

**INNOVAZIONE E ACQUA:  
IL CONTRIBUTO DEL DIRITTO DELL'IMPRESA ALLA LUCE  
DELLA RECENTE LEGISLAZIONE REGIONALE DEL VENETO**

*Andrea Caprara* \*

SOMMARIO: 1. Il settore idrico e l'esigenza aggregativa di competenze ed investimenti nella ricerca e innovazione - 2. La ricerca sull'acqua come modello di interazione tra innovazione, impresa, interesse pubblico e benessere collettivo - 3. I modelli normativi come matrici organizzative efficienti tra innovazione e bene comune, tra «economia circolare» e ruolo delle Regioni - 3.1. La disciplina domestica dell'acqua come mera gestione ed erogazione del servizio idrico - 3.2. La «rete innovativa regionale» tra ricerca, innovazione e impresa - 4. (segue) La relazione reticolare come modello organizzativo funzionale all'innovazione e alla ricerca sull'acqua - 5. Alcune considerazioni conclusive: la rete innovativa regionale come scopo, non come modello giuridico di aggregazione.

1. – Il servizio idrico rappresenta, anche in ragione delle caratteristiche del bene-acqua<sup>1</sup>, un interessante campo di sperimentazione per testare mo-

---

\* Ricercatore di diritto commerciale presso l'Università degli Studi di Verona.

<sup>1</sup> È assai significativo che il primo considerando della dir. 2000/60, la quale istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, precisi che l'«acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale». Cfr. F. Rainaldi, R. Scintu, *Il policy change tra nuovi paradigmi e vecchie pratiche. Le politiche idriche in Italia e Inghilterra*, in *Riv. it. Politiche Pubbliche*, 1/2011, 123 ss. Il tema ha avuto negli anni scorsi un forte impatto mediatico in occasione della campagna contro la c.d. privatizzazione dell'acqua che ha portato all'abrogazione, tramite referendum, anche della disciplina domestica dei servizi pubblici (cfr., tra i molti, J. Bercelli, *Servizi pubblici locali e referendum*, in *Giornale dir. amm.*, 2013, 155 ss.). L'attualità del tema è confermata da due rilevanti fatti: in primo luogo dall'emanazione della l. delega 11/2016, art. 1 lett. *bbb*, per il recepimento delle direttive comunitarie in tema di appalti pubblici e concessioni (su cui per qualche accenno v. *infra*) che innovano la materia innestandosi sui principi affermati nel Tr. UE (v. art. 3.3); principi di recente ribaditi con forza nell'Enciclica papale *Laudato si'* (su cui v. A. Toffoletto, *Note a margine di Laudato si'*, in *Società*, 2015, 1203 ss.) in cui si sottolinea l'esigenza di mediare tra tecnica, impresa e profitto, da un lato e, dall'altro, ambiente, crescita sostenibile e progresso socio-economi-

dalità organizzative dirette a favorire l'integrazione tra competenze eterogenee ma funzionali al perseguimento di obiettivi comuni. Emerge, infatti, l'esigenza di disporre, da un lato, di abilità tecniche nel campo ingegneristico, economico-aziendale e di programmazione ma anche, dall'altro, di innovazione di prodotto e procedimento per rendere efficienti ed efficaci i modelli di gestione ed erogazione del servizio.

Il diritto assume, in tale contesto, la funzione essenziale di definizione delle linee di raccordo tra i diversi soggetti che, interagendo, sviluppano sinergie utili rispetto ai citati fini. La disciplina di natura pubblicistica non sembra offrire, però, adeguati strumenti che, invece, potrebbero forse rintracciarsi nella recente legislazione dettata in materia di impresa. Il legislatore domestico ha, infatti, introdotto istituti privatistici che possono rappresentare dei modelli organizzativi rilevanti sul piano, da un lato, dell'interazione tra pubblico e privato (anche ai fini del c.d. trasferimento tecnologico) e, dall'altro, della organizzazione dell'attività economica per accrescere la competitività attraverso l'innovazione.

In questo contesto sembra collocarsi la l. Veneto n. 13 del 30 maggio 2014, dedicata alla *Disciplina dei distretti industriali, delle reti innovative regionali e delle aggregazioni di imprese*. L'intervento normativo si propone infatti non solo di valorizzare le aggregazioni tra imprese, ma anche l'interazione tra i diversi attori dell'innovazione (pubblici e privati) per l'efficiente gestione delle risorse tecniche e finanziarie messe a disposizione in misura consistente anche dall'Unione Europea con possibili rilevanti ricadute per il territorio regionale premiando le aggregazioni che propongano progetti in talune materie tipizzate dall'art. 7 della legge stessa. Tra questi alcuni (ricerca innovazione, infrastrutture, sviluppo sostenibile e salvaguardia ambientale) potrebbero essere valorizzati anche sul piano degli interventi in materia di acqua.

co. In secondo luogo, la Commissione, ha emendato la dir. sull'acqua potabile (Dir. 2015/1787 del 6 ottobre 2015 recante modifica degli allegati II e III della dir. 98/83/CE del Consiglio concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano), dando seguito alla prima iniziativa dei cittadini europei (v. Comunicazione della Commissione, 19 marzo 2014, COM(2014) 177 final e Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 settembre 2015 sul seguito all'iniziativa dei cittadini europei «L'acqua è un diritto» (Right2Water) (2014/2239(INI)) con cui è stato chiesto alla Commissione di *i)* garantire che tutti i cittadini dell'UE possano godere del diritto all'acqua e ai servizi igienico-sanitari; *ii)* escludere l'approvvigionamento idrico e la gestione delle risorse idriche dalle logiche del mercato, interno e dalla liberalizzazione; *iii)* intensificare gli sforzi per assicurare un accesso indiscriminato all'acqua e ai servizi igienico-sanitari in tutto il mondo.

L'obiettivo della presente indagine consiste dunque nella verifica delle potenzialità della disciplina regionale richiamata attraverso il prisma del Servizio Idrico Integrato (SII).

Sul piano metodologico si dovrà perciò:

a) delineare le problematiche che pone l'acqua sul piano non tanto della gestione del servizio, quanto dell'innovazione e della capacità della disciplina pubblicistica del servizio idrico integrato di offrire strumenti per far *transitare* la stessa dai centri di ricerca agli impianti, mediante la costituzione di un ponte giuridico che conformi l'organizzazione all'attività innovata;

b) verificare se la l. Veneto 13/2014 sul piano sia della finalità di tutela perseguite, sia delle radici comunitarie che l'hanno ispirata possa costituire un utile strumento per agevolare il c.d. trasferimento tecnologico ed eventualmente le interazioni tra questo e le nuove discipline messe a disposizione dalla legge nazionale per favorire l'innovazione e la competitività *delle* attività economiche e non necessariamente *tra* le sole imprese.

2. – L'efficientamento delle reti, degli impianti e dei procedimenti di depurazione, con positive ricadute sia sulla determinazione delle tariffe, sia sul sistema economico-sociale complessivo, richiede la disponibilità di risorse finanziarie per la realizzazione delle opere e, ancor prima, lo studio e lo sviluppo precompetitivo di soluzioni tecniche innovative. Non è questa la sede per soffermarsi sulle tecniche di finanziamento della ricerca, ma è necessario segnalare che laddove si affrontano temi legati alle ricadute pratiche-operative dei risultati della ricerca, alla stessa deve accompagnarsi l'instaurazione di relazioni stabili e cooperative con soggetti terzi, pubblici e privati. All'analisi teorica e sperimentale si affianca in altre parole l'esigenza di sviluppare, sin dalla fase progettuale, *partnership* con imprese od enti per realizzare, in primo luogo, la verifica empirica dei risultati e, in secondo luogo, una più rapida connessione con il tessuto produttivo che dovrebbe in concreto (ed in ultima istanza) beneficiare dell'esito della ricerca finanziata. È altrettanto vero, tuttavia, che la definizione del progetto e dei ruoli che in esso ricoprono i diversi partner non implica aver anche chiarito i rapporti giuridici che corrono tra essi, né il modello organizzativo per regolare concretamente la cooperazione: dai flussi informativi alle modalità tecnico-operative per la sperimentazione, gestione dei ricercatori ed eventuali dipendenti dedicati.

