

Scritto da Stefano Sorvino\*  
Sabato 18 Giugno 2016 10:20

---



AVELLINO – L’attuale amministrazione regionale ha il merito di aver portato a termine (con l’approvazione della *L.R. 2.12.2015, n.15*) uno sforzo, tante volte intrapreso in passato ma sempre arenato, di riordino normativo del servizio idrico integrato con la istituzione dell’Ente idrico regionalizzato (Eic). Campania, Sicilia e Calabria sono state le ultime Regioni a legiferare in materia – oltre ad essere quelle che registrano il più alto livello di frammentazione del sistema di gestione – adeguandosi all’obbligo perentorio previsto dalla legge cosiddetta “Sblocca-Italia”, in modo da scongiurare l’esercizio dei poteri sostitutivi mediante il commissariamento governativo.

Questo risultato positivo fa il paio con l'approvazione della legge regionale 26 maggio 2016 n.14 (contenente "*Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti*"), che disciplina il ciclo dei rifiuti, il relativo assetto delle competenze, il processo di pianificazione e gestione con le corrispondenti azioni regionali, in un settore – quello della gestione integrata dei rifiuti – che presenta analogie, parallelismi e similitudini rispetto al servizio integrato del ciclo unitario delle acque.

Il servizio idrico è costituito dall'integrazione di un insieme di servizi pubblici locali, a titolarità comunale ma da organizzare ed esercitare su scala sovralocale – attraverso forme associate obbligatorie – secondo indirizzi regionali ed anche nazionali, con un esercizio caratterizzato da notevole complessità gestionale ed organizzativa e da uno spiccato contenuto di ricadute ambientali. Oltre alla tradizionale gestione dei servizi di acquedotto (captazione, adduzione, distribuzione) - per segmenti da ricomporre ad unità - le questioni più serie ed impellenti sono quelle relative alla attuale insufficienza dei processi di depurazione, sotto il profilo delle necessità infrastrutturali, finanziarie e di adeguamento impiantistico, per allineare il nostro Paese agli stringenti obblighi derivanti dalle normative e dai conseguenti procedimenti di infrazione comunitari.

La corretta ed organica attuazione del riordino del settore, avviato dalla legge 36/1994 e riconfermato dal decreto legislativo di "codificazione" ambientale n.152/2006, rappresenta un elemento essenziale per lo sviluppo delle infrastrutture idriche ed il potenziamento della politica locale dei servizi pubblici primari. La legge "Galli" aveva introdotto una disciplina innovativa, attraverso una riorganizzazione di tipo imprenditoriale dei servizi idrici, in partenza frammentati e poi aggregati per ambiti territoriali, attraverso una connessione funzionale ed organica tra il ciclo naturale delle acque e quello tecnologico, costituito dalla rete degli impianti (di adduzione-distribuzione, potabilizzazione, collettamento fognario, scarico, depurazione ecc.).

L'obiettivo, ormai risalente ma finora non conseguito, è il perseguimento di adeguate economie di scala mediante l'affidamento della gestione a soggetti - pubblici o privati o misti - industrialmente organizzati e dotati del *Know-how* necessario per realizzare e, soprattutto, gestire opere ed esercizi tecnicamente e tecnologicamente complessi. Il riassetto viene sempre ipotizzato sulla base dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità, di cui alla legge 142/90, le cosiddette "tre E" – che dovrebbero informare la moderna organizzazione dei servizi locali – con una potenziale apertura alla concorrenza di mercato, alla compartecipazione privata ed ai processi di parziale liberalizzazione del comparto, sotto la garanzia del penetrante ed ineliminabile controllo della mano pubblica.

Scritto da Stefano Sorvino\*  
Sabato 18 Giugno 2016 10:20

---

La normativa di base – più volte rimaneggiata ma non ribaltata – prevede, da oltre venti anni, che ogni Regione ripartisca il proprio territorio in ambiti, in ognuno dei quali deve individuarsi un’Autorità o ente d’ambito come consorzio obbligatorio di enti locali non di gestione ma per l’esercizio delle funzioni di governo che, a sua volta, affida il servizio al gestore tendenzialmente unico (salvo eventuali e temporanee eccezioni). Su questo tema si è svolto ad Avellino il 25 aprile scorso, presso l’amministrazione provinciale (Palazzo Caracciolo) un interessante confronto con i rappresentanti istituzionali e politici.

