

# PARTE I: QUADRO CONOSCITIVO

## Capitolo primo: Inquadramento normativo

### 1.1 *La gerarchia delle fonti*

Il quadro normativo relativo all'impianto, all'affidamento ed all'erogazione del servizio idrico integrato deriva dall'apporto concorrente della disciplina statale e di quella regionale.

L'intera materia è stata recentemente oggetto di numerose riforme che, tra l'altro, hanno ridefinito la gerarchia delle fonti normative specificando, alla luce della riforma costituzionale introdotta dalla Legge costituzionale n. 3 del 2001, le competenze statali e quelle regionali.

A tal fine, nel primo comma dell'art. 113 del D.lgs. 264/2000 (Testo Unico degli Enti Locali), come modificato dall'art. 14 della L. 326/2003, è chiarito che "le disposizioni del presente articolo (rubricato "gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici a rilevanza economica") che disciplinano le modalità di gestione ed affidamento dei servizi, concernono la tutela della concorrenza e **sono inderogabili ed integrative delle discipline di settore**<sup>1</sup>.

Dunque, nella ridefinita gerarchia delle fonti, si riconosce allo Stato un potere legislativo in merito alle forme di erogazione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica in quanto tale materia rientra nell'alveo della tutela della concorrenza che, in base al disposto contenuto nell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione, è oggetto di competenza esclusiva dello Stato medesimo, mentre è affidata alle Regioni la regolazione settoriale, fatto salvo l'obbligo di rispettare i principi generali dettati dalle leggi nazionali.

Partendo da tale assunto, si presenta la ricostruzione del quadro normativo vigente analizzando il primo luogo la disciplina statale, sia di carattere generale (art. 113 del D.lgs. 264/2000) che settoriale (D.lgs. 152/2006), per poi soffermarsi sulle disposizioni regionali contenute nella L.R. 25/1999, come modificata dalla L.R. 1/2003 e sui principali provvedimenti di carattere ambientale aventi ripercussioni nell'organizzazione del servizio idrico integrato.

### 1.2 *Il quadro normativo nazionale*

#### 1.2.1 *I Le disposizioni di carattere generale*

Come è noto il D.Lgs. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali) ha riordinato le disposizioni in materia di organizzazione e di gestione dei servizi pubblici locali, in precedenza oggetto di una pluralità di disposizioni (tra le altre, la Legge 142/90, la Legge 498/92, la Legge 95/95, il DPR 533/96, la Legge 127/97).

Con l'articolo 35 della Legge 448 del 2001 (cd. Legge Finanziaria 2002) l'intera materia dei servizi pubblici locali di cui agli articoli 112 e ss. del D.Lgs. 267/2000 – Testo Unico Enti Locali - è stata profondamente modificata. Tale riforma è stata oggetto di successive integrazioni e rivisitazioni normative contenute nell'art. 14 della L. 326/2003 e nell'art. 4, comma 234, della L. 350/2003 (Finanziaria 2004).

Il lungo percorso di revisione della disciplina dei servizi pubblici locali nasce dall'esigenza di introdurre, anche nell'ordinamento italiano, la logica comunitaria della liberalizzazione dell'offerta di servizi locali di interesse collettivo. Il nuovo impianto normativo si fonda da un lato, sul principio della riserva di legge a favore della proprietà dell'ente locale sui cespiti infrastrutturali (reti, impianti e altre dotazioni) necessari per l'erogazione dei servizi pubblici locali a vocazione economica, dall'altro sulla necessità di sottoporre progressivamente l'attività di erogazione dei servizi a forme di concorrenza per il mercato, fatta salva la fattispecie di affidamento in house.

In estrema sintesi, i principi fondativi della riforma possono essere così riassunti:

- ✓ distinzione tra servizi pubblici locali dotati di rilevanza economica e servizi pubblici locali privi di rilevanza economica;
- ✓ mantenimento in capo agli enti locali della proprietà delle reti e degli impianti funzionali all'erogazione dei servizi pubblici locali dotati di rilevanza economica, salva l'ipotesi di cessione a società di capitali a *partecipazione pubblica totalitaria incedibile* degli enti locali stessi;
- ✓ affidamento delle attività di erogazione dei servizi a società di capitali, secondo le normative di settore, e comunque rispettando le tre forme di affidamento previste dal comma 5 dell'art. 113;

<sup>1</sup> Tale previsione, in base allo stesso articolo, non si applica ai settori della distribuzione dell'energia elettrica, del gas naturale e del trasporto pubblico locale.

✓ previsione di un periodo transitorio, disciplinato dal comma 15 bis dell'art. 113.  
Si ripercorrono, a seguire, i punti fondamentali della riforma:

### *1) rilevanza industriale versus rilevanza economica*

Con le modifiche apportate dall'art. 14 della L. 326/2003 scompare l'ambigua qualificazione di servizi di rilevanza industriale, sostituita con la migliore definizione di "servizi di rilevanza economica" che appare significativamente correlata con quella di matrice comunitaria, afferente ai servizi di interesse economico generale (cfr. articolo 113 TUEL, nuova rubrica).