L'acqua, per le caratteristiche fisico-chimiche ma anche funzionali proprie del bene<sup>2</sup>, attraversa trasversalmente l'intero orizzonte tematico sopra rappresentato e si pone in stretta relazione con la ricerca e l'innovazione da differenti punti di vista. Anche solo limitando la prospettiva di osservazione al Servizio Idrico Integrato (SII)<sup>3</sup> viene in considerazione infatti, dal versante dell'erogazione, il tema ingegneristico della costruzione e manutenzione delle infrastrutture efficienti e, dal versante della gestione fisico-chimica, quello del trattamento, della salubrità, nonché delle modalità di riciclo delle acque urbane civili e industriali<sup>4</sup>.

L'importanza, sul piano giuridico, dei temi ora accennati è particolarmente evidente nel contesto comunitario dove l'acqua scorre su una piattaforma normativa ed operativa che appare particolarmente adatta alla sperimentazione di modelli organizzativi capaci di coinvolgere sinergicamente impresa, ambiente e innovazione-ricerca. A fine del 2015 è stato presentato, infatti, *L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*<sup>5</sup>, in cui si dedica una specifica attenzione all'acqua. Tra le azioni che si intendono sviluppare tra il 2016 e 2017, la Commissione, per superare le differenti prassi nazionali nel quadro giuridico dell'Unione, si propone di elaborare un piano di orientamento attraverso l'emanazione di raccomandazioni.

Inoltre la Commissione, al fine di rendere sensibili anche i consumatori sull'importanza delle buone prassi, all'inizio del 2017, presenterà una disciplina sui requisiti minimi per il riutilizzo dell'acqua<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. M. Fiorentini, *L'acqua da bene economico a «res communis omnium» a bene collettivo*, in *AGE*, 1/2010, 39 ss.; T.E. Frosini, *Dare un diritto agli assetati*, in *AGE*, 1/2010, 29 ss.

<sup>3</sup> Da ultimo v. L. Nivarra, *Il servizio idrico integrato: evoluzione e prospettive*, in questa *Rivista*, 171 ss. Peraltro il SSI non esaurisce i temi di ricerca giuridica legata all'acqua. Un profilo di sicuro rilievo che coniuga acqua, impresa e sfruttamento responsabile dell'ambiente è ad esempio quello turistico, dell'energia e, più in generale, le differenti attività riconducibili a quella che è stata definita l'«economia dell'acqua». Per alcuni spunti v. anche *infra*, in nota.

<sup>4</sup> In argomento, con riferimento alla dir. *Urban Waste Water Treatment Directive* (91/271/EEC) si veda lo studio *European Commission DG Environment Compliance Costs of the Urban Wastewater Treatment Directive Final report September 2010*. Critico rispetto alla scarsa propensione ad investire nell'acqua A. Massarutto, *La cultura del fare (e del disfare): il cantiere infinito della riforma dei servizi idrici*, in *AGE*, 2010, 99 ss., in part. 125 s.

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni COM(2015) 614 final, del 2 dicembre 2015.

<sup>6</sup> La proposta tecnica è in fase di sviluppo da parte del Centro comune di ricerca con la collaborazione del Comitato scientifico indipendente dei rischi sanitari e ambientali (*Scientific Commit-*

In terzo luogo emerge un importante momento di contatto tra la ricerca e l'innovazione con riferimento all'esigenza di supportare, in particolare, il miglioramento degli impianti di trattamento del rifiuto, lo sviluppo di tecnologie intelligenti e la riduzione del consumo di energia.

Il percorso ora indicato interseca, sul piano più generale del modello di sviluppo economico accolto a livello comunitario, due linee giuridiche di radicamento delle tutele, ossia, da un lato, l'«economia circolare» che si colloca «al centro dell'agenda per l'efficienza delle risorse stabilita nell'ambito della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»<sup>7</sup> e, dall'altro, la funzione svolta dall'impresa rispetto alle questioni di ordine sociale e ambientale. L'economia circolare propone, infatti, di superare il «modello lineare», basato sull'utilizzo delle risorse per la produzione di beni, la loro distruzione e la creazione del rifiuto, per approdare ad una economia che riduce l'attingimento delle risorse vergini, compensando le stesse con il parziale riutilizzo del rifiuto. Tale impostazione implica, oltre ad un progresso culturale che incida sulle scelte dei consumatori<sup>8</sup>, il ricorso all'innovazione e alla ricerca per elaborare tecniche produttive che, da un lato, agevolino sia il contenimento – sul piano quantitativo – del rifiuto, sia – sul piano qualitativo – la sua ri-utilizzabilità e, dall'altro, ri-

---

*tee on Health and Environmental Risks - SCHER*). Si tratta di una procedura già utilizzata in molti settori industriali soggetti all'applicazione della dir. sulle emissioni industriali (2010/75/UE) dove sarà altresì valutata una ulteriore implementazione e/o revisione delle *Best Available Techniques Reference Documents* (BREFs).

<sup>7</sup> Cfr. COM(2014) 398 final, Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti.

<sup>8</sup> Il tema si presta ad un'analisi complessa che qui non è possibile neanche accennare che implica la creazione di adeguati percorsi formativi ed informativi che, da un lato, agevolino la conoscenza e il consumo del prodotto o servizio «vede» e, dall'altra, evitino che le imprese possano sfruttare indebite posizioni di vantaggio dalla diffusione di informazioni non corrette circa i processi seguiti o le materie prime utilizzate. In questa direzione v., nella legislazione domestica, la disciplina delle c.d. società benefit (art. 1, comma 376 ss. l. 208/2015). Peraltro il tema dell'acqua pubblica ha offerto un utile banco di studio in merito ai comportamenti umani messi in atto per in presenza di scarsità di risorse essenziali. Un interessante studio è stato pubblicato da J. Elster, Fehr on Altruism, Emotion, and Norms, in *Analyse & Kritik*, 2005, 27, 198 ss., il quale, con riferimento all'utilizzo dell'acqua pubblica a Bogotà, dimostra come, per indurre la popolazione a contenere il consumo di acqua, «conditional cooperation may be maintained since each agent can observe whether most others are doing their share» (Id., op. cit., 204). In definitiva l'induzione all'osservanza di un comportamento rispettoso del limite del consumo è persuasivo nella misura in cui le scelte degli altri consociati siano monitorabili. In tal modo si agevola infatti lo spirito cooperativo e si riducono i comportamenti opportunistici.

ducano l'impatto ambientale di quelli del tutto inservibili<sup>9</sup>.

L'impresa, d'altro canto, è sempre più spesso veicolo e strumento di tutela dell'ambiente. Se, in un primo tempo, l'impresa si collocava infatti in un «conflitto irrimediabile con le esigenze di tutela dell'ambiente», nel corso del tempo, col mutare dei termini del rapporto e in una «visione conciliativa», ne faceva uno strumento di tutela al punto da considerare il rispetto dell'ambiente un fattore di successo per l'impresa nel mercato<sup>10</sup>. Questo punto di arrivo è testimoniato anche il Tr. UE, dove si colloca l'«elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» tra gli obiettivi dell'economia sociale di mercato (v. art. 3.3 TUE). L'ambiente, in altri termini, da potenziale vittima dell'impresa diviene un obiettivo di tutela del complesso di regole che disciplina la competizione tra imprese; la tutela ambientale non è, dunque, solo limite all'esercizio dell'impresa, ma elemento che in positivo che ne integra la funzionalità e quindi la nozione<sup>11</sup>. Ne sono esempi significativi, oltre ai provvedimenti *ad hoc*<sup>12</sup>, i doveri informativi ed operativi che costituiscono sviluppi in materia di CSR<sup>13</sup> (a cui anche il diritto

<sup>9</sup> Cfr., in particolare, COM(2014) 398 final, *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*, § 3.3. V., inoltre, la COM(2011) 21 definitivo, *Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse – Iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2020*.

