

36/94, esercitavano la gestione dei servizi idrici in forma diretta mediante aziende speciali, Enti e consorzi pubblici con le eventuali modificazioni avvenute fino alla data di entrata in vigore della L.R. 81/95, di prima attuazione della L.36/94. Vengono altresì determinati gli indirizzi per la definizione da parte delle Autorità di Ambito dei criteri di valutazione per il riconoscimento delle salvaguardie, così fissati:

- a) le decisioni di salvaguardia devono avere esclusivo riferimento ad obiettive valutazioni di carattere tecnico-economico ed indicatori di efficienza ed efficacia di comprovare le capacità gestionali esistenti ed i livelli di servizio effettivamente assicurati rispetto agli *standards* qualitativi, quantitativi e di costo stabiliti nella convenzione-tipo ed espressi dal piano tecnico-finanziario;
- b) non possono essere comunque salvaguardate le gestioni esistenti:
 - qualora dalla ricognizione risulti uno stato di obsolescenza e di inefficienza impiantistica derivante dalla mancanza di adeguati interventi di mantenimento ed ammodernamento o qualora il livello qualitativo del servizio erogato sia stato ricorrentemente non corrispondente alle prescrizioni del DPR n. 236/88 e della legge n. 319/76.
 - ogni qualvolta sia accertato, sulla base del piano tecnico-finanziario, che la salvaguardia determini evidenti diseconomie di scala o lievitazioni di costi pregiudizievoli all'economicità del servizio idrico, all'efficienza ed efficacia della gestione del servizio idrico integrato dell'intero Ambito Territoriale.

Le salvaguardie non possono superare un periodo massimo di tre anni.

La **Regione Lazio**, all'art. 12 della L.R. 6/96, dispone che le salvaguardie devono essere disposte direttamente all'interno della convenzione di cooperazione, fissa altresì i criteri per il riconoscimento delle gestioni da salvaguardare, che di fatto avviene contestualmente alla costituzione del consorzio o alla sottoscrizione della convenzione di cooperazione.

Gli organismi esistenti da ammettere ad eventuale salvaguardia devono rispondere «a particolari criteri di efficienza, efficacia ed economicità». I parametri obiettivi di carattere economico, organizzativo e gestionale sono definiti nelle convenzioni, e hanno come finalità quella di «garantire l'interesse generale dell'intero Ambito ed in ogni caso assicurare la qualità del servizio e consentire risparmi nei costi di gestione».

La convenzione di cooperazione pertanto recepisce la situazione in essere, individuando sia le gestione salvaguardate, sia gli organismi non salvaguardati, i quali «sono soppressi o liquidati a decorrere dal conferimento del servizio idrico integrato», procedendo altresì ad individuare il soggetto coordinatore. Per quanto la legge regionale disponga che in ciascun Ambito, «di norma», si provvede alla gestione del servizio idrico integrato mediante un unico soggetto gestore, non sono fissati limiti temporali alla salvaguardia, tantomeno sono evidenziati meccanismi di verifica diretta della permanenza

dei parametri di salvaguardia fissati dalla convenzione di cooperazione. Si ritiene comunque che al momento in cui una gestione salvaguardata non dovesse rispettare i parametri e gli *standard* gestionali, automaticamente, attraverso procedure da determinarsi in convenzione, si abbia la decadenza della salvaguardia, essendo venuti meno i requisiti tecnico-gestionali che giustificavano la decisione.

Lo schema di convenzione allegato al provvedimento legislativo, fissa una griglia di criteri e parametri per verificare le gestioni da salvaguardare:

- a) consistenza e solidità economico-finanziaria commisurata alla dimensione dell'area e dell'utenza servita comprovata dai bilanci degli ultimi tre anni e da attestazioni di solvibilità di tipo bancario;
- b) stato degli impianti e processo di rinnovamento ed adeguamento degli stessi alle esigenze dinamiche dell'utenza comprovati anche dall'aver sviluppato, negli ultimi tre anni, investimenti per il miglioramento qualiquantitativo e l'integrazione del servizio, attraverso l'utilizzo di fondi propri;
- c) costi di gestione unitari, accertati mediante l'esame dei bilanci, inferiori alla tariffa media praticata e comunque confrontabili con i costi unitari medi regionali;
- d) verifica che, attraverso il mantenimento della gestione salvaguardata, non si determinino diseconomie di scala o lievitazione di costi che portino nocumento all'interesse generale dell'intero Ambito;
- e) analisi del livello qualitativo del servizio erogato, verificando, dalla

documentazione in possesso dell'Ente, la corrispondenza tra i controlli di qualità effettuati e le prescrizioni del dpr. n. 236/88 in merito alle acque potabili e della legge n. 319/76 per quanto riguarda le acque reflue;

- f) controllo della adeguatezza degli interventi effettuati per la protezione delle risorse idropotabili nelle zone di tutela assoluta e di rispetto, e le prescrizioni di cui al dpr. n. 236/88.

Con l'art. 11, comma 5, della L.R. n. 63/96, la **Regione Basilicata** dispone che la individuazione delle gestioni da salvaguardare «è subordinata alla verifica del rispetto dell'interesse generale dell'intero Ambito, della qualità del servizio e del risparmio dei costi di gestione», rinviando allo schema di convenzione di cooperazione allegato al provvedimento legislativo. Tale convenzione fissa all'art. 9, i seguenti criteri-base per procedere alla salvaguardia delle gestioni esistenti:

- a) essere Ente soggetto a vigilanza statale ovvero a partecipazione pubblica, ai sensi della legge 142/90, aziende speciali e consorzi di Comuni. Non potranno essere oggetto di salvaguardia le gestioni in diretta economia degli Enti Locali;
- b) gestire da almeno 5 anni il servizio direttamente con una propria struttura di personale e mezzi organizzata per lo svolgimento delle funzioni e delle attività prevalenti connesse al servizio;
- c) aver gestito nel suddetto periodo di tempo il servizio idrico di propria competenza con regolarità e con bilancio in pareggio.

Non sono fissati limiti temporali alla salvaguardia.

La **Regione Piemonte**, con l'art. 7 comma 3 della L.R. 13/97, fissa i requisiti per il riconoscimento delle salvaguardie:

- a) gestione diretta del servizio idrico con una propria struttura organizzata per lo svolgimento delle attività prevalenti connesse al servizio medesimo;
- b) avere operato secondo criteri di economicità, efficienza ed efficacia valutati secondo modalità di analisi determinate dalla Giunta regionale;
- c) essere in grado di rispettare i livelli minimi definiti dall'art. 4, comma 1, lett. g) della legge 36/94.

La salvaguardia può essere revocata a quei gestori che entro i successivi 5 anni non abbiano provveduto alla gestione sovracomunale dei servizi idrici. La legge, in ogni caso non fissa un limite temporale alle salvaguardie.

La normativa della **Regione Liguria** rinvia ai contenuti della convenzione la determinazione dei «parametri obiettivi di carattere economico organizzativo e gestionale sulla base dei quali si può provvedere alla individuazione dei soggetti da salvaguardare, tenuto conto in particolare dei bacini idrografici interni all'Ambito».

La **Regione Calabria** dispone che «la individuazione dei soggetti da salvaguardare si provvede nella predisposizione della convenzione per gestione del servizio idrico integrato», la quale è condizionata «ad una verifica, condotta sulla base di parametri obiettivi di

carattere economico, organizzativo e gestionale». (art. 49 comma 3 e 5 L.R. n. 10/97). Tali parametri sono contenuti negli schemi di convenzione, e sono i seguenti:

- a) consistenza e solidità economica/finanziaria commisurata alla dimensione dell'area e dell'utenza servita, comprovata dai bilanci societari e dagli ultimi tre anni e da attestazioni di solvibilità di tipo bancario;
- b) comprovata esperienza almeno triennale nella gestione dei servizi idrici ed adeguata dotazione di mezzi e di strutture organizzative, il tutto commisurato alle dimensioni dell'area e dell'utenza servita;
- c) realizzazione di investimenti, negli ultimi tre anni, per il miglioramento qualitativo del servizio attraverso l'utilizzo di capitali propri;
- d) livello qualitativo del servizio erogato, verificando, dalla documentazione in possesso dell'Ente, la corrispondenza tra i controlli di qualità effettuati e le prescrizioni del dpr. n. 236/88 in merito alle acque potabili, nonché quelle della legge n. 319/76 per quanto attiene alle acque reflue;
- e) controllo dell'adeguatezza degli interventi effettuati per la protezione delle risorse idropotabili nelle zone di tutela assoluta e di rispetto, e dell'osservanza delle prescrizioni di cui al dpr. n. 236/88.

La verifica della sussistenza dei parametri per procedere alla salvaguardia deve pertanto avvenire precedentemente alla costituzione dell'Autorità di Ambito, poiché la convenzione deve già identificare le gestioni salvaguardate.

La **Regione Umbria** disciplina in maniera indiretta la salvaguardia, laddove all'art. 13 della L.R. n. 43/97 prevede che l'Autorità di Ambito «può provvedere, *per periodo non superiore a 3 anni*, alla gestione del servizio idrico integrato, anche mediante una pluralità di soggetti a ciò preposti alla data in entrata in vigore della (..) legge». All'Autorità di Ambito è altresì demandato il compito di procedere alla valutazione della sussistenza «di comprovate condizioni di efficienza, efficacia ed economicità in base a parametri obiettivi di carattere economico, organizzativo e gestionale, tali da garantire gli interessi generali dell'intero Ambito ed in ogni caso da assicurare la qualità del servizio e degli investimenti».

La **Regione Veneto** ha introdotto una disciplina di particolare dettaglio, sull'istituto della salvaguardia. Innanzitutto vi è la previsione della pluralità dei soggetti gestori motivata con la sussistenza di «particolari ragioni di natura territoriale e amministrativa, nel rispetto dei criteri di interesse generale nell'Ambito e di qualità del servizio prestato all'utenza». La salvaguardia, inoltre, «non deve comportare pregiudizio per l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione complessiva dell'Ambito, né comportare una significativa differenziazione tra le tariffe applicate alle utenze». A tale scopo all'Autorità di Ambito è consentito di «apportare le necessarie modifiche alla porzione di territorio servito dagli Enti gestori salvaguardati, ricomprendovi anche ulteriori Comuni», potendo così estendere l'Ambito Territoriale interessato alle gestioni salvaguardate. In caso di salva-

guardia, il soggetto gestore deve assicurare, per la porzione di territorio servita, alla gestione di tutte le fasi del servizio idrico integrato. Non sono pertanto ammesse salvaguardie per gestioni limitate a singole fasi del servizio. Il gestore ammesso alla salvaguardia deve servire «parti geograficamente omogenee dell'Ambito Territoriale Ottimale con almeno 200.000 abitanti residenti». Nei territori montani l'Autorità di Ambito per il periodo della salvaguardia può provvedere alla gestione del servizio idrico integrato con gestori aventi scala territoriale corrispondente a quella della Comunità montane, con un bacino di utenza inferiore ai 200.000 abitanti.

La salvaguardia deve essere richiesta dagli Enti Locali proprietari, ed ha carattere di temporaneità: la durata è demandata all'autonomia scelta dell'Autorità di Ambito.

I requisiti minimi che devono possedere i soggetti ammissibili a salvaguardia:

- a) essere una s.p.a. a prevalente capitale pubblico locale o un'azienda speciale o un consorzio, ex artt. 22, 23 e 25 della legge 142/90;²⁸
- b) gestire il servizio di acquedotto o di fognatura o di depurazione direttamente con una struttura di personale e mezzi organizzata per lo svolgimento delle funzioni e delle attività prevalenti connesse al servizio medesimo;
- c) avere operato secondo principi di economia, efficacia ed efficienza, valutati, basandosi su dati, indici e parametri desumibili da documenti ufficiali relativi agli ultimi 3 esercizi dell'Ente;