Per identificare la nuova classificazione è necessario far riferimento ai documenti dell'Unione Europea. A differenza del carattere industriale ed imprenditoriale, l'economicità è un concetto assai vasto e generale e può riferirsi a tutto il comportamento della pubblica amministrazione. Basta al riguardo esaminare gli articoli del TUEL capo IV nel quale si trovano ripetuti richiami alla gestione economica e richiamare la migliore dottrina la quale, nel presupposto della "aziendalizzazione" dell'ente locale, considera fondamentale per tutti i servizi gestiti dall'ente locale la finalità economica intesa come "differenziale tra il valore delle risorse consumate e il valore/utilità dei servizi prodotti<sup>2</sup>.

Sempre secondo la dottrina economico - aziendale la distinzione tra i servizi andrebbe operata secondo la loro redditività e cioè la capacità di recuperare con i ricavi tutti i costi compresa la remunerazione del capitale investito.

Il libro verde della Commissione Europea sui servizi di interesse generali (l'Unione Europea non accoglie la nostra nozione di servizio pubblico) prevede la distinzione tra servizi di natura economica e servizi di natura non economica comprendendo nei primi ogni attività che implica l'offerta di beni e servizi su un dato mercato e precisa che essi possono coesistere all'interno dello stesso settore e talora possono essere forniti dallo stesso organismo.

Tra i servizi "economici", oltre a quelli già sicuramente compresi tra i servizi industriali, il libro verde cita la gestione dei rifiuti e, si ritiene, andranno considerate tali anche le farmacie. Tra i servizi "non economici" sicuramente saranno da considerare i servizi "sociali" (si veda la Legge 328/00) e quelli culturali e del tempo libero espressamente previsti dall'articolo 113 bis.

Il servizio idrico integrato rientra, chiaramente, nei servizi a rilevanza economica.

### *2) proprietà pubblica delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni funzionali all'erogazione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica*

Nell'art. 113 viene sancita la proprietà pubblica degli impianti, delle reti funzionali all'esercizio dei servizi pubblici a rilevanza economica. Gli enti locali non possono cedere a terzi la proprietà di reti, impianti o dotazioni (art. 113, co. 2, TUEL), salvo conferire tali beni in una società di capitali (cd. patrimoniale) di cui devono possedere la totalità del capitale, che è incredibile.

Inoltre, in base al comma 9 dell'art. 35 della L. 448/2001 (Finanziaria 2002), tuttora vigente, "In attuazione delle disposizioni di cui ai commi 2 e 13 dell'art. 113 del TUEL, gli enti locali che alla data di entrata in vigore della presente legge detengano la maggioranza del capitale sociale delle società per la gestione di servizi pubblici locali, che siano proprietarie anche delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni per l'esercizio di servizi pubblici locali, provvedono ad effettuare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, anche in deroga alle disposizioni delle discipline settoriali, lo scorporo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni".

La proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, può essere conferito ad una società avente le caratteristiche definite dal citato comma 13 dell'articolo 113 del TUEL.

### *3) forme di affidamento della gestione del servizio*

Nel novellato comma 5 dell'art. 113 del TUEL è sancito che "l'erogazione del servizio avviene secondo le discipline di settore e nel rispetto della normativa dell'Unione europea, con conferimento della titolarità del servizio:

- a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;
- b) a società a capitale misto pubblico, privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle

<sup>2</sup> Per maggiori approfondimenti si rinvia a G.Farneti "Il Bilancio dell'ente locale" Giappichelli Editore, pp. 18 e segg.).  
Approvato con deliberazione dell'Assemblea Consorziale n° 16 del 27/11/2006

norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche;

c) a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

Le condizioni essenziali per ricorrere all'affidamento con le suddette modalità sono ulteriormente specificate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari”.

Posto che nella antecedente formulazione dell'articolo 113 TUEL, l'erogazione del servizio doveva essere assegnata, allo scadere del periodo transitorio, a società di capitali individuate esclusivamente attraverso l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica (salvo quanto disposto per le società quotate e quotande), con la nuova formulazione, introdotta dall'articolo 14, le modalità di erogazione del servizio sono ora tre, ossia:

- ✓ affidamento a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica;
- ✓ affidamento a società miste nelle quali il socio privato venga selezionato mediante procedura ad evidenza pubblica;
- ✓ affidamento a società a capitale interamente pubblico (c.d. “appalto *in house*”) a condizione che gli enti pubblici esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività in favore degli enti controllanti.

Per quanto riguarda le due ipotesi di affidamento diretto è necessario rimarcare quanto segue:

La prima fattispecie è quella di una società a capitale misto, nella quale la scelta del partner privato, comunque in esito a procedura ad evidenza pubblica, sia stata [preventivamente] operata nel rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza, cioè in attuazione dei principi di diritto comunitario concernenti le concessioni, ed in particolare di quelli riguardanti:

- ✓ la parità di trattamento;
- ✓ la trasparenza;
- ✓ la proporzionalità;
- ✓ il mutuo riconoscimento;

Dovrà inoltre trattarsi di una società realmente “mista”, nella quale, cioè, il socio privato, anche se non “maggioritario”, risulti detentore di una partecipazione significativa, che gli consenta di poter effettivamente influire sulla gestione della società e, quindi, sull'erogazione del servizio, ciò portando ad escludere ipotesi come quella dell'azionariato diffuso.