<sup>10</sup> Cfr., dalla particolare prospettiva della responsabilità sociale dell'impresa, M. Libertini, *La responsabilità d'impresa e l'ambiente*, in Aa.Vv., *La responsabilità dell'impresa*, Milano, 2006, 199 ss., da dove sono tratte le citazioni del testo. Peraltro il tema si intreccia con il tema (sociale, culturale e antropologico) più ampio della «rivoluzione dei diritti» che si andò affermando a partire dagli anni Sessanta. Cfr. E. Foner, *The Story of American Freedom*, W.W. Norton & Company, New York, 1998 (trad. it., *Storia della libertà americana*, Donzelli, Roma, 2000, 393 ss.); C. Sunstein, *After the Rights Revolution. Reconceiving the Regulatory State*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1990. Il tema è stato recentemente portato all'attenzione anche dal Santo Padre Francesco, *Laudato si' (sulla cura della casa comune)* del 18 giugno 2015.

<sup>11</sup> La dottrina economica ha già avuto modo di sottolineare tale profilo. Cfr. G. Sapelli, *Introduzione*, in Aa.Vv., *Governo dell'impresa e responsabilità dell'alta direzione. Analisi giuridica, economica e sociologica della responsabilità sociale d'impresa*, a cura di K.J. Hopt, G. Teubner, Milano, 1986, 11 ss., ripreso in opere successive come, ad esempio, G. Sapelli, *Per una cultura dell'impresa*, Milano, 1989, 52 ss., da dove si cita, per il quale l'ambiente «viene sempre più considerato, dalle direzioni d'impresa, non soltanto più come un vincolo, ma come un fattore pluriforme di sviluppo possibile, grazie a una incorporazione di risorse in esso presenti e al positivo e acquisitivo rapporto che l'impresa instaura con esse».

<sup>12</sup> Si pensi, ad esempio, l. 28 dicembre 2015, n. 221, *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*.

<sup>13</sup> È sufficiente, in questa sede richiamare la dir. 2014/95/UE del 22 ottobre 2014, recante

to pubblico sembra non essere indifferente)<sup>14</sup>, la possibilità di costituire apposite società (o modificare l'oggetto sociale delle società esistenti) favorendo il perseguimento di interessi non lucrativi (c.d. società benefit)<sup>15</sup>, le indicazioni che derivano dalle proposte attualmente in discussione per disciplinare in modo organico le società a partecipazione pubblica<sup>16</sup> e le disposizioni che utilizzano l'impresa per cucire nel rilievo sociale l'ambiente<sup>17</sup>.

Sembra profilarsi dunque una naturale convergenza tra impresa, ambiente e benessere collettivo che induce a guardare al diritto dell'impresa come

---

modifica della dir. 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni, introduce una serie di obblighi di comunicazione inediti. Si precisa, infatti, nel dodicesimo considerando che l'«accesso degli investitori alle informazioni di carattere non finanziario è un passo verso il conseguimento dell'obiettivo di creare entro il 2020 incentivi di mercato e incentivi politici che ricompensino gli investimenti in efficienza realizzati dalle imprese *nel quadro della tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*» (corsivi nostri).

<sup>14</sup> Utili indicazioni al riguardo si colgono nelle nuove direttive in materia di appalti e concessioni con riferimento, in particolare, al «partenariato per l'innovazione» che, non abbandonando la strada degli appalti pre-competitivi (COM (2007) 799 del 14 dicembre 2007), danno corpo alle linee di sviluppo dettate nella Comunicazione della Commissione Europa2020 (Comunicazione della Commissione Europa2020, COM(2010)2020 del 3 marzo 2010) e nel Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di pubblici appalti (COM (2011) 15 del 27 gennaio 2011). Le direttive, premesso che la «ricerca e l'innovazione, comprese l'ecoinnovazione e l'innovazione sociale, sono uno dei principali motori della crescita futura e sono state poste al centro della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva», chiariscono, infatti che l'obiettivo perseguito è quello per il quale le «autorità pubbliche dovrebbero utilizzare gli appalti pubblici strategicamente nel miglior modo possibile per stimolare l'innovazione», in quanto l'«acquisto di prodotti, lavori e servizi innovativi svolge un ruolo fondamentale per migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici e nello stesso tempo affrontare le principali sfide a valenza sociale» (Considerando 47, dir. 2014/24/UE).

<sup>15</sup> Si tratta di un modello di impresa oggetto di una proposta di legge (n. 1882 del 17 aprile 2015 e oggi confluita nell'art. 1, comma 376 ss., l. 208/2015-legge di stabilità 2016) con cui le società possono affiancare allo scopo statutario del lucro una «finalità di beneficio comune e operano in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed altri portatori di interesse». Il fenomeno è già diffuso nella legislazione statale statunitense e su di essa si concentra gran parte dell'analisi ad ora disponibile della dottrina. Per una prima analisi v. A. Plerhoples, *Delaware Public Benefit Corporations 90 Days Out: Who's Opting In?*, in *UC Davis Business Law Journal*, Vol. 14, 2014, 247 ss.; M.J. Haskell, *Choose Your Own Master: Social Enterprise, Certifications and Benefit Corporation Statutes*, in *American University Business Law Review*, Vol 2.2, 2012, 1 ss. Più generali le considerazioni di C. Matthew Leonard, *Benefit Corporations: Novelty, Niche, or Revolution (March 7, 2013)*, disponibile all'indirizzo: <http://ssrn.com/abstract=2359226>.

insieme di strumenti per realizzare un'efficace sinergia tra innovazione, ambiente e modelli organizzativi efficienti.

3. – Adottando una lente bifocale, il SII mostra un duplice versante costituito dalla prospettiva, da un lato, economica e, dall'altro, giuridica: la prima misura l'efficienza degli impianti e del modello organizzativo di gestione-organizzazione del servizio che spetta alla seconda disegnare. Innovazione e ricerca costituiscono, dunque, l'anello di congiunzione che consente di curare il modello giuridico (essenzialmente lineare) su quello politico-economico (doverosamente circolare). È questo binomio (ossia l'innovazione e la ricerca) che consente, infatti, di rileggere con una luce diversa l'intero assetto organizzativo tradizionale sul piano della struttura fisico-tecnica per l'erogazione del servizio fino a quella dell'autosostenibilità del modello rispetto alle tariffe da applicare e ai costi da sostenere per gli investimenti. Innovazione e ricerca, d'altro canto, necessitano a loro volta di un veicolo giuridico complesso dotato di una geometria articolata che assicuri un equilibrio difficile da raggiungere: il baricentro è frutto infatti della mediazione di interessi diversi di cui si fanno portatori soggetti pubblici e privati che convergono verso una meta comune seguendo un percorso che vede entrambi come attori protagonisti, seppur con parti diverse da interpretare.

L'UE, che indica nella ricerca e nell'innovazione i fattori decisivi per accrescere la competitività e il benessere collettivo<sup>18</sup>, attribuisce un ruolo

---

<sup>16</sup> È in corso di attuazione la delega prevista dall'art. 18 della c.d. Legge Madia (l. 7 agosto 2015, n. 124) a seguito della quale è stato predisposto un Testo unico sulle società a partecipazione pubblica (ad ora Schema esaminato al Consiglio dei Ministri del 20 gennaio 2016) che costituirà la disciplina generale delle società pubbliche (v. art. 1 dello Schema, cit.). Come anticipato, sono inoltre in fase di recepimento le direttive in materia di appalti e concessioni, ove pure saranno presenti apposite regole dedicate alle società pubbliche.

<sup>17</sup> Cfr., la disciplina dell'impresa *start-up* sociale (art. 25 ss. d.l. 179/2012) e l'impresa agricola sociale disciplinata dalla l. 141 del 18 agosto 2015.

