

IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO: EVOLUZIONE E PROSPETTIVE **Luca Nivarra ***

SOMMARIO: 1. La disciplina del servizio integrato dalla legge «Galli» al d.lgs. n. 152/2006 («Codice dell'ambiente») – 2. Il referendum del 2011 – 3. L'art. 7 del d.l. n. 133/2014 c.d. «Sblocca Italia») e gli scenari futuri. Toscana e Sicilia a confronto.

1. – Come è noto, già a partire dalla c.d. Legge «Galli» (l. n. 36/1994), il legislatore ha ritenuto di procedere ad una profonda riorganizzazione dell'intero sistema idrico ispirata alla fondamentale esigenza di superare quella municipalità e quella frammentarietà che sino ad allora erano state una costante della gestione delle risorse idriche nel nostro Paese. A tale scopo venne istituito l'ATO («ambito territoriale ottimale») il quale, ai sensi dell'art. 8 della citata l. n. 36/1994, doveva essere individuato da ciascuna Regione avuto riguardo ai tre parametri (*i*) dell'unità del bacino idrografico, (*ii*) del superamento della frammentazione delle gestioni, e, infine, (*iii*) del conseguimento di adeguate dimensioni gestionali. Va osservato, tuttavia, che, in base all'art. 9 della medesima legge, il governo della gestione del servizio (quando non direttamente la gestione), sia pure quest'ultima riorganizzata nei modi che si sono sommariamente richiamati quanto alla scala territoriale, rimaneva in ogni caso affidato ai Comuni e alle Province che erano chiamate a provvedervi nelle forme di cui agli artt. 22 – 23 l. n. 142/1990 («Ordinamento delle Autonomie locali»), ovvero in economia, mediante concessione a terzi, a mezzo di azienda speciale, a mezzo di istituzioni per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza economica e, infine, attraverso società per azioni a prevalente capitale pubblico.

* Questo scritto si inserisce nell'ambito del Progetto FFR 2012 dell'Università degli Studi di Palermo dal titolo «European Competition Law and Network Industries».

** Professore Ordinario di Diritto Civile presso l'Università degli Studi di Palermo.



Un'ulteriore, e decisiva, evoluzione della disciplina di settore si registra con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006 (denominato «Codice dell'Ambiente») il cui art. 148, comma 1 così recita «*l'Autorità d'ambito è una struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente regione, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'art. 143, comma 1*». Con l'introduzione della figura dell'Autorità d'ambito (destinata ad operare sulla scala dell'ambito territoriale ottimale che, in base all'art. 147 d.lgs. n.152/2006, rimane il punto di volta del servizio idrico integrato: d'ora in poi SII), il processo di razionalizzazione del sistema, avviato, come si è visto, con la Legge «Galli», assume una precisa connotazione contraddistinta, per un verso, dal trasferimento dei poteri e delle competenze degli enti locali in capo ad un distinto soggetto (strutturato in forma consortile) e al quale i Comuni e le Province ricadenti in seno all'ATO debbono necessariamente aderire; e, per altro verso, dal definitivo superamento del modello della gestione diretta che, per la verità, come si è visto, già la disciplina introdotta con l'«Ordinamento delle Autonomie locali» aveva notevolmente ridimensionato. Quanto alle forme di gestione del servizio, il Testo Unico degli Enti Locali, all'art. 113, nelle sue varie, successive versioni, e poi l'art. 150 del Codice dell'Ambiente avevano previsto, sulla scorta del diritto comunitario, le tre tipologie della società a capitale interamente privato, della società a capitale misto e della società a capitale interamente pubblico, sia pure entro i limiti del c.d. «controllo analogo»¹. In altri termini, il SII, a seguito delle importanti novità introdotte prima dal T.U.E.L. e poi dal Codice dell'Ambiente, sempre più viene acquisendo i caratteri della regolazione, ovvero di quel particolare modo di atteggiarsi della relazione tra potere pubblico ed iniziativa economica, caratterizzato dalla circostanza che, pur rinunciando il primo ad un esercizio diretto dell'impresa, devoluto a soggetti formalmente, o anche sostanzialmente, privati, l'attività da questi ultimi svolta viene sottoposta all'osservanza di regole, poste da un'istituzione terza, e finalizzate a preservare gli interessi della collettività sia sotto il profilo della qualità delle prestazio-