La seconda ipotesi riguarda invece la possibilità di affidamento diretto a una società a totale capitale pubblico, che presenti le caratteristiche per l'“in house providing” ai sensi delle vigenti norme dell'Unione europea. La sussistenza delle condizioni sopra richiamate – la totale proprietà pubblica, (quale pre-requisito necessario, ma non sufficiente), la capacità degli enti proprietari di esercitare un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, e la prevalenza dell'attività - devono sussistere in termini inequivocabili, non apparendo sufficiente, ad esempio, che il controllo venga esercitato ex post, - come con l'approvazione del bilancio da parte dell'assemblea della società, (composta dai rappresentanti degli Enti Locali proprietari) o mediante il potere di nomina-revoca dei componenti degli organi societari.

Infatti, per risultare analogo a quello esercitato sui propri servizi, il potere di controllo dell'ente locale deve estendersi, oltre che agli atti fondamentali, anche alla gestione corrente, per accertarne l'effettiva qualità, l'economicità, la redditività, in termini che sono gli stessi proprietari-clienti a dover definire, e la rispondenza ai criteri e agli obiettivi stabiliti dalla proprietà, così da determinare una situazione di dipendenza della società dall'ente locale, che permetta allo stesso di influenzare le decisioni che la società intende assumere.

La società deve, inoltre, realizzare la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti pubblici che la controllano, perché solo in tale ipotesi le regole comunitarie della concorrenza e della non discriminazione non risulterebbero violate, a differenza della contraria ipotesi di affidamento diretto di un servizio ad una società operante nel mercato; e non pochi commentatori convergono sull'identificazione di una soglia nell'intorno dell'80% del fatturato, per “materializzare” la nozione di “attività prevalentemente svolta” a favore degli enti locali proprietari della società beneficiaria dell'affidamento diretto.

Infine, il **comma 5-bis** dell'art. 113 TUEL (introdotta con l'art. 4, c. 234 della [L. n. 350 del 2003](#)) ha previsto che le normative di settore, al fine di superare assetti monopolistici, possono introdurre regole che assicurino concorrenzialità nella gestione dei servizi da esse disciplinati, prevedendo “criteri di gradualità nella scelta della modalità di conferimento del servizio”.

#### 4) periodo transitorio

La disciplina del periodo transitorio antecedente agli affidamenti ai sensi del comma 5 dell'art. 113, è dettata dal comma 15 bis del novellato art. 113 TUEL, in base al quale *“Nel caso in cui le disposizioni previste per i singoli settori non stabiliscano un congruo periodo di transizione, ai fini dell'attuazione delle disposizioni previste nel presente articolo, le concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2006, relativamente al solo servizio idrico integrato al 31 dicembre 2007,<sup>3</sup>, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante”*.

Subito dopo vengono tuttavia espresse le fattispecie di eccezione al su enunciato principio di “automatica cessazione”, che si sostanziano nelle seguenti ipotesi:

- ✓ concessioni affidate a società a capitale misto pubblico privato 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;
- ✓ concessioni affidate a società a capitale interamente pubblico, a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano;
- ✓ concessioni in essere alla data del 1° ottobre 2003 a favore di società già quotate in borsa o di società da queste ultime direttamente partecipate a tale data, a condizione che siano *concessionarie esclusive* del servizio;
- ✓ concessioni in essere a favore di società originariamente a capitale interamente pubblico, che entro la stessa data del 1° ottobre 2003 abbiano provveduto a collocare sul mercato quote di capitale attraverso procedure ad evidenza pubblica.

Le prime due ipotesi riguardano, in pratica, pregressi affidamenti effettuati a favore di società, – a capitale misto o integralmente pubblico, – che avrebbero i requisiti per risultare affidatarie dirette anche ai sensi del c. 5, cioè alla luce delle nuove norme regolatrici della situazione “a regime”; le ultime due sono invece “originali”, – e fanno parte delle modifiche introdotte, in seguito al c.d. “maxiemendamento, all'atto della conversione in legge del DL 269/2003, - ma anziché prevedere una sopravvivenza fino alla naturale estinzione, come le prime, cesseranno comunque allo spirare di un termine “equivalente a quello della durata media delle concessioni aggiudicate nello stesso settore a seguito di procedure di evidenza pubblica”, salva la possibilità di determinare caso per caso la cessazione in una data successiva, “qualora la stessa risulti proporzionata ai tempi di recupero di particolari investimenti effettuati da parte del gestore”.

In base ad una recente sentenza della corte Costituzionale (sentenza n.29 del 1 febbraio 2006) la regolazione del periodo transitorio, poiché produce delle ricadute sul piano della tutela della concorrenza, costituisce materia di competenza esclusiva dello Stato e, pertanto, ogni legge regionale che innovi in tale ambito materiale risulta costituzionalmente illegittima in quanto intervenuta in una materia riservata alla competenza statale in via esclusiva.