<sup>18</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione COM(2014) 339 final, del 10 giugno 2014, *Ricerca e innovazione come fattori di rilancio della crescita*, nonché i lavori per la revisione dello *Small Business Act* affinché vengano recepite le indicazioni di Europa2020. L'innovazione è un tema centrale nella definizione del ruolo dello Stato rispetto al mercato. V., infatti, i diversi strumenti adottati e sollecitati: dagli appalti pre-competitivi (COM (2007) 799 del 14 dicembre 2007) alle linee di sviluppo dettate nella Comunicazione della Commissione Europa2020 (Comunicazione della Commissione Europa2020, COM(2010)2020 del 3 marzo 2010) e al Libro Verde sulla *modernizzazione della politica dell'UE in materia di pubblici appalti* (COM (2011) 15

tutt'altro che secondario alle Regioni dei diversi Stati membri dell'UE per reagire alla crisi e creare le premesse per la crescita economica. Il fine è perseguito muovendo da un duplice versante: da un lato, l'interazione attiva e multilivello tra i differenti attori del territorio che sono espressione delle esigenze socio-economiche dello stesso e, dall'altro, la sussunzione delle differenti soluzioni proposte nel quadro di una politica globale per una crescita sostenibile ed inclusiva.

Particolare attenzione merita, in tale ricostruzione, la *Smart Specialisation Strategy* (SSS): una locuzione di matrice europea che definisce le strategie d'innovazione elaborate a livello regionale ma valutate e messe a sistema a livello nazionale. L'obiettivo è quello di evitare la frammentazione degli interventi, coordinando ed integrando le politiche di ricerca ed innovazione. In tal modo si agevola lo sviluppo di strategie d'innovazione regionali che siano in grado di valorizzare le eccellenze produttive con riguardo, da un lato, al posizionamento strategico territoriale e, dall'altro, alle prospettive di sviluppo del quadro economico globale. L'obiettivo è perseguito quindi attribuendo alle singole Regioni del contesto europeo il compito di elaborare sistemi d'innovazione capaci di valorizzare i settori produttivi di eccellenza che si affermano sul territorio, seppur tenendo conto del contesto economico globale. Emerge dai documenti comunitari infatti come i «clusters can provide a fertile combination of entrepreneurial dynamism and contribute to the building of a knowledge-based economy, in line with the Europe 2020 strategy». Ma a tale risultato si può giungere solo mettendo in contatto le entità potenzialmente innovative che operano nel contesto locale<sup>19</sup>; entità tra le quali vanno ricomprese le università e i centri di ricerca<sup>20</sup>.

---

del 27 gennaio 2011), fino alle recenti direttive in materia di appalti e concessioni (dir. 2014/23/UE; 2014/23/UE; 2014/25/UE).

<sup>19</sup> Si afferma infatti: «To have an impact on regional growth, clusters should build on local strengths, help to create synergies between businesses, universities and research entities and respond to market opportunities». Così il Document accompanying the Commission Communication on Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020 COM(2010) 553 final -SEC(2010) 1183: Accompanying document- 5 s. da dove è tratta anche la citazione nel testo.

<sup>20</sup> Aspetto questo molto enfatizzato anche nel working paper elaborato dalla Commissione. V. ancora SEC(2010) 1183: Accompanying document (Document accompanying the Commission Communication on Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020 COM(2010) 553 final) 19 ss., dove, si osserva che «University-business cooperation is crucial for the success of the knowledge triangle and to boost Europe's innovation capacity. The main

La SSS è uno snodo importante anche con specifico riferimento alla ricerca sull'acqua. Il Fondo europeo di sviluppo regionale (*European Regional Development Fund* - ERDF) mette a disposizione infatti opportunità di finanziamento per le innovazioni in materia di riutilizzo delle acque se queste sono in linea con le *Smart Specialisation Strategies* che dovevano essere adottate da ciascuno Stato e da ciascuna Regione<sup>21</sup>. A tal ultimo proposito la regione Veneto non solo ha predisposto un apposito documento<sup>22</sup>, ma ha altresì messo in atto, con la legge 13/2014 dei modelli operativi che ad essa si ispirano<sup>23</sup>.

Occorre ora verificare se nel dettato normativo domestico vi siano delle norme che consentono di valorizzare ed attuare, sul piano pratico-operativo, i modelli organizzativi utili per attuare le indicazioni europee. In tale direzione ci si soffermerà, innanzitutto, sulla disciplina pubblicistica del SII e, in secondo luogo, su quella delle reti innovative regionali.

3.1. – La disciplina del Sistema Idrico Integrato è stata oggetto, come è noto, di una profonda ri-sistemizzazione, a partire dal 1994, con la c.d. Legge Galli (l. 36/1994) ed ora, in attesa dell'approvazione del nuovo codice degli appalti, con il Codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006 artt. 147 ss.). I servizi idrici sono organizzati sulla base di «ambiti territoriali ottimali» definiti dalla Regione (che può farli coincidere con lo stesso territorio regionale).

---

goal of fostering more effective links between university and enterprise is directed at challenges with social relevance, which would in turn enhance the efficiency of public investment in higher education and research». Significativa è anche l'esortazione conclusiva: «National and regional authorities should consider, in particular, how regional policy can contribute to modernising higher education institutions as well as supporting lifelong learning plans to ensure a high level of up-to-date skills within SMEs».

<sup>21</sup> Cfr. *supra* § 2.2. A ciò si aggiungono i bandi sulle specifiche questioni idriche che si sviluppano nel quadro del programma Horizon 2020 con riferimento al rapporto tra riutilizzo delle acque ed economia circolare.

<sup>22</sup> La regione Veneto nel definire la «Strategia di Specializzazione Intelligente» ha predisposto un apposito *Documento di Strategia di Ricerca e Innovazione per la Specializzazione Intelligente approvato con Decisione di Esecuzione della Commissione Europea CCI: 2014IT16RFOP021 e con DGR n. 1020 del 17 giugno 2014*. Il documento è stato revisionato in data 3 luglio 2015 a seguito delle osservazioni CE (C(2014)7854 final).

<sup>23</sup> La regione Veneto ha messo a disposizione delle apposite risorse a cui si può accedere presentando una candidatura osservando la modulistica approvata con Decreto del Direttore della Sezione Ricerca e Innovazione n. 107 dell'8 maggio 2015.

In ogni ambito si assiste alla costituzione di un «ente di governo dell'ambito»<sup>24</sup> al quale obbligatoriamente aderiscono gli enti locali territoriali che ricadono nell'ambito (art. 147 Cod. Ambiente)<sup>25</sup>.

L'ente di governo dell'ambito predispone un importante documento, il «piano d'ambito», a sua volta costituito da una pluralità di atti (art. 149 Cod. Ambiente), che:

- descrive lo «stato di consistenza delle infrastrutture da affidare al gestore del servizio» (ricognizione infrastrutture);

- individua le opere di manutenzione di ordinaria e di straordinaria, dove andranno indicati anche gli obiettivi che si intendono realizzare (programma degli interventi);

- definisce la «struttura operativa» che sarà adottata dal gestore per assicurare, da un lato, il servizio e, dall'altro, la realizzazione del programma di interventi (modello gestionale ed organizzativo);

- illustra la previsione, con la redazione di un'apposita documentazione contabile, dell'«andamento dei costi di gestione e di investimento al netto di eventuali finanziamenti pubblici a fondo perduto» (piano economico finanziario).

Ulteriori regole attengono a diversi profili della disciplina della gestione del servizio idrico con riferimento all'affidamento dello stesso (art. 149 *bis* Cod. Ambiente) e alla disciplina di una serie di aspetti: dai rapporti tra ente di governo d'ambito e gestore ai poteri di controllo dell'ente di governo, dalle dotazioni spettanti al gestore, alle tariffe e alle opere di adeguamento (art. 151-158*bis* Cod. Ambiente).