¹ Oggi, per quel che concerne il servizio idrico, la norma di riferimento è rappresentata dall'art. 149-*bis* d.lgs. n. 152/2006 come modificato dall'art. 7, comma 4 d.l. n. 133/2014 convertito con modificazioni dalla l. n. 164/2014 (c.d. «Sblocca Italia»).

ni erogate, sia sotto il profilo della equità delle condizioni economiche e normative di accesso alle medesime. Come è noto, quello della regolazione è un fenomeno che segue passo passo i processi di privatizzazione che, specie a partire dall'inizio degli anni '80, hanno interessato anche in Europa il settore dei servizi pubblici. In Italia, la fuoriuscita del «pubblico» dall'economia ha preso il via nei primi anni '90, concentrandosi inizialmente sul sistema bancario e su quello delle partecipazioni statali. Solo in un secondo momento, fondamentalmente sotto la spinta dell'UE, il processo ha preso ad allargarsi al comparto dei servizi pubblici locali (le già ricordate disposizioni del T.U.E.L. in ordine alla forma giuridica della gestione ne sono l'indicatore più eloquente), con il risultato che anche qui è stato necessario sperimentare architetture istituzionali plasmate sul modello regolatorio.

L'Autorità d'ambito ha rappresentato, per l'appunto, la prima risposta alla incipiente privatizzazione del SII. È vero che, per il modo in cui è stata congegnata, essa assecondava anche la comprensibile esigenza di mantenere un collegamento tra la funzione regolatoria e gli enti locali ricompresi all'interno dell'ATO: donde, appunto, la forma di consorzio obbligatorio impostata dalla legge. Tuttavia, è sufficiente scorrere le disposizioni in materia contenute nel d.lgs. n. 152/2006 per rendersi conto, assai agevolmente, di come le competenze attribuite all'Autorità d'ambito corrispondano al chiaro disegno perseguito dal legislatore di fare di essa il soggetto deputato, in primo luogo, alla regolazione del servizio, sia pure con quella coloritura municipale che discende dalla dimensione territoriale all'interno della quale il servizio medesimo è destinato a svolgersi. Così, ai sensi dell'art. 149, spetta all'Autorità di predisporre e aggiornare il piano d'ambito, costituito dalla ricognizione delle infrastrutture, dal programma degli interventi, dal modello gestionale ed organizzativo, dal piano economico e finanziario; a mente dell'art. 150, è l'Autorità d'ambito che decide in ordine alla forma giuridica del servizio e provvede all'affidamento di quest'ultimo nel rispetto delle disposizioni comunitarie in materia; mentre, dal canto suo, l'art. 151 investe l'Autorità d'ambito del compito di controllare l'operato del gestore affidatario del servizio sulla base delle convenzioni-tipo di cui al comma 2 del medesimo art. 151. Infine, l'art. 152 assegna all'Autorità ulteriori penetranti poteri di controllo e, financo, di sostituzione nel caso di gravi inadempienze da parte del gestore².

² È opportuno precisare che talune delle disposizioni richiamate nel testo sono state abro-

Un altro importante passo in avanti nella conformazione in senso regolatorio del SII si registra con la istituzione, ad opera della l. n. 106/2011 (di conversione del d.l. n. 70/2011), dell'Agenzia nazionale per la regolazione e vigilanza in materia di acqua alla quale, nella medesima sede, il legislatore ha trasferito le competenze già assegnate, ai sensi dell'art. 161 d.lgs. n. 152/2006, alla Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche. In prosieguo di tempo, con l'art. 21, comma 19 d.l. n. 201/2011 convertito con l. n. 214/2011, è stato disposto il subentro, nelle funzioni attribuite alla neonata Agenzia, dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG, oggi AEEGSI) rinviando ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la più puntuale individuazione dei poteri da trasferire all' Autorità. Il DPCM 20/7/2012 ha provveduto in tal senso, di talché l'Autorità per l'energia elettrica e il gas è stata investita di numerose, importanti funzioni in materia di SII, tra cui quella di definizione dei livelli minimi e degli obiettivi di qualità del servizio, quella di determinazione delle componenti di costo ai fini della fissazione della tariffa, quella di predisposizione e periodica revisione del metodo tariffario, quella di controllo sulla corretta redazione del Piano d'Ambito, quella di approvazione della tariffa su proposta del «soggetto competente».

