra quelli che possono essere affidati a gestori pubblici o privati scelti esclusivamente in base a gara ad evidenza pubblica alla quale possono partecipare solo società di capitali o cooperative, qualifica tali servizi come attività industriale.

Non risulta pertanto più possibile l'affidamento diretto del servizio, affidamento che sulla base della normativa precedente unito al contemporaneo doppio ruolo che, in numerosi casi, i Comuni svolgono sia come titolari della funzione — ancorché esercitata in forma associata — che come gestori del servizio mediante aziende pubbliche, ha oggettivamente costituito causa di ritardi nell'adozione delle leggi regionali di attuazione della richiamata legge n. 36/94 (Emilia