Non vi sono, dunque, nonostante i rilievi che emergono dal «Position Paper» dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020<sup>26</sup>, specifiche regole

<sup>24</sup> La l. Veneto 27 aprile 2012, n. 17 istituisce i «Consigli di bacino» che costituiscono «forme di cooperazione tra i comuni per la programmazione e organizzazione del servizio idrico integrato, hanno personalità giuridica di diritto pubblico» (art. 3, comma 1) e sono strutturate per organi ed uffici.

<sup>25</sup> Si tratta, in definitiva, di un consorzio obbligatorio. Cfr. L. Nivarra, *Il servizio idrico integrato: evoluzione e prospettive*, cit., 172 s.

<sup>26</sup> Si osservava, infatti, tra l'altro che per «ciò che concerne le infrastrutture ambientali nelle aree italiane meno sviluppate, le reti di smaltimento delle acque reflue sono spesso in cattive condizioni e non soddisfano i requisiti delle direttive ambientali UE. Permangono inoltre aree importanti scarsamente servite da reti di distribuzione idrica. L'Italia, inoltre, supera la soglia di sostenibilità

che agevolino, nella fonte legislativa nazionale <sup>27</sup>, l'apertura verso modelli organizzativi capaci, da un lato, di coinvolgere soggetti portatori di innovazione, efficienza e tecnica e, dall'altro, di attrarre finanziamenti pubblici e/o privati.

Nemmeno la normativa regionale del Veneto sul SII <sup>28</sup> si cura di dedicare particolare attenzione agli strumenti giuridici per favorire anche solo *indirettamente* il contatto tra, da un lato, gli attori che a vario titolo intervengono nella cura (e disciplina) dell'acqua (dagli enti locali, ai gestori, sino all'ente di

---

del 20% dell'indice di sfruttamento idrico, il che rivela la necessità di mettere in atto misure volte a migliorare l'efficienza idrica». Così nel «Position Paper» dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020, 11.

<sup>27</sup> La l. delega 11/2016 con la quale si recepiscono le dir. 2014/23/UE; 2014/24/UE; 2014/25/UE, art. 1 lett. *hbb*, prevede l'adozione di una «disciplina organica della materia dei contratti di concessione mediante l'armonizzazione e la semplificazione delle disposizioni vigenti, nonché la previsione di criteri per le concessioni indicate nella sezione II del capo I del titolo I della dir. 2014/23/UE, nel rispetto dell'esito del referendum abrogativo del 12-13 giugno 2011 per le concessioni nel settore idrico, introducendo altresì criteri volti a vincolare la concessione alla piena attuazione del piano finanziario e al rispetto dei tempi previsti dallo stesso per la realizzazione degli investimenti in opere pubbliche, nonché al rischio operativo ai sensi della predetta dir. 2014/23/UE (...)». L'art. 117 del nuovo codice degli appalti (nella bozza disponibile al 25 febbraio 2016), recependo quanto previsto all'articolo 10 della dir. 2014/25/UE, chiarisce i termini entro i quali il codice stesso trova applicazione in materia di acqua. Esso, infatti, «si applica alle seguenti attività:

*a)* la messa a disposizione o la gestione di reti fisse destinate alla fornitura di un servizio al pubblico in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di acqua potabile;

*b)* l'alimentazione di tali reti con acqua potabile». Si prevede, inoltre, al comma 2, che il codice si applichi «anche agli appalti o ai concorsi di progettazione attribuiti od organizzati dagli enti aggiudicatori che esercitano un'attività di cui al comma 1 e che riguardino una delle seguenti attività:

*a)* progetti di ingegneria idraulica, irrigazione o drenaggio, in cui il volume d'acqua destinato all'alimentazione con acqua potabile rappresenti più del 20 per cento del volume totale d'acqua reso disponibile da tali progetti o impianti di irrigazione o di drenaggio;

*b)* smaltimento o trattamento delle acque reflue.

Infine, al comma 3, si precisa che l'«alimentazione, da parte di un ente aggiudicatore che non è un'amministrazione aggiudicatrice, con acqua potabile di reti fisse che forniscono un servizio al pubblico da parte di un ente aggiudicatore che non è un'amministrazione aggiudicatrice non è considerata un'attività di cui al comma 1 se ricorrono tutte le seguenti condizioni:

*a)* la produzione di acqua potabile da parte di tale ente aggiudicatore avviene perché il suo consumo è necessario all'esercizio di un'attività non prevista dagli articoli da 115 a 118;

*b)* l'alimentazione della rete pubblica dipende solo dal consumo proprio di tale ente aggiudicatore e non supera il 30 per cento della produzione totale di acqua potabile di tale ente, considerando la media dell'ultimo triennio, compreso l'anno in corso».

<sup>28</sup> Cfr. l. Veneto 27 aprile 2012, n. 17.

governo dell'ambito alla regione)<sup>29</sup> e, dall'altro, quelli che, a diverso titolo, potrebbero favorire un avanzamento della tecnica con effetti positivi per il raggiungimento delle finalità comunitarie.

Sembra necessario, dunque, spostare l'attenzione su discipline differenti che il legislatore ha dettato avendo come scopo *diretto* lo stimolo dell'innovazione e della competizione sul mercato e verificare se la rete innovativa regionale, che come detto affonda le radici nella SSS, possa costituire lo strumento idoneo a far penetrare le spinte innovative nella disciplina dell'acqua.

3.2. – La legge regionale Veneto n. 13 del 2014 interviene per disciplinare (almeno a prima vista) le reti di impresa: un fenomeno che ha già avuto, sul piano nazionale, un primo ed importante riconoscimento normativo<sup>30</sup>. La prospettiva regionale è, però, peculiare sia per la fonte, sia per gli obiettivi che si intendono perseguire. Con riguardo alla prima, la potestà normativa regionale si è radicata tra le materie concorrenti (art. 117, comma 3, Cost.), valorizzando, in particolare, il profilo della «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi».

Le finalità perseguite, come evidenzia l'art. 1 della l. Veneto 13/2014, sono legate alla promozione di «azioni di sostegno allo sviluppo del sistema produttivo regionale anche per la creazione di ecosistemi di *business* a favore dell'innovazione dei settori produttivi, della competitività dei prodotti, dello sviluppo di nuovi processi e delle eccellenze venete sul mercato globale, della difesa dell'occupazione, dello sviluppo di imprenditoria innovativa e dell'avviamento di nuova imprenditorialità».

La legge intende realizzare gli obiettivi posti attraverso la razionalizzazione della disciplina regionale in materia di aggregazioni e distretti produttivi<sup>31</sup>, in-

<sup>29</sup> Si trascura, in questa sede, il tema della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di servizio idrico integrato, in quanto non viene posta attenzione alla questione della gestione o della titolarità del servizio (su cui cfr. al riguardo, E. STICCHI DAMIANI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di servizio idrico integrato*, in *AGE*, 2015, I, 143 ss., in part. 159), ma della interazione tra soggetti differenti interessati allo sviluppo di utili *partnership* con importanti ricadute operative (scientifiche o industriali) in materia ambientale.

<sup>30</sup> V. *infra* § 4.

<sup>31</sup> Viene abrogata, infatti, la l. Veneto 8/2003 sulla *Disciplina delle aggregazioni di filiera, dei distretti produttivi ed interventi di sviluppo industriale e produttivo locale*. Cfr. art. 12 l. Veneto 13/2014.

troducendo tre diversi istituti: il distretto industriale, le reti innovative regionali e l'aggregazione di imprese.