### 1.2.2 Le disposizioni di carattere settoriale

Al fine di presentare una analisi completa del vigente quadro normativo, lo studio della novellata disciplina dei servizi pubblici a rilevanza economica, deve essere integrato con una breve ricostruzione dei principali contenuti nel D.Lgs. 152/2006 (c.d. “delega ambientale”) che, nella Parte III, Sezione III (gestione delle risorse idriche), regolamentano esclusivamente il settore delle acque e dei diversi provvedimenti esecutivi che scaturiscono dal dettato normativo.

Il D.Lgs 152/2006 recante “Norme in materia ambientale” è entrato in vigore il 29 aprile 2006 e costituisce una sorta di testo unico in materia ambientale che, in parte recepisce i contenuti delle previgenti discipline, in parte introduce profonde modifiche attinenti principalmente alla disciplina dei rifiuti.

Nel novellato testo normativo, in cui sono recepite le linee guida della previgente disciplina contenuta nella L. 36/1994 (c.d. legge Galli) è in primo luogo ribadito il principio dell'“unitarietà” del ciclo dell'acqua, con l'immediata conseguenza di postulare una gestione unificata, secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, dei relativi servizi, attraverso la nozione di “Servizio Idrico Integrato”, inteso come *l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue*. (art. 141, c.2)

In secondo luogo, viene esplicitato il principio della proprietà pubblica degli acquedotti, delle fognature e degli impianti di depurazione che, in base all'art. 143, fanno parte del demanio ai sensi degli artt. 822 e ss.

<sup>3</sup> Termine prorogato di un anno dall'art. 15 della legge 248/2006.

del codice civile e sono inalienabili se non nei modi stabiliti dalla legge. All'Autorità d'Ambito spetta la tutela di tali beni che, in base al successivo articolo 153, sono affidati in concessione, per tutta la durata della gestione, al gestore del servizio idrico integrato che ne assume i relativi oneri, nei termini previsti dalla Convenzione e dal disciplinare.

Agli attori pubblici è attribuito un ruolo prioritario nella programmazione, organizzazione e controllo dell'uso della risorsa idrica definito in base all'attribuzione di competenze tra Stato e Regioni disposte dall'art. 117 della Costituzione. In particolare, alle Regioni è affidato il compito di disciplinare il governo della risorsa nel rispettivo territorio, mentre è delegato agli enti locali, attraverso l'Autorità d'Ambito, lo svolgimento delle funzioni di organizzazione del servizio, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe, di affidamento della gestione e del relativo controllo, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti.

Riprendendo il concetto di Ambito Territoriale Ottimale ed il modello organizzativo, introdotto dalla pre vigente normativa (legge Galli), anche nel nuovo testo è specificato sia che l'organizzazione territoriale del servizio avviene in base agli A.T.O. già definiti dalle Regioni, sia che in ogni A.T.O. è costituita l'Autorità d'Ambito, alla quale partecipano obbligatoriamente tutti gli enti locali del territorio ed alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche.

L'Autorità, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del D.lgs. 152/2006 (29 aprile 2007) provvede alla definizione e/o aggiornamento del Piano d'Ambito che costituisce lo strumento di regolazione, in base al quale la stessa Autorità identifica, attraverso la ricognizione delle infrastrutture, il programma degli interventi, il modello gestionale ed il piano economico finanziario per garantire il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario nella gestione del servizio attraverso gli introiti tariffari. (art. 149)

In questa fase, l'attività di ricognizione costituisce la premessa fondamentale per l'elaborazione del Piano in quanto fotografa le principali grandezze demografiche del territorio, delle infrastrutture e del relativo livello di funzionalità, fornendo così il punto di partenza per la definizione dei livelli del servizio che il programma degli interventi si propone di raggiungere nel periodo di durata del Piano. Nel Piano sono infatti definite le azioni necessarie per l'adeguamento delle infrastrutture ed il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento del servizio.

Successivamente l'Autorità, nel rispetto dei contenuti del Piano d'Ambito delibera la forma di gestione del servizio fra quelle di cui all'art. 113, c. 5 del TUEL e procede all'affidamento nel rispetto della vigente normativa nazionale e comunitaria. L'art. 150 del D.lgs. 152/2006 contiene un esplicito riferimento alle disposizioni contenute nell'art. 113 del TUEL che, in base alla gerarchia delle fonti ricordata in premessa, costituiscono la normativa di riferimento per la scelta della forma di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

I rapporti tra l'Autorità d'Ambito ed i gestori del servizio idrico integrato sono regolati da convenzioni predisposte dall'Autorità in base ad uno schema tipo elaborato dalla Regione ai sensi dell'art. 151, c.2.