Medio tempore, tuttavia, con l. n. 42/2010 di conversione del d.l. n. 2/2010 vengono abolite le Autorità d'ambito. Infatti, l'art. 1, comma 1-*quinquies* prevede che «*all'articolo 2, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, dopo il comma 186, è inserito il seguente: «186-bis. Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006 sono efficaci in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente*

gate (come nel caso dell'art. 150) o modificate (è il caso degli artt. 149 e 151 dall'art. 7 dall'art. 7 d.l. n. 133/2014).

legge»³.

La soppressione delle Autorità d'ambito, ispirata nell'immediato da finalità di contenimento della spesa pubblica, lascia intravedere, sia pure confusamente, i contorni di un disegno di ulteriore razionalizzazione del sistema che dovrebbe tradursi in un superamento della dimensione provinciale della sfera di competenza del soggetto investito, in sede locale, della funzione regolatoria. Di ciò, peraltro, si trae conferma da quanto previsto dall'art. 25, comma 1 d.l. n. 1/2012, convertito con modificazioni nella l. n. 27/2012 ove è previsto che entro il 30 giugno 2012 le regioni debbano procedere a delimitare gli ATO privilegiando l'esigenza di realizzare «*economie di scala*» e di «*massimizzare l'efficienza del servizio*». Ad ogni modo, ed è ciò che qui più rileva, è fuor di dubbio che la soppressione delle autorità d'ambito non ha in alcun modo alterato la fisionomia istituzionale del SII, la quale, nonostante gli aggiustamenti a cui il settore viene ciclicamente sottoposto, sembra ormai caratterizzata da un impianto triangolare, in cui la funzione regolatoria è ripartita tra Autorità nazionale e soggetti locali, secondo lo schema delineato per sommi capi nel DPCM 20/7/2012⁴. Del resto, la stessa norma soppresiva delle Autorità d'ambito, a ben vedere, ha investito le regioni del compito di riallocare, in capo ad enti diversamente conformati, le stesse, rilevanti funzioni già esercitate dalle medesime Autorità sicché sotto questo profilo trova conferma il fatto che l'operatività complessiva del sistema esiga un livello locale della regolazione. È opportuno ricordare, infine, che anche il più recente intervento normativo in materia (ci si riferisce al già citato art. 7 d.l. n. 133/2014 che pure ha introdotto alcune significative novità nella disciplina del SII (su cui ci si soffermerà più avanti) ha sostanzialmente confermato l'impianto a due livelli della regolazione prendendo atto dell'avvenuta soppressione delle Autorità d'ambito e sostituendo, nel corpo del d.lgs. n. 152/2006, a tale locuzione, quella di «*ente di governo dell'ambito*»⁵.

³ Con DPCM del 25/3/2011 tale termine è stato ulteriormente prorogato al 31/12/2011. Merita di essere ricordato che la soppressione del 2010 era stata preceduta da quella del 2007, disposta con la legge finanziaria del 2008 (art. 2, comma 38 l. n. 244/2007).

⁴ Il triangolo, ovviamente, è completato dai gestori, i quali, pertanto, sono assoggettati ad un duplice controllo, quello esercitato dall'AEEGSI e quello esercitato dai regolatori locali.

⁵ La Regione Toscana ha provveduto tempestivamente ad ottemperare alle prescrizioni del legislatore nazionale istituendo, con l.reg. n.69/2011, l'A.I.T. («Autorità Idrica Toscana») la quale ha una competenza che si estende all'intero territorio originale (art. 2 e ss.). Si tratta