Dall'analisi della disciplina emerge subito però come le reti innovative regionali non costituiscano una mera declinazione con «taglio territoriale» del modello nazionale, ma siano uno strumento diverso sul piano quantitativo e, soprattutto, qualitativo. Si tratta, infatti, di un «sistema di imprese e soggetti pubblici e privati, presenti in ambito regionale ma non necessariamente territorialmente contigui, che operano anche in settori diversi e sono in grado di sviluppare un insieme coerente di iniziative e progetti rilevanti per l'economia regionale» (art. 2, comma 2, l. Veneto 13/2014). Peraltro tale «sistema di imprese e soggetti pubblici e privati» non è altrimenti definito, per cui esso potrebbe essere o meno formalizzato. È indifferente, in altri termini, sia la tipologia di relazione giuridica (di diritto formalizzata o meno ovvero anche solo di fatto) che lega i soggetti interessati i quali si coagulano attorno ad un progetto avente ad oggetto, tra l'altro, la ricerca e l'innovazione (art. 7 lett. *a* l. Veneto 13/2014), lo sviluppo sostenibile e la salvaguardia ambientale (art. 7 lett. *d* l. Veneto 13/2014), sia che tale relazione giuridica sussista.

La rete innovativa regionale, peraltro, è tale a seguito di un riconoscimento formale (provvedimento della Giunta regionale), tenuto conto, tra l'altro, della dimensione (in termini quantitativi) della rete e della «rilevanza del settore o dei settori che partecipano alla rete innovativa regionale, i contenuti innovativi dell'ambito in cui opera la rete e le potenzialità di sviluppo anche occupazionale» (art. 4, l. Veneto 13/2014).

La rete regionale innovativa, in altre parole, non definisce una tipologia contrattuale, né la natura del rapporto tra gli aderenti, ma riconosce, con un provvedimento regionale, la meritevolezza del progetto condiviso dagli aderenti rispetto ai fini perseguiti dalla Regione con la legge 13/2014. L'estrema elasticità del modello regionale, che esaspera il profilo funzionale a discapito di quello strutturale ha, come effetto, da un lato, di «selezionare» gli aderenti in relazione all'apporto concreto che ciascuno può offrire (sul piano tecnico, finanziario ed operativo) e, dall'altro, di favorire il coinvolgimento di modelli organizzativi innovativi disciplinati dal diritto dell'impresa, ma particolarmente efficaci rispetto al tema del c.d. trasferimento tecnologico. La l. Veneto 13/2014 sposa dunque una logica molto diversa rispetto a quella con cui il legislatore nazionale ha regolato il contratto di rete, intendendo premiare il

«progetto» che si sviluppa in ambiti predefiniti. Gli effetti positivi dell'aggregazione operata ai sensi della l. Veneto 13/2014 ricadono, in altre parole, sull'economia regionale non sui retisti<sup>32</sup>.

È necessario perciò esaminare, seppur per cenni, i margini di intersezione e interazione tra la disciplina regionale, e i modelli organizzativi di impresa e di esercizio dell'attività amministrativa messi a disposizione dalla legislazione nazionale, al fine di mettere in luce possibili soluzioni operative per veicolare l'innovazione e le risorse finanziarie. Vi sono infatti alcuni contratti con comunione di scopo in materia di coordinamento e cooperazione tra imprese che possono costituire per lo meno delle utili guide nella definizione dei modelli organizzativi. Essi sono, infatti, schemi per l'esercizio congiunto di un'attività che consentono di valorizzare, sul piano giuridico, intese su specifici temi da sviluppare secondo gradi di coinvolgimento ed integrazione che spetta alle parti definire.

4. – Accanto al più antico e consolidato contratto di consorzio l'ordinamento propone oggi un'altra forma innovativa di coordinamento e di parziale integrazione tra *imprese*: il già ricordato contratto di rete. Introdotto con l'art. 3 d.l. 5/2009<sup>33</sup>, per favorire l'innovazione e l'accrescimento della capa-

---

<sup>32</sup> Peralto, l'ampiezza dei settori rilevanti (i «settori di intervento» di cui all'art. 7 l. Veneto 13/2014) consentirebbe di accedere ad aree di non secondaria rilevanza per l'impresa. Il *network* potrebbe essere infatti uno strumento molto utile per valorizzare l'«economia del mare», alla quale pone particolare attenzione, ad esempio, la Strategia Regionale dell'innovazione per la Specializzazione Intelligente 2014-2020 (S3 Sicilia 2014-2020) approvata dalla Commissione Europea nell'agosto 2015 e apprezzata dalla Giunta regionale nel novembre 2015, 149.

<sup>33</sup> Il contratto di rete non è l'unica forma di rete contrattuale tra imprese. La dottrina, infatti, ha evidenziato in passato differenti relazioni contrattuali (di scambio oltre che con comunione di scopo), formalizzate o di mero fatto, che possono essere ricondotte alla rete di imprese, studiandone la fisiologia (G. Villa, *Reti di imprese e contratto plurilaterale*, in *Giur. comm.*, 2010, I, 953 ss., ma v. già F. Di Porto, *La disciplina delle reti nel diritto dell'economia*, Padova, 2008, 8 ss.; cfr. anche C. Crea, *Reti contrattuali e organizzazione dell'attività di impresa*, Napoli, 2008, *passim*; E. Bartelzaghi, A. Bonomi, D. Palmieri, A. Ricciardi, *Casi di rete: una mappa in 90 casi*, in Aa.Vv., *Reti di imprese oltre i distretti: evidenze statistiche dopo il 2001*, Milano, 2008, 53 ss.) e la patologia (Aa.Vv., *La crisi dell'impresa nelle reti e nei gruppi*, a cura di F. Cafaggi, D. Galletti, Padova, 2005), ma che per ciò solo non sono oggetto della presente disciplina. Per una recente analisi relativa ai *networks* v., invece, G. Teubner, *Networks as Connected Contracts*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2011; E.M. Weitzenboeck, *A legal Framework for Emerging Business Models*, Cheltenham, Elger, 2012; Aa.Vv., *Contractual Networks, Inter-Firm Cooperation and Economic Growth*, a cura di F. Cafaggi,

cità competitiva delle imprese, ha subito una serie di modificazioni ed integrazioni che lo rendono oggi cosa molto diversa da quella solo abbozzata appena un lustro prima<sup>34</sup>. Attualmente lo stesso può considerarsi uno strumento mediante il quale l'impresa aderente organizza, sviluppa e articola la propria attività o un particolare profilo di essa attraverso una parziale integrazione con altre imprese, conseguendo risultati che da sola non avrebbe raggiunto (in termini di innovazione e di competitività). Il contratto di rete consente perciò una pianificazione di atti/attività in vista di un risultato comune a cui gli aderenti possono contribuire in modo molto eterogeneo e differenziato (in termini quantitativi e qualitativi, anche con specifici progetti)<sup>35</sup>, purché conforme al programma condiviso e con verifica periodica

---

Cheltenham, Elgar, 2011.