Nella convenzione tipo regionale, la Regione deve prevedere:

- ✓ il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;
- ✓ la durata dell'affidamento, non superiore comunque a trenta anni;
- ✓ l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico - finanziario della gestione;
- ✓ il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da garantire all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti;
- ✓ i criteri e le modalità di applicazione della tariffa determinata dall'Autorità d'Ambito e l'aggiornamento annuale, anche con riferimento alle diverse categorie di utenza;
- ✓ l'obbligo di adottare la carta del servizio sulla base degli atti di indirizzo vigenti;
- ✓ l'obbligo di provvedere alla realizzazione del programma degli interventi;
- ✓ le modalità del controllo del corretto esercizio del servizio e l'obbligo di predisporre un sistema tecnico adeguato a tal fine;
- ✓ il dovere di prestare ogni collaborazione per l'organizzazione e l'attivazione dei sistemi di controllo integrativi che l'Autorità d'Ambito ha facoltà di disporre durante tutto il periodo di affidamento;
- ✓ l'obbligo di dare tempestiva comunicazione all'Autorità d'Ambito del verificarsi di eventi che comportino a che facciano prevedere irregolarità nell'erogazione del servizio, nonché l'obbligo di assumere ogni iniziativa per l'eliminazione delle irregolarità, in conformità con le prescrizioni dell'Autorità medesima;
- ✓ l'obbligo di restituzione, alla scadenza dell'affidamento, delle opere, degli impianti e delle canalizzazioni dei servizi di cui all'art. 4, comma 1, lett. f), oggetto dell'esercizio, in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione;
- ✓ idonee garanzie finanziarie e assicurative;

- ✓ le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile;
- ✓ le modalità di rendicontazione delle attività del gestore.

Nel decreto legislativo, inoltre, coerentemente con i contenuti delle disposizioni previgenti, è definita, all'art. 154, la tariffa del servizio idrico integrato che costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'Ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga".

Nel testo dell'articolo è inoltre previsto che, il Ministero dell'Ambiente, su proposta dell'Autorità di Vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, definisca con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua. Tuttavia, in attesa dell'emanazione del menzionato decreto, trova ancora applicazione, ai sensi del successivo articolo 170, c. 3, lett. I), il DM 10 agosto 1996, c.d. "metodo normalizzato". Nel caso particolare della Regione Emilia Romagna, la stessa Regione antecedentemente l'entrata in vigore del D.lgs. 152/2006, ha emanato, con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 49 del 13 marzo 2006, un revisionato "Metodo tariffario per la regolazione e la determinazione della tariffa del Servizio idrico Integrato in Emilia-Romagna" che entrerà in vigore al 31 dicembre 2007 sostituendo, a livello regionale, il DM 10 agosto 1996.

Negli articoli dedicati alla tariffa (artt. 154-156) è inoltre specificato che nella modulazione della tariffa, da articolare per fasce di utenza e territoriali, vanno assicurate agevolazioni per i consumi domestici essenziali, con conseguente ricarico sulle tariffe da applicare per determinate categorie, potendosi inoltre prevedere anche modulazioni tra diversi Comuni dell'ambito, in relazione alla diversa entità degli investimenti effettuati dai Comuni medesimi.

La tariffa è applicata e riscossa dal soggetto gestore del servizio idrico integrato, e se la gestione del servizio è ripartita tra più soggetti, la riscossione interviene a cura del soggetto che gestisce l'acquedotto, che poi provvede al riparto.

La quota di tariffa relativa al servizio di fognatura e depurazione è dovuta anche nel caso di mancanza o di disattivazione del depuratore centralizzato, restando in tal caso i proventi destinati a un fondo vincolato finalizzato alla realizzazione delle opere di depurazione.

### **1.3 La normativa di settore della Regione Emilia Romagna**

La Regione Emilia Romagna ha provveduto ad esercitare le competenze di livello regionale sulla materia di che trattasi attraverso le disposizioni della L.R. 6 settembre 1999 n. 25 "*Delimitazione degli àmbiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli Enti locali per l'organizzazione del Servizio idrico integrato e del Servizio di gestione dei rifiuti urbani*", poi modificata dalla L.R. 28 gennaio 2003 n. 1, in seguito alla riforma della disciplina dei servizi pubblici locali avviata dal Legislatore statale con l'art. 35 della L. 448/2001.

Senza entrare nel merito delle norme riguardanti la costituzione, il finanziamento e le competenze delle "forme di collaborazione" tra enti locali, in termini di Consorzio di funzioni ex art. 31 D. Lgs. 267/2000 o di convenzione ex art. 30 D. Lgs. 267/200, a seconda dell'opzione autonomamente operata dagli enti locali di ciascun ambito ottimale, le disposizioni organizzatorie di tipo più pregnante dettate Regione Emilia Romagna riguardano:

- ✓ la delimitazione degli ambiti ottimali per l'erogazione dei servizi disciplinati dalla legge stessa, coincidenti coi territori delle province;
- ✓ l'individuazione di un'unica Agenzia per ogni ambito territoriale, preposta all'organizzazione in area vasta e all'affidamento tanto del *servizio idrico integrato* di cui alla L. 36/94, quanto dei servizi del ciclo dei rifiuti urbani, di cui al D. Lgs. 22/97;
- ✓ le modalità di affidamento dei servizi, da operarsi, a regime, con procedura ad evidenza pubblica, ovvero, in alternativa, quando ne siano verificate le condizioni, mediante affidamento diretto da parte dell'Agenzia a società a *prevalente capitale pubblico* effettivamente controllate da comuni rientranti

nell'ambito territoriale ottimale e che esercitino a favore dei medesimi la parte prevalente della propria attività, con ciò essendosi anticipato il legislatore nazionale nell'ammissibilità dei c.d. "appalti in house"<sup>4</sup>.