2. – Il referendum celebratosi nel giugno 2011, mirava all'abrogazione di alcune disposizioni del c.d. «decreto Ronchi» (segnatamente, l'art. 23 – *bis* d.l. n. 112/2008) le quali, alterando la equiordinazione di matrice comunitaria tra le tre possibili modalità di gestione dei servizi pubblici locali consacrata prima dall'art. 113 T.U.E.L. e poi dall'art. 150 d.lgs. n. 152/2006, riduceva l'operatività della gestione *in house* ad alcune ipotesi di carattere del tutto eccezionale. Per quanto riguarda più propriamente la disciplina del settore idrico, il corpo elettorale veniva chiamato a pronunciarsi sulla cancellazione di quella parte dell'art. 154, comma 1 d.lgs. n. 152/2006 il quale riservava al gestore del servizio una quota di remunerazione pari al 7% del capitale investito. Come è noto, la stragrande maggioranza dei votanti si pronunciò in senso favorevole all'abrogazione delle norme oggetto dei quesiti referendari, con ciò aprendo una stagione che, almeno in teoria, sembrava propizia all'avvio di processi di ripubblicizzazione dei servizi pubblici locali e, in particolare, del SII. In realtà, va osservato che, al netto dei tentativi anche abbastanza plateali di svuotare l'esito referendario consumatisi riproponendo, nell'agosto del 2011, sotto la pressione della c.d. Troika e della temuta crisi finanziaria, la disciplina appena abrogata – tentativi poi sventati dalla Consulta che, con la sentenza n. 199/2012, dichiarò le «nuove» norme costituzionalmente illegittime per contrarietà all'art. 75 Cost.) - la ripubblicizzazione del SII non era in alcun modo una conseguenza automatica del referendum perché essa, al contrario, avrebbe richiesto un investimento politico e, in pari tempo, uno sforzo di fantasia istituzionale (oltreché il reperimento di ingenti risorse economiche) che, invece, non vi sono stati, nel senso che nessuna forza politica nazionale si fece carico, all'epoca, di quella battaglia, lasciando ad alcune amministrazioni locali (emblematico il caso di Napoli dove ARIN S.p.A è stata trasformata in azienda speciale, un'operazione questa enormemente agevolata dalla circostanza che essa fosse, in origine, una società a capitale interamente pubblico) il compito di tenere alta la bandiera della ripubblicizzazione.

Il vuoto di iniziativa politica si è saldato alla robusta (e, beninteso, del tutto legittima) resistenza opposta dagli interessi costituiti, ovvero dalla filie-

di una situazione innovativa rispetto al panorama offerto dal resto del paese dove, in linea di massima, è stata riproposta un assetto regolatorio tarato sulla scala provinciale.

ra, non estesissima in Italia ma certo non priva di rilievo sul piano industriale e finanziario, di soggetti privati (o partecipati da privati) i quali, ovviamente, non guardavano con favore all'ipotesi di una loro estromissione da un settore molto promettente dal punto di vista delle prospettive di profitto che esso offre. Del resto, i costi di «liquidazione» delle quote di capitale privato presenti nella compagine sociale di alcuni tra i più importanti gestori del SII presenti sul territorio nazionale sarebbero comunque risultati proibitivi per amministrazioni locali che avessero voluto provare a riappropriarsi del controllo integrale del servizio: e anche questo spiega la ragione per la quale ben può dirsi che, a quasi quattro anni dal suo svolgimento, il referendum sia rimasto, nella sostanza, senza effetti ⁶.

3. – Come già anticipato, il d.l. n. 133/2014 (noto come «Sblocca Italia») ha introdotto alcune importanti novità nella disciplina del SII modificando o abrogando le corrispondenti norme contenute nel d.lgs.152/2006. L'aspetto più significativo di tale importante novità legislativa investe le modalità di organizzazione del servizio, ora ispirate al canone della unicità, e non più della semplice unitarietà, della gestione. Si tratta, nella sostanza, di uno sviluppo, sul terreno della diretta erogazione del servizio, di quel processo di razionalizzazione e concentrazione del sistema che, come si è detto più sopra, venne avviato dalla legge «Galli» attraverso l'istituzione degli ATO. Chiaro intento del legislatore è, infatti, quello di pervenire ad un assetto, che salvo specifiche peculiarità territoriali, veda investito della gestione un solo operatore su scala regionale. Sotto il profilo della regolazione ciò avrebbe come inevitabile corollario la parallela costituzione di un'unica Autorità regionale, modello, questo, peraltro, già sperimentato dalla Regione Toscana Al riguardo va immediatamente richiamato il nuovo testo dell'art. 172, commi 1 e 2