\* \* \*

I principi di unitarietà ed unicità della gestione per ambiti ottimali si sono avvicinati nel tempo come criteri legislativi ispiratori dell’organizzazione del nuovo sistema - dalla legge del 1994 al decreto “Matteoli” del 2006, con le successive modifiche - sino al decreto legge “sblocca-Italia” n. 133/2014, che ha ristabilito il principio di unicità della gestione per ciascun ambito. I singoli comuni appartenenti all’Ato devono trasferire in concessione d’uso gratuito la gestione delle reti al soggetto affidatario dell’ambito, con la sola eccezione dell’adesione facoltativa per i Comuni con popolazione fino a mille abitanti inclusi nel territorio montano (a condizione che gestiscano l’intero servizio idrico integrato e previo consenso dello stesso Ente d’ambito).

La legge “Galli” ha registrato in questo ventennio un’attuazione lenta, difficoltosa ed insoddisfacente, con un passaggio al nuovo assetto incompleto e frammentato, anche per il diffuso inadempimento di regioni, enti d’ambito e numerosi Comuni rispetto agli obblighi di legge. In Campania la legge regionale di attuazione del 1997 aveva ripartito il territorio in quattro ambiti, poi divenuti cinque (con lo sdoppiamento del Napoli-Volturno), ma in uno solo di essi si è realizzato un modello organizzativo – con l’affidamento ad un soggetto gestore unico (società Gori) – in qualche modo corrispondente al disegno riformista, sia pure con notevoli difficoltà e problemi.

Nel territorio nazionale - ripartito oggi in novantadue ambiti e sub-ambiti - sono allo stato riscontrabili una pluralità di situazioni differenziate tra le regioni, con Ato non ancora affidati ed Ato affidati ad uno o più soggetti gestori del servizio, che in alcuni casi hanno rilevato l’esercizio per l’intero territorio di riferimento mentre in altri non hanno completato l’acquisizione della gestione delle reti comunali, in uno scenario largamente disomogeneo.

La rinnovata normativa regionale del 2015 opera una razionalizzazione delle dimensioni organizzative del sistema idrico campano, in linea con i più recenti indirizzi, a cui corrisponde

Scritto da Stefano Sorvino\*  
Sabato 18 Giugno 2016 10:20

---

l'unificazione del soggetto amministrativo-ente idrico su scala regionale ma con un'adeguata articolazione per sub-ambiti (che recuperano i precedenti cinque Ato). Essa dovrebbe consentire la garanzia di uno scenario unitario di sintesi, ma al tempo stesso assicurare sia la rappresentatività territoriale delle politiche di servizio, sia una dimensione aderente alle effettive ed omogenee dinamiche dei bacini gestionali di utenza.

Bisogna fare attenzione a possibili confusioni terminologiche: infatti nella materia collegata della difesa del suolo e delle autorità di bacino, i distretti idrografici sono stati concepiti dalla normativa comunitaria (direttive 2000/60 e 2007/60 CE) e nazionale di attuazione come macro-aggregazioni di più distretti. Invece nella disciplina del servizio idrico, in Campania, i distretti vengono intesi come articolazioni di livello endoregionale dell'ambito unico di scala minore - a dimensione provinciale o interprovinciale - per le funzioni amministrative, con una potenziale dialettica tra la direzione unitaria del costituendo Eic e gli indirizzi territoriali dei consigli distrettuali. Si realizza con la legge De Luca-Bonavitacola una buona sintesi tra le esigenze di semplificazione ed ottimizzazione per macro-ambiti – personificate nella dimensione unitaria regionale – ed istanze di efficienza gestionale e di rappresentazione delle peculiarità territoriali, proporzionate e soddisfacibili solo alla scala intermedia degli ambiti distrettuali (Napoli, Sarnese-Vesuviano, Sele, Terra di Lavoro, Calore Irpino).

Ora fatta la legge regionale n. 15/2015, bisogna correttamente attuarla evitando che - come per il passato - rimanga inapplicata o stravolta, e quindi concretizzare ed aggiornare la pianificazione di settore nella sequenza dei vari passaggi (piano d'ambito, modello gestionale ed organizzativo, programma degli interventi, piano finanziario e tariffa), in adesione alle peculiarità territoriali, ambientali e di gestione dei singoli ambiti. La giunta regionale ha anche proceduto all'adozione dello statuto-tipo dell'ente idrico campano (Burc n. 16 del 9/3/2016), disciplinandone gli organi di governo, la partecipazione, l'organizzazione e le attività – sia per il livello regionale che per i singoli ambiti distrettuali – con una regolamentazione statutaria oggi sottoposta all'approvazione degli enti locali, come adempimento dovuto e propedeutico al processo di aggregazione sovralocale.

