



## Cos'è l'ATO

### La gestione del servizio idrico integrato in base al codice ambientale

Il servizio idrico integrato è costituito, ai sensi della definizione recata dall'articolo 141, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (cd. codice ambientale), " dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue<sup>2</sup> .

La disciplina del servizio idrico integrato è contenuta negli articoli 147-158<sup>3</sup> del D. Lgs n. 152/2006, la cui struttura si basa in buona parte sulle disposizioni della legge 5 gennaio 1994, n.36 (cd legge Galli) ora abrogata dall'articolo 175 del medesimo decreto.

### L'organizzazione del servizio

In base all'articolo 147 l'organizzazione dei servizi idrici è basata sugli ambiti territoriali ottimali (d'ora in poi ATO) definiti dalle regioni in attuazione della legge Galli. Lo stesso articolo al (comma 2 fissa) i seguenti importanti principi informatori della gestione del servizio:

1. unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui;
2. unicità della gestione e, comunque, superamento della frammentazione verticale delle gestioni<sup>4</sup>
3. adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici.

Un'importante innovazione introdotta dal codice ambientale è rappresentata dalla norma recata dall'art.148, comma 1, che attribuisce personalità giuridica alle autorità d'ambito<sup>5</sup> costituite in ciascun ATO delimitato dalla competente regione, alle quali gli enti locali partecipano obbligatoriamente. Si segnala anche l'art. 148, comma 5, che prevede la facoltatività dell'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane. La disposizione richiede la condizione che la gestione del servizio idrico sia operata direttamente dall'amministrazione comunale ovvero tramite una società a capitale interamente pubblico e controllata dallo stesso comune e precisa che su tali gestioni l'Autorità d'ambito esercita funzioni di regolazione generale e di controllo<sup>6</sup> .

Il successivo art. 149 prevede che entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della parte terza del decreto n. 152<sup>7</sup> , l'Autorità d'ambito provveda alla predisposizione e/o aggiornamento del piano d'ambito, e disciplina i contenuti del medesimo. Tale piano rappresenta lo strumento programmatico cardine dell'Autorità d'ambito, risultato di un'attività di ricognizione delle

infrastrutture esistenti, della stesura di un programma degli interventi infrastrutturali necessari e di un piano finanziario connesso ad un modello gestionale ed organizzativo.

### **Le modalità di affidamento del servizio**

Le principali disposizioni in materia di affidamento del servizio idrico integrato sono contenute nell'art. 150 e nell'art. 170 ( in particolare, comma 3, lettera *i*), per quanto riguarda la disciplina transitoria) del decreto legislativo n. 152/2006.

In materia di modalità di affidamento, una prima lettura dell'art. 150 sembra limitarsi a richiamare la disciplina oggi vigente dell'art. 113 del testo unico enti locali (d'ora in poi TUEL, recato dal decreto legislativo n. 267 del 2000).

In realtà le norme introdotte recano rilevanti innovazioni, che si spiegano anche in relazione a quanto dispone l'art. 113 TUEL in merito al rapporto fra disciplina generale (di cui all'art. 113) e discipline di settore, dal quale si evince un ampio grado di libertà delle normative di settore di discostarsi dal modello generale recato dall'art. 113 TUEL <sup>8</sup>.

A una prima lettura dell'art. 150 del d.lgs. n. 152/2006, la scelta della forma di affidamento del servizio da parte dell'Autorità d'ambito (a discrezione della stessa, ma comunque nel rispetto del piano d'ambito e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito) sembrerebbe potere essere effettuata nei limiti di una delle tre forme indicate nel comma 5 dell'art. 113 (espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica; conferimento del servizio a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare; affidamento in house <sup>9</sup>).

Tuttavia, il comma 3 reca due importanti limitazioni:

1. il ricorso all'affidamento in house può essere ammesso solo “qualora ricorrano obiettive ragioni tecniche od economiche (e tale inciso sembra coerente con le indicazioni di fonte europea, sia normative, sia giurisprudenziali, sia di indirizzo);
2. l'Autorità d'ambito può ricorrere all'affidamento a società a capitale misto con scelta del socio privato con gara (ipotesi sub lettera b) del comma 5 dell'art.113) “purchè il socio privato sia stato scelto, prima dell'affidamento, con gara da espletarsi con le modalità di cui al comma 2”. La disciplina previgente ammetteva anche l'ipotesi della scelta del socio privato dopo l'affidamento.

Nel caso di aggiudicazione del servizio mediante gara, il comma 2 dell'art. 150 prevede che essa sia disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, in conformità ai criteri di cui all'art. 113, comma 7, TUEL <sup>10</sup>, secondo modalità e termini stabiliti con decreto del Ministro dell'Ambiente non ancora emanato <sup>11</sup>.

L'art. 151 disciplina, invece, i rapporti tra autorità d'ambito e soggetti gestori del servizio idrico integrato, disponendo che tali rapporti siano regolati da convenzioni predisposte dall'Autorità d'ambito sulla base di convenzioni tipo adottata dalle regioni e dalle province autonome.