⁶ A quanto osservato nel testo si aggiunga poi che anche per quello che concerne il secondo quesito, il postreferendum è andato in una direzione opposta a quella preconizzata dai promotori della consultazione. Infatti, uno dei primi atti del nuovo regolatore nazionale del SII (l'AEEGSI) è stata l'adozione del MTT («Metodo tariffario transitorio»: del. n.585/2012) il quale, tra i costi sopportati dal gestore trasferibili in tariffa in base al principio comunitario del *full recovery coast*, ricomprende anche i c.d. oneri finanziari in quanto costi – opportunità di immobilizzazione del capitale. Questo approccio, che è stato avallato dalla sentenza (n.779/2014) con la quale il T.A.R. Lombardia ha rigettato il ricorso contro la delibera AEEGSI proposto dal Forum dei Movimenti per l'acqua e da Federconsumatori, ha consentito, nella sostanza, di reintrodurre la remunerazione del capitale investito.

d.lgs. n. 152/2006 a mente del quale

«1. *Al fine di garantire il rispetto del principio della unicità della gestione all'interno dell'ambito territoriale ottimale, il gestore del servizio idrico integrato subentra, alla data di entrata in vigore della presente disposizione, agli ulteriori soggetti operanti all'interno del medesimo ambito territoriale. Qualora detti soggetti gestiscano il servizio in base ad un affidamento assentito in conformità alla normativa pro tempore vigente e non dichiarato cessato ex lege, il gestore del servizio idrico integrato subentra alla data di scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto.*

2. *In sede di prima applicazione, al fine di garantire il conseguimento del principio di unicità della gestione all'interno dell'ambito territoriale ottimale, l'ente di governo dell'ambito... dispone l'affidamento al gestore unico di ambito ai sensi dell'art. 149-bis alla scadenza di una o più gestioni esistenti nell'ambito territoriale ottimale... il cui bacino complessivo affidato sia almeno pari al 25% della popolazione dell'ambito territoriale ottimale di riferimento. Il gestore unico così individuato subentra agli altri soggetti che gestiscano il servizio in base ad un affidamento assentito in conformità alla normativa pro tempore vigente... Al fine di addivenire, nel più breve tempo possibile, all'affidamento del servizio al gestore unico di ambito, nelle more del raggiungimento della percentuale di cui al primo periodo, l'ente competente, nel rispetto della normativa vigente, alla scadenza delle gestioni esistenti nell'ambito territoriale tra quelle di cui al comma 2, ultimo periodo, i cui bacini affidati siano complessivamente inferiori al 25% della popolazione ricadente nell'ambito territoriale ottimale di riferimento, dispone l'affidamento del relativo servizio per una durata in ogni caso non superiore a quella necessaria al raggiungimento di detta soglia, ovvero per una durata non superiore alla durata residua delle menzionate gestioni esistenti, la cui scadenza sia cronologicamente antecedente alle altre, ed il cui bacino affidato, sommato a quello delle gestioni oggetto di affidamento, sia almeno pari al 25 per cento della popolazione ricadente nell'ambito territoriale ottimale di riferimento».*

Come è agevole constatare, si tratta di un meccanismo alquanto farraginoso che, nella sostanza, individua una modalità di subentro del gestore unico – tramite regolare affidamento secondo quanto previsto dall'art. 149 – bis d.lgs. n. 152/2006 – sulla base di una gara da espletarsi in concomitanza con la scadenza della prima convenzione (là dove sia presente sul territorio un gestore che serve almeno il 25% della popolazione dell'ATO), ovvero attraver-

so un affidamento – ponte, di durata corrispondente – e comunque non superiore – a quella necessaria al raggiungimento del tetto del 25%, ovvero a quella residua delle gestioni esistenti. In Toscana dove, come è noto, operano 7 gestori, la prima scadenza è fissata per il 2021 ed interessa proprio la convenzione con Publiacqua S.p.A. la quale, attualmente, copre una percentuale della popolazione dell'ATO superiore al 25%. Dunque, secondo il meccanismo prefigurato dall'art. 172, comma 1 d.lgs. n. 152/2006, la società potrebbe aspirare all'affidamento quale gestore unico (c.d. «gara piglia tutto») anche se poi, sempre stando al disposto legislativo prima richiamato, essa subentrerebbe agli altri gestori che insistono sull'ATO soltanto alla scadenza delle rispettive convenzioni (e si consideri che tra queste ultime ve ne è una – quella con Gaia, destinata a spirare solo nel 2034). In realtà, a ben vedere, il legislatore ha dovuto contemperare, nel caso di gestioni plurime, l'esigenza di procedere immediatamente (o meglio: alla prima scadenza) all'individuazione del gestore unico (dove, appunto, l'espedito rappresentato dalla gara «pigliatutto») con quella, impreteribile sul piano della legalità amministrativa, della tutela e della conservazione dei rapporti concessori in essere (altrimenti l'assegnazione al gestore unico si risolverebbe in una sorta di espropriazione in danno degli altri gestori, certamente illegittima). Ora, è proprio il concorso di queste due circostanze che finisce per operare come incentivo alla aggregazione dei gestori presenti all'interno del medesimo ATO, ciascuno dei quali, a partire dal secondo, detiene, da monopolista, un *asset* (la concessione e la sua durata) controbilanciato dalla posizione di vantaggio di cui gode il gestore più prossimo alla scadenza che, in virtù della gara «pigliatutto», è anche colui che può più realisticamente ambire ad aggiudicarsi la gestione unica.