✓ la possibilità di procedere all'affidamento contestuale delle due "filieri" di servizi, - servizio idrico integrato e servizi del ciclo dei rifiuti urbani, - sulla base di criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, da definirsi attraverso specifica Direttiva Regionale;

✓ il divieto di disgiungere le attività di gestione delle reti e degli impianti destinati all'esercizio dei servizi disciplinati dalla legge regionale da quelle relative all'erogazione dei servizi stessi;

✓ la disciplina del regime transitorio durante il quale possono trovare conferma le gestioni industriali esistenti, caratterizzate da efficienza, efficacia ed economicità, fermo restando il superamento delle gestioni in economia direttamente effettuate dai comuni e delle altre gestioni che non presentino le su esposte caratteristiche [di efficienza, efficacia ed economicità], che l'Agenzia potrà far confluire nelle gestioni salvaguardate, *senza che ciò costituisca nuovo affidamento*, ovvero rendere oggetto di gara da esperirsi con procedura ad evidenza pubblica, o, sussistendone le condizioni, di affidamento diretto a società dotate dei requisiti per l'"in house providing".

Di particolare importanza, sotto il profilo degli aspetti procedurali del periodo transitorio, le disposizioni riguardanti la "prima attivazione" del servizio idrico integrato e il regime di salvaguardia di cui all'art. 9 c. 4 della L.R. 36/94, enunciate dagli artt. 10 e 11 della L.R. 25/99 e segg., ed ulteriormente specificate e precisate attraverso la Direttiva di cui alla di cui alla Deliberazione della Giunta Regionale 28 luglio 2003 n. 1550.

In base a tali prescrizioni l'Agenzia, "al fine di realizzare la *prima attivazione del servizio idrico integrato*, provvede, entro 18 mesi dalla sua istituzione:

✓ a individuare le gestioni esistenti per le quali, "sulla base di quanto previsto all'art. 11", può essere riconosciuta la salvaguardia di cui all'art. 9, c. 4 L. 36/94, nel rispetto del principio della riunificazione del servizio idrico integrato;

✓ a determinare il superamento delle gestioni dirette e di quelle non rispondenti a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, che possono confluire nelle gestioni salvaguardate ovvero essere affidate ad un nuovo gestore "individuato attraverso le modalità di cui all'articolo 8-ter" (cioè mediante gara o diretto affidamento in house), dovendo derivare la scelta dell'una o dell'altra soluzione dall'esito di un confronto comparativo attuato sulla base di criteri di natura tecnica, economica e imprenditoriale, tra le possibili soluzioni gestionali, dovendosi in ogni caso perseguire il superamento della frammentazione delle gestioni;

✓ a determinare la tariffa di riferimento per ciascuna delle gestioni individuate in sede di prima attivazione del servizio;

✓ a definire indirizzi alle gestioni salvaguardate per la realizzazione di momenti di coordinamento e di integrazione funzionale tesi al perseguimento di economie di scala e alla loro progressiva integrazione.

La salvaguardia può essere concessa sulla base di criteri fissati dall'art. 11 della legge regionale, unicamente a gestioni esistenti di tipo industriale caratterizzate da efficienza, efficacia ed economicità, non dovendo tale salvaguardia determinare diseconomie di scala o lievitazioni di costi pregiudizievoli all'economicità della gestione del servizio idrico integrato nonché significative differenziazioni delle tariffe applicate nell'ambito.

Entro diciotto mesi dalla sua istituzione, l'Agenzia stipula con ciascuna gestione salvaguardata e/o con i gestori individuati ai sensi della lettera b) dell'art. 10, una *convenzione* per la gestione nel periodo di transizione del Servizio idrico integrato, di durata triennale, (art.10, c. 3) che "non costituisce nuovo affidamento".

Le disposizioni attuative delle sopra richiamate norme sono esposte dall'articolato della Direttiva: "*Indirizzi e linee guida per l'organizzazione e la gestione del Servizio Idrico integrato – Nuove linee guida 2003*" di cui alla deliberazione della Giunta Regionale n. 1550/2003.

Attraverso tale atto di indirizzi la Regione Emilia Romagna ha provveduto in particolare:

✓ a definire i passi procedurali da seguire da parte delle Agenzie, e i connessi adempimenti, - dalla salvaguardia delle gestioni esistenti all'affidamento "a regime" del Servizio Idrico Integrato.

✓ a definire i contenuti del *Piano di prima attivazione del servizio idrico integrato*, cioè del piano "semplificato" riferito, di norma, al primo triennio del periodo di salvaguardia, in attesa dell'elaborazione ed approvazione del ben più complesso Piano d'Ambito "per l'organizzazione unitaria del servizio idrico integrato e l'applicazione di un'unica tariffa di riferimento in ciascun ambito", che darà luogo alla la compiuta attuazione del servizio idrico integrato.