<sup>34</sup> La disciplina sul contratto di rete è frutto di una serie di interventi normativi effettuati a cavallo tra il 2009 e il 2012: la relativa definizione e la prima disciplina organica si ritrova nell'art. 3, comma 4<sup>ter</sup> ss., l. n. 33 del 2009, di conversione del d.l. 5/2009. Il testo è stato successivamente modificato in più occasioni: nel luglio dello stesso anno (art. 1 l. 23 luglio 2009, n. 99, c.d. legge sviluppo) e, nell'anno successivo, ad opera dell'art. 42 d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122. Di recente la disciplina è stata in gran parte riscritta dall'art. 45 d.l. 83 del 22 giugno 2012 (decreto sviluppo) e soprattutto dalla relativa legge di conversione (l. n. 134 del 7 agosto 2012), nonché dall'art. 36, comma 4, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni con l. n. 221/2012. Il quadro normativo, trascurando le disposizioni di carattere fiscale o meramente incentivante (v. ad esempio l. 228/2012, art. 1, comma 95 ss.), si completa con la previsione di specifiche regole in materia di rapporti di lavoro (v. art. 30, comma 4<sup>ter</sup> e art. 31 d.lgs. 276/2003, introdotto con la l. 99/2013 di conversione del d.l. 76/2013) e per il caso in cui il contratto di rete sia stipulato da imprese agricole (v. comma 2<sup>-bis</sup>, 2<sup>-ter</sup> e 5, dell'art. 36 d.l. 179/2012, convertito con modificazioni con l. 221/2012 e art. 45, comma 3 d.l. 83/2012, convertito con l. 134/2012). In realtà di «reti di imprese» si parlava già nella rubrica dell'art. 6<sup>-bis</sup> l. n. 133/2008 di conversione del d.l. n. 112/2008 che dettava disposizioni di natura prevalentemente fiscale nell'ambito dei distretti. In tale disposizione si prevedeva che con un successivo «decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» si sarebbero «definite le caratteristiche e le modalità di individuazione delle reti delle imprese e delle catene di fornitura». La finalità della disposizione era quella di «promuovere lo sviluppo del sistema delle imprese» attraverso, per le reti «di livello nazionale», l'applicazione di talune regole originariamente nella l. Finanziaria 2006 previste per i distretti industriali. L'art. 6<sup>bis</sup>, cit., è stato successivamente abrogato dalla l. 99/2009. Cfr., tra gli altri, G.D. Mosco, *Frammenti ricostruttivi sul contratto di rete*, in *Giur. comm.*, 2010, I, 839 ss.; G. Villa, *Reti di imprese e contratto plurilaterale*, in *Giur. comm.*, 2010, I, 944 ss., in part. 945 ss.; S. Locorotolo, *Il contratto di rete. Struttura e funzione*, Padova, 2015, 4 ss.

<sup>35</sup> È infatti frequente nella prassi che il progetto di rete sia attuato mediante la predisposizione

dell'avanzamento rispetto al fine. Non necessariamente, dunque, il contratto di rete deve avere ad oggetto un'attività di impresa, né la ricerca/sviluppo di un prodotto deve riguardare un prodotto/servizio innovativo.

La circostanza che il contratto di rete, almeno ai fini della applicazione della disciplina nazionale, possa essere stipulato soltanto tra imprese<sup>36</sup> è un ostacolo più apparente che reale alla sua concreta adozione anche in presenza di enti pubblici o soggetti normalmente non considerati imprenditori, almeno ai fini della definizione dell'art. 2082 c.c. Si possono ipotizzare, infatti, diversi impieghi del contratto di rete: quale contratto al quale aderiscono imprese strumentali di enti pubblici o come modello normativo sulla cui base

---

di specifici subprogetti, che possono coinvolgere anche solo parte delle imprese aderenti alla rete, e che di regola sono approvati, di volta in volta, secondo le modalità previste dal contratto di rete. La legittimità di tale prassi sembra fondarsi su alcuni dati testuali. Innanzitutto, il contratto deve prevedere anche «le regole di gestione del fondo medesimo». Inoltre, il contratto di rete consente anche un accrescimento diseguale della capacità innovativa e della competitività sul mercato dei singoli aderenti. Infine, l'organo comune può occuparsi dell'esecuzione «del contratto di singole parti o fasi dello stesso». Cfr. C. Camardi, *I contratti di distribuzione come «contratti di rete»*, in *Obbl. contr.*, 2009, 200 ss., ora, con l'aggiunta di riflessioni in relazione alle modifiche legislative del luglio 2009, Id., in Aa. Vv., *Le reti di imprese e i contratti di rete*, a cura di P. Iamiceli, Torino, 2009., 255 ss., sulla prassi della predisposizione di sottoprogetti v. F. Cafaggi, *Il contratto di rete nella prassi. Prime riflessioni*, in *Contratti*, 2011, 508 e ora F. Cafaggi, P. Iamiceli, G. Mosco, *Il contratto di rete e le prime pratiche: linee di tendenza, modelli e prospettive di sviluppo*, in *Contratti*, 2013, 807 s.

<sup>36</sup> È discusso se al contratto di rete possano partecipare anche soggetti diversi dalle imprese o meglio diversi dalle figure tradizionalmente riconducibili alla figura dell'impresa come i professionisti intellettuali e gli enti pubblici. Salva qualche isolata voce contraria (A. Gentili, *Il contratto di rete dopo la l. n. 122 del 2010*, in *Contratti*, 2011, 617 ss., in part. 621 s.) si ritiene, infatti, che il contratto di rete possa essere stipulato solo da imprenditori. *Amplius* v. C. Patriarca, *La «costituzione» delle reti d'impresa*, in Aa. Vv., *Reti d'impresa: profili giuridici, finanziamento e rating*, a cura di AIPPI, Milano, 2011, 91 ss.; M. Maltoni, P. Spada, *Il «contratto di rete»: dialogo tra un notaio e un professore su una legge recente*, in *Riv. dir. priv.*, 2011, 499 ss., in part. 502 s. In questo modo resterebbero esclusi dalla possibilità di stipulare (o aderire) a tale contratto i professionisti o le istituzioni pubbliche, come gli enti di ricerca. Così F. Cafaggi, *Il contratto di rete e il diritto dei contratti*, in *Contratti*, 2009, 915 ss.: «Non possono partecipare al contratto di rete, soggetti non imprenditoriali, ad esempio enti pubblici con i quali, tuttavia, la rete può senz'altro intrattenere rapporti contrattuali in fase di attuazione del programma». *Contra* v. però R. Santagata, *Il «contratto di rete» fra (comunione di) impresa e società (consortile)*, in *Riv. dir. civ.*, 2011, I, 323 ss., in part. 338 s., per il quale «la portata del riferimento agli imprenditori intende circoscrivere il novero dei destinatari delle agevolazioni statali connesse all'innovazione, non già la cerchia di entità suscettibili di coinvolgimento nella "rete"». Da ultimo, cfr. A. Pisani Massamormile, *Profili privatistici del contratto di rete*, in *Riv. dir. priv.*, 2012, 385 ss., in part. 396 s.

stendere una convenzione atipica tra soggetti pubblici e privati. Nel primo caso sarà applicabile la disciplina del contratto di rete, compresa la possibilità di costituire patrimoni destinati ad uno specifico progetto; nel secondo non si beneficerà semplicemente, da un lato, del regime di opponibilità degli atti e fatti iscritti assicurato dalla pubblicità nel registro delle imprese<sup>37</sup> e, dall'altro, della soggettività giuridica della rete ottenibile ai sensi dell'art. 3, comma 4<sup>quater</sup>, d.l. 5/2009<sup>38</sup>.

Limitando il campo di analisi all'acqua e al settore ambientale, l'esigenza di sperimentare sul piano operativo i risultati della ricerca, implica necessariamente il coinvolgimento di soggetti pubblici (quali ad esempio, le autorità d'ambito e le università) e privati (si pensi alle società di *engineering*)<sup>39</sup> che potrebbero regolare i rispettivi rapporti attraverso forme contrattuali di stampo consortile (o reticolare)<sup>40</sup>.

Il contratto di rete, abbia o meno personalità giuridica, è pertanto, una delle possibili forme aggregative tra imprese che potrebbe aspirare ad ottenere il riconoscimento regionale o integrare uno dei «soggetti pubblici o priva-

---

<sup>37</sup> Ci si riferisce, in particolare, alla rappresentanza e alla costituzione di un fondo comune con cui si assicura la responsabilità limitata degli aderenti per «le obbligazioni contratte dall'organo comune in relazione al programma di rete» (art. 3, comma 4<sup>ter</sup> n. 2, d.l. 5/2009).