Insomma, non è dato sapere quanto consapevolmente, ma, di fatto, il legislatore, apprestando una regola che induce nei vari attori presenti sul mercato atteggiamenti di tipo cooperativo, crea le condizioni per una ulteriore razionalizzazione/concentrazione del settore da realizzarsi mediante l'aggregazione/fusione degli attuali gestori⁷. Stando così le cose, è evidente che, in prossimità della scadenza del 2021, si aprono diversi scenari, tutti in astratto egualmente plausibili, ma la cui effettiva percorribilità dipende da una serie di variabili

⁷ Per la verità, uno sviluppo di questo genere era già stato preconizzato dal legislatore toscano all'art. 18 l.reg. n.69/2011.

che, in questa sede, non è possibile vagliare con cognizione di causa. In linea puramente teorica, gli sbocchi possibili sono fondamentalmente tre:

a) un gestore unico toscano che sia costituito dai soli Comuni nella forma della società *in house* in relazione alla quale l'art. 149-bis d.lgs.n152/2006 contempla la possibilità di un affidamento diretto. Naturalmente una soluzione di questo tipo non soltanto è destinata ad incontrare le resistenze dei «privati» presenti all'interno delle compagini sociali dei vari gestori (a cominciare da ACEA S.p.A. che in Toscana, come è noto, fa la parte del leone), ma deve fare anche i conti con gli ingenti valori di rimborso, di cui al novellato art. 152, comma 2 d.lgs. n. 152/2006, che sarebbe necessario riconoscere agli estromessi: valori da determinarsi in base ai criteri stabiliti dall'AEEGSI;

b) un gestore unico toscano che sia la risultante di un'aggregazione che inglobi l'intera platea dei soggetti, pubblici e privati, attualmente presenti sulla scena. Un approdo di questo genere (che finirebbe per rafforzare esponenzialmente la posizione di ACEA e che, difatti, ACEA vede con favore) porrebbe il problema di un'adeguata rappresentanza in seno alla compagine sociale della parte «pubblica» posto che il contenitore unico, insieme con la necessità di riservare ai «privati» un ruolo non puramente decorativo, restringe gli spazi disponibili;

c) un gestore unico toscano che ulteriormente allarghi – o modifichi – la platea odierna, aprendosi ad altri gestori (pubblici o privati) presenti sul territorio nazionale e selezionati per dimensione, popolazione, km di rete, popolazione servita e utili. Beninteso, anche in questo caso sussisterebbero rischi gravi di una marginalizzazione del ruolo del «pubblico», conseguenza di una localizzazione dell'asse di attività del gestore entro un contesto più ampio e della necessità di operare secondo logiche che incorporano variabili tendenzialmente sconnesse dal piano territoriale.

In Sicilia, dove con l.r. n. 10/1999 era stata recepita la legge «Galli» e dove erano stati istituiti nove ATO (uno per provincia) la soppressione delle autorità d'ambito non ha avuto corso. Tuttavia, il legislatore siciliano, sia pure con motivazioni in parte diverse da quelle che avevano ispirato il legislatore nazionale, è intervenuto nella delicata materia con la l.r. n. 2/2013 la quale, all'art. 1 commi 4 -6 così testualmente dispone: *«Al fine di perseguire le preminenti finalità di interesse pubblico, viene avviato il processo di riorga-*