✓ a definire i contenuti del *Piano d'Ambito "definitivo"*

<sup>4</sup> Alla luce della gerarchia delle fonti normative ricostruita in premessa, le modalità e le forme di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica sono quelle definite dall'art. 113, comma 5 del TUEL e, pertanto, le disposizioni regionali trovano applicazione solo se conformi al dettato del legislatore nazionale.

- ✓ a dettare le “regole” e le condizioni per gli eventuali affidamenti in house.

#### **1.4 Evoluzione della normativa ambientale e adeguamento del Servizio Idrico Integrato (Acque meteoriche, Acque di Prima Pioggia, ecc...)**

L'evoluzione della normativa ambientale e la progressiva importanza assegnata, anche a livello normativo, alla tutela della risorsa idrica hanno avuto riflessi anche nell'organizzazione e gestione del servizio idrico. Oltre, infatti, alla specifica previsione contenuta nell'art. 141, comma 2 del D.lgs. 152/2006, che riconduce gli usi industriali dell'acqua gestiti nell'ambito del servizio idrico integrato nell'alveo della medesima normativa dettata per la gestione delle risorse idriche, acquista particolare rilevanza la previsione, antecedentemente contenuta nell'art. 39 del D.lgs. 152/1999 ed oggi confluita nell'art. 113 del D.lgs. 152/2006, in base alla quale, ai fini della prevenzione di rischi idraulici ed ambientali, le regioni disciplinano:

- ✓ le forme di controllo degli scarichi di acque meteoriche di dilavamento provenienti da reti fognarie separate;
- ✓ i casi in cui può essere richiesto che le immissioni delle acque meteoriche di dilavamento, effettuate tramite altre condotte separate, siano sottoposte a particolari prescrizioni, ivi compresa l'eventuale autorizzazione;
- ✓ i casi in cui può essere richiesto che le acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne siano convogliate ed opportunamente trattate in impianti di depurazione per particolari casi nei quali, in relazione alle attività svolte, vi sia il rischio di dilavamento dalle superfici impermeabili scoperte di sostanze pericolose che creino pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici.

Poiché, le acque reflue regolate dalla normativa del servizio idrico integrato contenuta nella Parte III, Sezione III (gestione delle risorse idriche) del D.Lgs. 152/2006 sono, in base alla definizione contenuta nell'art. 74 del citato decreto legislativo, sia le acque reflue domestiche, che quelle industriali e reflue urbane, intendendo con queste ultime “il miscuglio di acque reflue domestiche, industriali, e/o di quelle meteoriche di dilavamento convogliate in rete fognaria, anche separate e provenienti da agglomerato”, si comprende come parte della regolamentazione regionale in materia di acque meteoriche di dilavamento incida direttamente nella disciplina ed organizzazione dello stesso servizio idrico integrato. A conferma di tale affermazione, lo stesso articolo 113 del D.lgs. 152/2006 al comma 2 specifica che le acque meteoriche non disciplinate dai provvedimenti regionali non rientrano nella disciplina del servizio idrico integrato, lasciando intendere, quindi, la piena soggezione delle acque oggetto di regolazione regionale.

Date tali premesse, la Regione Emilia Romagna ha emanato, nel corso del 2005 (**Deliberazione della Giunta regionale n. 286 del 14 febbraio 2005**) la “Direttiva concernente gli indirizzi per la gestione delle acque di prima pioggia e di lavaggio da aree esterne” i cui contenuti si riflettono anche nella regolamentazione del servizio idrico integrato.

Nel provvedimento regionale, considerando che le acque meteoriche di dilavamento delle superfici impermeabili (strade, piazzali, aree esterne di pertinenza degli insediamenti produttivi e commerciali ecc..), per loro natura ed in ragione del dilavamento operato sulle stesse superfici, trasportano carichi inquinanti particolarmente elevati che possono comportare rischi ambientali rilevanti, in particolare per i corpi idrici superficiali nei quali recapitano, sono definite le forme di controllo ed i criteri di gestione di tali acque.

A livello programmatico ed al fine di individuare le azioni di contenimento del carico inquinante veicolato dalle acque di prima pioggia è istituito il Piano di indirizzo, redatto dalla Provincia di concerto con l'Agenzia d'ambito e con la collaborazione dei gestori del servizio idrico integrato. Il Piano rientra nella pianificazione d'ambito in merito al programma degli interventi, in quanto, nel Piano di indirizzo si prevedono le linee di intervento per la localizzazione ed il dimensionamento delle vasche di prima pioggia dei principali agglomerati urbani sottesi ai diversi sistemi di drenaggio, sia di tipo separato che unitario.