\* \* \*

Una volta costituito e strutturato l'Ente idrico campano si passerà alla fase più complessa ed operativa costituita dalla scelta del modello di gestione – sulla base dei dati scaturenti dalla programmazione finanziaria ed infrastrutturale – nell'ambito delle opzioni previste dalla cangiante normativa sui servizi pubblici locali, tra evoluzioni nazionali e vincoli di diritto comunitario. Il tema settoriale delle risorse idriche si coniuga in via attuativa con il regime giuridico di affidamento ed esercizio dei servizi pubblici di rilevanza economica ed industriale –

oggetto di continua evoluzione normativa e del referendum popolare del 2001 – entro cui si iscrive anche la disciplina di affidamento del servizio idrico integrato.

La stratificazione normativa e giurisprudenziale sui servizi pubblici locali e la complessità e varietà di casistica applicativa sono ormai impressionanti se si considera anche la pluralità delle fonti di produzione comunitaria e nazionale, oltre alla giurisprudenza multilivello (soprattutto europea, costituzionale ed amministrativa) - sui vari profili dell'ormai immensa problematica - dal diritto amministrativo a quello societario. I principali passaggi vanno dalla disciplina delle municipalizzazioni del 1903 al testo unico del 1925, dalla legge sulle autonomie locali del 1990 alle successive modifiche con l'articolo 23-bis, dal decreto Ronchi del 2009 ai quesiti referendari del 2011, dalle normative successive – che ne hanno ridimensionato la portata – fino alle iniziative di legge attualmente *in itinere*.

Il tema deve essere sgomberato dall'argomento ricorrente, ma scontato nella soluzione positiva, circa la natura giuridica pubblica della “risorsa acqua” - di indiscussa appartenenza demaniale - come anche i beni strumentali allo stesso servizio idrico, ferma restando la diversa e successiva questione delle modalità di individuazione dei soggetti gestori. Il nodo più impegnativo rimane invece quello dell'orientamento tra la triplice possibilità dell'affidamento “*in house providing*” ad un soggetto interamente pubblico – comunque di natura societaria e non più aziendale – o ad una società mista pubblico-privato, oppure in concessione a terzi, laddove queste ultime due soluzioni impongono la selezione del (o dei)

*partner*

mediante procedure concorsuali ad evidenza pubblica.

La formula dell'*in house* - delineata soprattutto dalla costruzione della giurisprudenza comunitaria - costituisce una sorta di prolungamento pubblicistico del vecchio modello dell'azienda locale (municipalizzata, provincializzata o consortile) attraverso una specie di delegazione organica dell'ente proprietario e titolare ad un soggetto solo formalmente estraneo ad esso, ma controllato a tutti gli effetti. I requisiti gestionali sono costituiti dalla partecipazione interamente pubblica, dal controllo diretto della *governance* societaria mediante “

*controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi*

”, dalla realizzazione della parte più rilevante della produzione attraverso l'ente locale stesso, dall'oggetto sociale definito, senza possibilità di modifica e di apertura del capitale a terzi (vedi in materia le plurime ed univoche sentenze della corte di giustizia europea).

Il tema più critico, in uno alla ponderata scelta del modulo di gestione, è la sua concreta organizzazione impegnativa se totalmente *ex novo*, ma ancor più se in rapporto di

Scritto da Stefano Sorvino\*  
Sabato 18 Giugno 2016 10:20

---

coordinamento o subentro alle radicate preesistenze gestionali (pubbliche e private) del territorio – da considerare realisticamente sotto vari profili – e fino al loro esaurimento o assorbimento nel nuovo soggetto affidatario.

L'Ato Calore Irpino, con le province interne di Avellino e Benevento, si caratterizza all'interno della Campania per speciali peculiarità ambientali – attesa la ricchezza di giacimenti idrici da salvaguardare e monitorare, anche nei trasferimenti interregionali – ma anche gestionali e territoriali, con un'utenza da servire ampia ma poco densificata, in un bacino caratterizzato da diffusi dislivelli altimetrici e, quindi, con elevati costi gestionali ed energetici.

L'articolo 21 della legge regionale, tra le disposizioni transitorie ha introdotto la possibilità delle cosiddette aggregazioni, prevedendo che “ai soggetti gestori titolari di affidamenti conformi al regime *pro-tempore* ..., al fine di favorire sinergie operative di gestione del ciclo, sono consentite, nel rispetto della normativa nazionale, operazioni societarie volte all'aggregazione e razionalizzazione delle gestioni esistenti ...”. Si tratta di una disposizione interessante ma di incerta attuazione - che offre un'opportunità di coordinamento, in via transitoria, a vantaggio delle gestioni esistenti - ma applicabile solo in positivo per la comprovata finalità di “*favorire sinergie operative*”, e soprattutto in presenza delle condizioni di base e dei requisiti di legge, in conformità al contesto ordinamentale e non per eluderlo.

\*Docente di diritto ambientale - Segretario generale Autorità di bacino Campania Centrale