nizzazione della gestione del servizio idrico integrato negli ambiti territoriali esistenti, secondo principi di solidarietà ed equità. Le attuali Autorità d'ambito territoriale ottimale sono poste in liquidazione dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le funzioni di commissario straordinario e di liquidatore sono assunte dai Presidenti dei consigli di amministrazione delle disciolte Autorità. I predetti commissari durano in carica sino al completamento delle attività di censimento delle gestioni preesistenti e di verifica dello stato dei rapporti giuridici attivi e passivi e comunque non oltre sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Con successiva legge regionale, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le funzioni delle Autorità d'ambito sono trasferite ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata, con le modalità previste dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica. Con la medesima legge regionale sono disciplinate le modalità di successione nei rapporti giuridici attivi e passivi e le modalità di tutela dei rapporti di lavoro eventualmente in essere facenti capo alle Autorità d'ambito. Nelle more dell'approvazione della legge di cui al comma 5, i comuni che non hanno consegnato gli impianti ai gestori del servizio idrico integrato, continuano la gestione diretta».

In un certo senso, dunque, la norma in questione si riannoda a quella soppressiva, di cui raccoglie l'istanza di riorganizzazione dell'architettura istituzionale del settore idrico, in pari tempo rinviando ad un momento ancora successivo l'effettiva attuazione di quel disegno. È indubitabile, però, che, con l'entrata in vigore della l.r. n. 2/2013, le Autorità d'ambito siciliane, sino a quel momento scampate alla soppressione (la quale, del resto, come si è avuto modo di vedere, veniva dallo stesso legislatore nazionale collegata alla riallocazione, in capo ad un soggetto almeno formalmente diverso dall'Autorità, delle funzioni svolte sino a quel momento da quest'ultima) venivano poste in liquidazione e affidate ad un Commissario straordinario il cui mandato era rigorosamente circoscritto al censimento delle gestioni preesistenti e alla verifica dello stato dei rapporti giuridici attivi e passivi. Ora, è innegabile che il percorso sin qui seguito dalla Regione Sicilia presenti tratti di anomalia rispetto a quanto divisato a livello nazionale, non avendo essa, ad oggi, provveduto ad assolvere i compiti che alle Regioni erano stati demandati al momento della soppressione delle Autorità d'ambito; e che il legislatore regionale sia inadempiente anche rispetto a sé medesimo, posto che la l.r. n.

2/2013 aveva fissato un termine di sei mesi entro il quale il processo di riorganizzazione del settore si sarebbe dovuto perfezionare. Resta il fatto, comunque, che nella presente fase storica il SII si presenta, in Sicilia, monco di una suo segmento essenziale, quello corrispondente alla funzione regolatoria su scala locale.

In altri termini, in Sicilia, anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 7 d.l. n. 133/2014, permane, dal punto di vista dell'architettura del sistema regolatorio, una situazione di assoluta difformità rispetto alle prescrizioni del legislatore nazionale. Difatti, dal 2010 ad oggi, la Regione non ha provveduto al trasferimento delle funzioni già spettanti all'Autorità d'ambito ad altro organismo, deputato alla regolazione in sede locale: di talché, sotto questo profilo, la disciplina introdotta dalla l.r. n. 2/2013, proprio a cagione del protrarsi della eccezionalità istituzionale che ne aveva rappresentato, *ab origine*, la causa giustificatrice, conserva intatta la sua validità⁸.

Va osservato, infine, quanto alle novità prefigurate dall'art. 7 d.l. n. 133/2014 (che ha, in più punti, novellato il d.lgs. n. 152/2006), già dianzi richiamato, che esse concernono, fondamentalmente, le modalità di organizzazione del servizio, ora ispirate al canone della unicità, e non più della semplice unitarietà, della gestione. Si tratta, come visto, nella sostanza, di uno sviluppo, sul terreno della diretta erogazione del servizio, di quel processo di razionalizzazione e concentrazione del sistema che, come si è detto più sopra, venne avviato dalla legge «Galli» attraverso l'istituzione degli ATO. Chiaro intento del legislatore è, infatti, quello di pervenire ad un assetto, che salvo specifiche peculiarità territoriali, veda investito della gestione un solo operatore su scala regionale. Sotto il profilo della regolazione ciò avrebbe come inevitabile corollario la parallela costituzione di un'unica Autorità regionale, modello, questo, peraltro, già sperimentato dalla Regione Toscana. Tuttavia, per quello che qui maggiormente interessa, e cioè il superamento della situazione di paralisi istituzionale in cui la Sicilia versa già dal 2010, nessun elemento di novità immediatamente apprezzabile è dato di poter riscontrare. Infatti, l'art. 7, comma 1, lett. b), n. 1 ha aggiunto, all'art. 147, comma 1 d.lgs. n. 152/2006 i seguenti periodi: «*Le regioni che non hanno individuato*