In merito alle forme di controllo, oltre a dettare prescrizioni specifiche per le reti fognarie separate e per quelle unitarie, viene introdotta un'apposita disciplina per le acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne. In proposito, nel provvedimento regionale si afferma - partendo dall'assunto che le acque meteoriche di dilavamento diventano “acque di scarico” se “l'acqua meteorica vada a lavare, anche in modo discontinuo, un'area determinata destinata ad attività commerciale o di produzione di beni, nonché le relative pertinenze (piazzali, parcheggi, ecc..) trasportando con se i residui, anche passivi dell'attività”- che tali acque sono da assoggettare alla disciplina degli scarichi compreso l'eventuale regime autorizzativo.

In particolare sono soggette al regime autorizzativo degli scarichi industriali ed alle disposizioni contenute nel provvedimento regionale, le acque meteoriche di prima pioggia e di lavaggio di aree esterne provenienti da stabilimenti o insediamenti con destinazione commerciale o di produzione di beni le cui aree esterne siano

adibite all'accumulo/deposito/stoccaggio di materie prime, di prodotti o scarti/rifiuti, allo svolgimento di fasi di lavorazione ovvero ad altri usi per le quali vi sia la possibilità di dilavamento dalle superfici impermeabili scoperte di sostanza pericolose o sostanze che possono pregiudicare il conseguimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici. A titolo indicativo, nel provvedimento sono individuati i seguenti settori produttivi:

- ✓ industria petrolifera;
- ✓ industrie/impianti chimici;
- ✓ impianti di produzione e/o trasformazione dei metalli (impianti di produzione di ghisa e acciaio/fonderie di metalli ferrosi);
- ✓ trattamento e/o rivestimento superficiale dei metalli;
- ✓ stazioni di distribuzione di carburante;
- ✓ depositi all'ingrosso di preparati/sostanze liquide e/o solide, anche pericolose;
- ✓ depositi di veicoli destinati alla rottamazione/attività di demolizione autoveicoli;
- ✓ depositi di rifiuti, centri di raccolta/stoccaggio/trasformazione degli stessi.

### **1.5 Quadro della pianificazione sovraordinata**

La ricostruzione del quadro normativo è completata con una breve presentazione degli strumenti della pianificazione regionale e provinciale i cui contenuti, relativi alla tutela quali-quantitativa della risorsa idrica, si riflettono necessariamente nell'individuazione degli obiettivi del Piano d'Ambito.

A tal fine, sul territorio dell'Ato n4 si possono individuare i seguenti strumenti di pianificazione:

- 1) **Piano Regionale di Tutela delle Acque** (Approvato dall'Assemblea Legislativa della Regione Emilia Romagna con Deliberazione n. 40 del 21 dicembre 2005);
- 2) **PTCP** della Provincia di Modena (Approvato con Delibere di Giunta Regionale n.1864 del 26/10/98 e n.2489 del 21/12/99).
- 3) **Variante al PTCP in attuazione del Piano Regionale di Tutela delle Acque**, in corso di elaborazione da parte della Provincia di Modena;
- 4) **Altri strumenti di supporto alla pianificazione predisposti dalla Provincia di Modena** :Proposta di Piano di Risanamento dei Territori di conoide e di pianura dei bacini dei fiumi Taro, Parma, Enza, Crostoso, Secchia e Panaro (Province di Piacenza, Parma, Reggio E., Modena, 2001); Piano di Risanamento dell'area a rischio di crisi ambientale del bacino Burana-Po di Volano (Province di Ferrara, Modena, 2002); Proposta di provvedimenti volti alla riduzione dei nitrati nelle acque sotterranee ed alla riduzione del consumo idrico in provincia di Modena (Provincia di Modena, 2002);

Nell'allegato 4 si riporta una sintetica scheda per ognuno degli strumenti citati evidenziando gli obiettivi e le misure che hanno rilevanza sulla pianificazione di Ambito.

### **1.6 Modello gestionale previgente**

In chiusura del capitolo sull'inquadramento normativo, appare opportuno ricordare l'articolazione del modello gestionale previgente al fine di comprendere sia la segmentazione adottata nella ricognizione delle infrastrutture del Servizio Idrico Integrato che i riflessi necessariamente avuti nell'individuazione del modello gestionale del presente Piano d'Ambito.

L'agenzia d'ambito, applicando il combinato disposto degli articoli 10-11 della Legge Regionale 25/1999, come modificati dall'art. 56 delle legge Finanziaria regionale per l'anno 2005, che consentono, per la prima attivazione del Servizio Idrico Integrato, il riconoscimento della salvaguardia alle gestioni esistenti, e dell'art. 113, comma 15-bis del D.lgs. 264/2000 che individuava nel 31 dicembre 2006 la scadenza ultima delle concessioni rilasciate con procedura diversa dall'evidenza pubblica, ha elaborato il c.d. "piano d'Ambito di prima applicazione" di durata biennale (2004-2006) confermando le gestioni industriali esistenti del servizio e provvedendo al superamento delle gestioni in economia attraverso la progressiva acquisizione da parte degli stessi gestori salvaguardati.

L'Agenzia, dunque, confermando sostanzialmente il previgente assetto del territorio, ha riconosciuto l'affidamento provvisorio del Servizio idrico Integrato per il biennio 2004-2006, ai seguenti gestori:

- ✓ Aimag S.p.A.;
- ✓ Sat S.p.A.;