<sup>38</sup> In argomento v. C. Ibba, *Contratto di rete e pubblicità delle imprese (con qualche divagazione in tema di soggettività)*, in *Orizzonti del dir. comm.*, 2014, 3; G. Marasà, *La pubblicità dei contratti di rete*, ivi; A. SERRA, *Contratto di rete e soggettività giuridica*, ivi, e, per ulteriori riferimenti bibliografici, sia consentito il rinvio a A. Caprara, *Il contratto di rete e gli adempimenti pubblicitari: le pubblicità del contratto*, in *Giur. comm.*, 2015, I, 113 ss. Il tema è solo apparentemente legato alla soggettività della rete che, ai sensi dell'art. 3, comma 4<sup>quater</sup>, d.l. 5/2009, si ottiene solo con l'iscrizione nella sezione ordinaria del registro delle imprese. La rete, anche quando non ha la soggettività giuridica, se è non di meno iscritta nel registro delle imprese, può essere dotata di capacità di assumere obbligazioni nei confronti dei terzi, tanto che si prevede la possibilità di costituire un fondo comune con cui si assicura la responsabilità limitata degli aderenti per «le obbligazioni contratte dall'organo comune in relazione al programma di rete» (art. 3, comma 4<sup>ter</sup> n. 2, d.l. 5/2009).

<sup>39</sup> Società che, pur coinvolgendo di regola professionisti iscritti ad appositi albi, hanno una peculiare disciplina. Peraltro le società di *engineering* potrebbero avere un ruolo importante anche nella promozione della responsabilità sociale di impresa visto il rilievo che essa assume anche nella disciplina dei pubblici appalti (cfr. l. 11/2016 art. 1 lett. *ddd.*).

<sup>40</sup> La forma contrattuale che lega i partecipanti non costituisce, né può costituire una tecnica di elusione degli obblighi di gara laddove ne ricorressero i presupposti. Il tema meriterebbe ben altro spazio anche alla luce dei potenzialmente pericolosi incroci tra Stato e Mercato alle luce delle direttive appalti e concessioni. Utili indicazioni in proposito in M. Libertini, *Diritto della concorrenza dell'Unione Europea*, Milano, 2014, 526 ss. e 530.

ti» che partecipa alla costituzione di una rete regionale. Il contratto di rete inoltre, a prescindere dal fatto che abbia o meno soggettività giuridica, persegue l'innalzamento della capacità competitiva e innovativa che andrà misurata sulle sole imprese aderenti, in quanto essa è legata alle modalità di realizzazione del progetto (i.e. esecuzione del contratto), non alla struttura giuridica organizzativa per la sua attuazione<sup>41</sup>. Nulla esclude che tale struttura organizzativa sia promotrice o socio fondatore di una realtà societaria come una *start-up* a cui affidare la collocazione del prodotto innovativo sul mercato. La *start-up* sociale, ad esempio, per essere tale deve avere quale «oggetto sociale esclusivo o prevalente, lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico» (art. 25, comma 2 lett. f. d.l. 179/2012), ed operare «in via esclusiva nei settori indicati all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155» (art. 25, comma 4, d.l. 179/2012). Tra questi è espressamente prevista la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (...) con esclusione delle attività, esercitate abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi»<sup>42</sup>. In quanto *start-up* innovativa tale società potrebbe quindi avvalersi dei fino ad ora inediti (per l'ordinamento domestico)<sup>43</sup> sistemi di finanziamento (ad esempio: *crowdfunding*)<sup>44</sup>. In tal modo si rende l'innovazione di-

<sup>41</sup> Sul punto sia consentito il rinvio a A. Caprara, *Innovazione e impresa innovativa*, in *Contr. impr.*, 2015, 1154 ss., in part. 1179. *Contra* sembrerebbe A. Barba, *Reti di impresa e abuso di dipendenza economica*, in *Contr. impr.*, 2015, 1264 ss., in part. 1319, dove si precisa che la «crescita competitiva collettiva diventa crescita del soggetto metaindividuale, qualora la rete venga soggettivizzata».

<sup>42</sup> La pratica ha sollecitato, ai fini del trasferimento tecnologico, la disciplina dello *spin-off*: una società di capitali che, come è noto, costituisce uno strumento che consente ai ricercatori di ottenere un duplice beneficio ossia, da un lato, lo sfruttamento economico dei risultati della ricerca immediatamente applicabile sul piano industriale e commerciale (siano o meno brevettabili come il *know-how*) e, dall'altro, rendere noto alla comunità scientifica gli esiti dell'indagine condotta. Questo modello organizzativo soffre della difficoltà di attrarre investimenti da parte di soggetti privati avendo essenzialmente il fine di svolgere attività di ricerca e sviluppo finalizzata all'affinamento di conoscenze già proprie dei ricercatori che vi operano o l'accrescimento del contributo innovativo (di processo o prodotto) delle stesse anche grazie al supporto dell'università o centro di ricerca. Nulla esclude che lo *spin-off* possa essere assoggettato alla disciplina della *start-up* innovativa (art. 25 ss. d.l. 179/2012).

<sup>43</sup> Cfr., per ulteriori riferimenti, Ross S. Weinstein, *Crowdfunding in the U.S. and Abroad: What to Expect When You're Expecting*, in *Cornell International Law Journal*, Vol. 46, 2013, 428 ss.

<sup>44</sup> Queste modalità organizzative dell'attività economica possono, infatti, accedere ad una

sponibile sul mercato e, a sua volta nelle condizioni di attrarre risorse che ne consentano l'autonomia operativa e finanziaria <sup>45</sup>.

5. – La rete innovativa regionale, per la caratteristica strutturale sopra anticipata, ossia l'assenza di una disciplina della relazione giuridica tra gli aderenti, è dunque funzionale all'ottenimento di un finanziamento (regionale) per il conseguimento degli obiettivi declinati dall'art. 7 l. Veneto 13/2014, ma non fornisce modelli utili per sviluppare il reticolato giuridico che valorizza le sinergie socio-economico sottostanti offrendo loro adeguato supporto.

Ne consegue che i diversi settori della ricerca (tra i quali l'acqua che qui si è presa come punto di osservazione) necessitano di modelli giuridici in grado di favorire il trasferimento tecnologico rendendolo, da un lato, fruibile per le imprese o gli enti interessati e, dall'altro, remunerativo, anche in termini sociali, per l'intera comunità.

---

procedura innovativa di finanziamento prevista dall'art. 30 d.l. 179/2012 e dall'art. 50 *quinquies* TUF, nonché dalla normativa secondaria (cfr. Reg. Consob n. 18592/2013).

<sup>45</sup> La medesima matrice potrebbe trovare applicazione laddove l'acqua venisse in considerazione con riferimento ad un altro settore di importante rilievo imprenditoriale (anche per la regione Veneto): il turismo. La legislazione nazionale mette a disposizione infatti un modello di impresa start-up (la c.d. start-up turismo), ossia una società che ha «come oggetto sociale la promozione dell'offerta turistica nazionale attraverso l'uso di tecnologie e lo sviluppo di software originali, in particolare, agendo attraverso la predisposizione di servizi rivolti alle imprese turistiche» (così art. 11 *bis* d.l. 83/2014).

*Abstract*

L'acqua ha caratteristiche funzionali e socio-economiche che la rendono un prodotto unico nel mercato. Ne consegue una particolare attenzione ad un uso attento e razionale, evitando sprechi e favorendo il ri-utilizzo del bene. Questa cultura del riciclo trova una forte leva nel contesto giuridico comunitario che ne fa applicazione diretta al campo dell'acqua. Ne deriva la necessità di innovare e trovare soluzioni organizzative capaci, da un lato, di favorire l'accesso alle risorse per la ricerca che la stessa UE mette a disposizione e, dall'altro, di gestire i finanziamenti ottenuti coinvolgendo, nei rispettivi ruoli, partner pubblici e privati. L'assenza, nel diritto italiano, di una disciplina di diritto pubblico capace di offrire risposte adeguate a tale esigenza, spinge a verificare se il diritto dell'impresa consenta di sviluppare soluzioni aggregative innovative soddisfacenti. In tale contesto ci si chiede se la l. Veneto 13/2014 possa costituire un utile strumento per agevolare il c.d. trasferimento tecnologico ed eventualmente le interazioni tra questo e le nuove discipline messe a disposizione dalla legge nazionale per favorire l'innovazione e la competitività *delle* attività economiche e non necessariamente *tra* le sole imprese.