⁸ Il quale, come si rammenterà, dispone che «...*Nelle more dell'approvazione della legge di cui al comma 5, i comuni che non hanno consegnato gli impianti ai gestori del servizio idrico integrato, continuano la gestione diretta*».

gli enti di governo dell'ambito provvedono con delibera, entro il termine perentorio del 31 dicembre 2014. Decorso inutilmente tale termine si applica l'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'art. 143 comma 1».

Orbene, è opportuno ribadire, non risulta ad oggi che la Regione Sicilia abbia provveduto alla individuazione dell'ente di governo dell'ambito, in tal modo ulteriormente ritardando il completamento del quadro regolatorio sulla scala territoriale: sicché quella che, in varie sedi, viene presentata come una «rivoluzione» attuata è soltanto una rivoluzione annunciata.

Quanto alla condizione giuridica nella quale versano le AATO siciliane in liquidazione, sarà sufficiente qui richiamare quella giurisprudenza del Consiglio di Stato a mente della quale «una volta verificatasi una causa legale di scioglimento di un consorzio, l'attività gestoria dell'ente risulta automaticamente assoggettata alle regole dettate per la sua liquidazione: ne consegue la sua incapacità giuridica a compiere azioni, anche giudiziarie, estranee a quelle strettamente pertinenti a questa fase»⁹. Del resto, secondo l'opinione corrente, nei consorzi con attività esterna si procederà alla liquidazione nell'osservanza delle regole contrattuali: in mancanza, troveranno applicazione, per analogia, le norme che regolano la liquidazione delle società di persone, in quanto compatibili con la disciplina dei consorzi, ovvero quelle dettate dall'art. 2611 c.c.¹⁰. In assenza di una disciplina speciale, non si vede quale altra regola, se non quella codicistica, dovrebbe trovare applicazione, sia pure soltanto per analogia, alle Autorità d'ambito, di cui pure è impossibile, per le funzioni eminentemente pubblicistiche che essa è chiamata a svolgere, non riconoscere i profili di peculiarità¹¹.

⁹ C. Stato, sez. IV, 13 aprile 2005, n.1696.

¹⁰ A. Borgioli, *Consorzi e società consortili*, in *Tratt. Cicu, Messineo*, Milano, 1985, 440; G. Volpe Putzolu, *I consorzi per il coordinamento della produzione e degli scambi*, in *Tratt. Galgano*, IV, Padova, 1981, 425; B. Marasà, *Consorzi e società consortili*, Torino, 1990, 72.

¹¹ Può rivestire un qualche interesse il fatto che in dottrina taluno, commentando la normativa soppresiva delle Autorità d'ambito, si sia spinto ad ipotizzare che, tra le sue conseguenze, vi sia anche lo scioglimento dei contratti di servizio in essere: ciò che, per la verità,

Il confronto tra Toscana e Sicilia è impietoso. Nella prima, l'assetto regolatorio divisato dal legislatore, sia pure per tappe successive, è ormai realtà e, come si è visto, vari scenari si aprono a seguito dell'ulteriore sviluppo impresso al settore dall'art. 7 dello «Sblocca Italia» attraverso l'adozione del principio della «unicità della gestione»; la seconda, viceversa, continua a trascinarsi in una situazione di caos politico e istituzionale, incapace di dare una risposta anche solo appena adeguata ai problemi di riorganizzazione di un servizio, come quello idrico, vitale per la salute e per la vita dei suoi cittadini. Anche su questo terreno, purtroppo, deve registrarsi il perdurare del divario che separa il Nord dal Sud del Paese, divario che, ancora una volta, è in primo luogo di capacità e di qualità delle rispettive classi dirigenti.

dovrebbe rappresentare un ovvio corollario tanto della soppressione disposta dal legislatore nazionale, quanto, e a maggior ragione, della messa in liquidazione prevista dal legislatore siciliano. Al riguardo v. le interessanti considerazioni di M. Rossi, *Soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ex Legge n.42/2010. Variazioni, rischi e problematiche della nuova disciplina*, in www.dirittoambiente.net.