<sup>1</sup> Il testo dell'articolo 9 deriva dall'approvazione, nella seduta dello scorso 30 maggio sull'A.C. 2272 – bis- A, di un emendamento della Commissione e un subemendamento ad esso riferito (emendamento 6.0300 e subemendamento Monelli 0.60.300.3)

2 si tratta di una definizione che riproduce quella recata dall'articolo 4, comma 1, lettera f, della legge Galli, che nel 1994 introdusse una profonda riforma del settore svolta ad unificare "in un unico ciclo di prestazioni attività fino a quel momento separatamente considerate e conseguentemente organizzate secondo soluzioni particolari. E così il servizio idrico diventa "integrato": un ampio contenitore che raccoglie al suo interno il complesso dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, oltre che di fognatura e depurazione delle acque reflue" con l'intento di rimediare alla "parcellizzazione" operativa che i vecchi meccanismi avevano generato, con migliaia di strutture deputate alla gestione e una certa dispersione di risorse economiche". C. Mancuso, il servizio idrico integrato in Emilia – Romagna tra esigenze di aggregazione e nuovi municipalismi, in "le istituzioni del federalismo" n. 2/2006. tale numero della rivista è un fascicolo monografico dedicato al servizio idrico integrato, completamente disponibile anche all'indirizzo internet [http://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_2\\_2006/indice\\_2\\_06.htm](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_2_2006/indice_2_06.htm).

3 costituenti il Titolo II della Sezione III della Parte terza del decreto n. 152.

4 Si ricorda che nello schema di decreto legislativo correttivo al codice ambientale (art. 2, co.13) , su cui la Commissione ambiente ha espresso parere nella seduta del 24 ottobre, prevede – attraverso due novelle all'art. 147 relativo all'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato e all'art. 150 sulla scelta della forma di gestione e procedure di affidamento – l'unitarietà , anziché l'unicità, della gestione del servizio idrico integrato.

5 Tale novella ha consentito di superare le difficoltà operative legate al fatto che in alcune regioni non si era provveduto a conferire personalità giuridica agli enti d'ambito, secondo quanto sottolineato nella Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici per l'anno 2005, redatta nel luglio 2006 dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e consultabile all'indirizzo internet [http://www.2.minambiente.it/Sito/cvri/docs/relazione\\_2005.pdf](http://www.2.minambiente.it/Sito/cvri/docs/relazione_2005.pdf).

6 si segnala che l'art. 2, comma 14, del già richiamato schema di decreto legislativo correttivo richiede la condizione che i comuni gestiscano l'intero servizio idrico integrato, nonché il consenso dell'Autorità d'ambito competente

7 vale a dire deve il 29 aprile 2007

8 a tal fine deve essere considerata sia la dizione del comma 1 dello stesso art. 113 – nel quale le norme in esso contenute si autodichiarano ( con una certa contraddittorietà) "inderogabili e integrative delle discipline di settore" – sia la dizione del successivo comma 5, ove si dispone che "l'erogazione del servizio avviene secondo le discipline di settore e nel rispetto della normativa dell'Unione Europea ", pur proseguendo poi in una precisa elencazione delle tre note modalità di affidamento (a società di capitali, con gara, a società a capitale misto con scelta del socio privato attraverso gara e affidamento in house).

Infine, sempre al fine di chiarire l'intreccio fra norme generali e norme di settore, il comma 5-bis aggiunge che "le normative di settore al fine di superare assetti monopolistici., possono introdurre regole che assicurino concorrenzialità nella gestione dei servizi da esse disciplinati prevedendo, nel rispetto delle disposizioni di cui al comma 5, criteri di gradualità nella scelta della modalità di conferimento del servizio".

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

10 Tale disposizione prevede che la gara di cui al comma 5 è indetta nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi., ambientali, di equa distribuzione sul territorio di sicurezza definiti dalla competente Autorità di settore o, in mancanza di essa, dagli enti locali. La gara è aggiudicata sulla base del migliore livello di qualità e sicurezza e delle condizioni economiche e di prestazione del servizio, dei piani di investimento per lo sviluppo e il potenziamento delle reti e degli impianti, per il loro rinnovo e manutenzione, nonché dei contenuti di innovazione tecnologica e gestionale. Il quarto periodo della medesima disposizione precisa che "le previsioni di cui al presente comma devono considerarsi integrative delle discipline di settore". Occorre ricordare che la sentenza n. 272 del 2004 della Corte Costituzionale – che rappresenta il principale riferimento giurisprudenziale successivo al titolo V in materia di riparto di competenze Stato/Regioni nella materia dei servizi pubblici locali – ha disposto che "l'art. 113, comma 7, pone in essere una illegittima compressione dell'autonomia regionale, poiché risulta ingiustificato e non proporzionato rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza l'intervento legislativo statale" e ha pertanto dichiarato illegittimi il secondo e il terzo periodo di tale disposizione.

11 Si tratta di uno dei decreti ministeriali del 2 maggio 2006, di cui il Ministero dell'Ambiente ha comunicato l'inefficacia di tale decreto, poiché privi del necessario visto della Corte dei Conti (G.U. n. 146/2006).