- d) aver soddisfatto, nell'esercizio precedente a quello di entrata in vigore della L.R. n. 5/98 ad almeno una delle seguenti condizioni:
- avere fornito il servizio di acquedotto o di fognatura, ad almeno 25.000 abitanti residenti;
 - avere erogato almeno 2,5 milioni di m³ annui di acqua potabile;
 - essere dotati di almeno un impianto di depurazione il cui esercizio risulti complessivamente autorizzato per almeno 50.000 abitanti equivalenti;
- e) aver rispettato, nell'esercizio precedente a quello di entrata in vigore della L.R. n. 5/98, i livelli minimi dei servizi come individuati dal D.P.C.M. 4.3.1996.

Le salvaguardie possono avere una durata massima di 4 anni, atteso che il comma 5 dell'art. 9 della L.R. n. 5/98 dispone che l'Autorità di Ambito persegue l'obiettivo di addivenire alla gestione a regime del servizio idrico integrato, superando «la fase *temporanea* della salvaguardia», entro 4 anni dalla stipula della convenzione di gestione con i soggetti gestori.

La legge n. 18/98 della **Regione Marche** non disciplina l'istituto della salvaguardia, in compenso contiene due norme di indirizzo che sembrano porre la questione della salvaguardia come continuità temporaneamente limitata nel tempo delle gestioni esistenti, a prescindere dalla previsione di specifici requisiti tecnici. L'art. 9, comma 2 lett. d) da un lato dispone che «I Comuni compresi in ciascun A.T.O. e le Autorità di Ambito, secondo le rispettive competenze, incentivano il

riassetto organizzativo delle esistenti aziende speciali e consortili che gestiscono servizi idrici in base ai criteri di cui all'art. 8, comma 1 della legge 36/94»; dall'altro, prevede che «per un periodo *transitorio* di 5 anni, le Autorità di Ambito affidano la gestione del servizio idrico integrato ad aziende consortili o a società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente partecipazione pubblica». Il combinato delle due disposizioni non può essere letto che nel senso precedentemente indicato, perché altrimenti non si spiegherebbe l'incentivazione al riassetto delle gestioni esistenti rispetto ad un successivo affidamento del servizio che dovrebbe, nello spirito della legge 36/94, superare la frammentazione gestionale attraverso l'unità e l'integrazione del servizio idrico.

Per quanto riguarda la **Regione Abruzzo**, la **Regione Campania** e la **Regione Sardegna**,²⁹ non si rinviene alcuna disposizione nelle leggi di recepimento in ordine alla disciplina delle salvaguardie.

La **Regione Lombardia** tra le funzioni attribuite alla Conferenza di servizi precedente alla costituzione dell'Autorità di Ambito quella di «individuare i parametri oggettivi di carattere economico e gestionale ai fini della determinazione dei soggetti da salvaguardare (art. 6, comma 1 lett.g). Il successivo art. 7, comma 3, definisce le modalità procedurali per procedere alla individuazione delle gestioni da salvaguardare, che può avvenire solo dopo «una verifica condotta in base a parametri oggettivi di carattere economico e gestionale (...) in modo da garantire l'interesse generale dell'A.T.O. ed in ogni caso per

assicurare la qualità del servizio e consentire risparmi di gestione, tenuto conto anche dei criteri di cui all'art. 4, comma 1, lett. f) della legge 36/94».

La **Regione Molise** attribuisce all'autorità d'Ambito i compiti di fissare i «parametri oggettivi di carattere economico, organizzativo e gestionale per la verifica della rispondenza delle capacità gestionali a criteri di efficienza, di efficacia e di economicità» (art. 8 comma 3). Nel caso di questa Regione però occorre sottolineare una specificità costituita dalla presenza dell'ERIM (Ente Risorse Idriche Molise) il quale esercita attualmente la gestione dei servizi idrici (ad esso affidata per effetti della L.R. n. 31/80). La legge in questione provvede rispettivamente a:

1. trasferire le opere, gli impianti e le canalizzazioni relative ai seguenti servizi idrici gestiti (acquedotti locali e di distribuzione di acqua ad usi civili) agli Enti Locali (Comuni);
2. a trasformare — con successiva legge regionale — l'ERIM in azienda speciale affidandogli al contempo «la gestione dei servizi idrici di captazione e grande adduzione di rilevanza regionale ed interregionale». In tal modo, la parte del servizio di cui al precedente punto 1) viene assoggettata al processo di riorganizzazione del servizio idrico integrato, la parte invece indicata al punto 2) viene direttamente affidata in gestione all'ERIM trasformato, riconoscendo in via legislativa una salvaguardia senza limiti temporali (analogamente come è avvenuto con legge statale per l'Ente acquedotto pugliese).³⁰

La Regione **Emilia-Romagna**, rispetto alla normativa regionale sino ad ora analizzata, introduce alcune varianti estremamente significative, sia sul piano procedurale che dei contenuti. L'Agenzia procede al riconoscimento delle gestioni da salvaguardare, sulla base di specifici criteri fissati dalla legge. In particolare, la salvaguardia può essere riconosciuta (art. 11):

- a) a gestioni esistenti di tipo industriale, caratterizzate da efficienza, efficacia ed economicità;
- b) non può determinare diseconomie di scala o lievitazioni di costi pregiudizievoli all'economicità della gestione del servizio idrico integrato nonché significative differenziazioni delle tariffe applicate nell'Ambito;
- c) le forme gestionali salvaguardate devono assumere la forma di servizio idrico integrato dei Comuni tale da determinare (art. 10 comma 1 lett.b) «il superamento delle gestioni dirette e di quelle non rispondenti a criteri di efficienza, efficacia ed economicità» (art. 10, comma 1, lett.a).

In caso di gestione esercitata da una società di capitali, la domanda è presentata — previa deliberazione dell'assemblea — dall'Ente Locale che detiene la maggioranza relativa (art. 11, comma 3). Infine l'Agenzia, per procedere al riconoscimento della salvaguardia, deve svolgere preliminarmente ad una sorta di concertazione,³¹ in quanto deve sentire le organizzazioni economiche, sociali e sindacali maggiormente rappresentative nel territorio, nonché i Comitati consultivi degli utenti di cui all'art. 24 della stessa legge.

Da ultimo una questione da evidenziare, che configura due modelli diversi di organizzazione, è connessa al tipo di rapporto che le varie leggi regionali configurano tra Enti e Autorità di Ambito, soprattutto quando la forma di cooperazione è quella consortile. Infatti, in alcuni casi, si ha la traslazione delle funzioni e delle competenze in capo all'Autorità; in altri, gli Enti delegano alle Autorità di Ambito compiti e funzioni in materia di organizzazione delle risorse idriche.

4. LA TUTELA DEI CONSUMATORI E DEGLI UTENTI

La problematica della tutela degli utenti viene variamente affrontata dalla legislazione regionale, in maniera non sempre lineare con lo spirito della legge 36/94, ed in alcuni casi, in modo insufficiente. La tutela degli utenti in ogni caso costituisce un momento di incontro di alcune funzioni attribuite alle Autorità di Ambito, in primo luogo l'esercizio delle funzioni di controllo rispetto all'attività del gestore. Gli elementi di riflessione su cui svolgere una prima ricognizione sono:

- a) i livelli istituzionali in cui sono incardinati gli organi di garanzia (in alcuni casi quello regionale piuttosto che quello di Ambito);
- b) le funzioni esercitate;
- c) la legittimazione ormai assodata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, delle associazioni dei consumatori come soggetti rappresentanti di interessi diffusi, e quindi dell'utenza;

d) la previsione di norme di tutela dell'utenza all'interno della convenzione piuttosto che negli statuti delle Autorità di Ambito o nelle convenzioni di cooperazione tra gli Enti.

Dal quadro legislativo emerge indubbiamente la necessità della configurazione della natura giuridica dell'Autorità di Ambito, proprio in relazione alla particolare funzione di garanzia rispetto alla qualità dei servizi e dell'utenza, problema non sufficientemente affrontato né dalla legislazione nazionale, tantomeno da quella regionale, poiché si delineano soluzioni estremamente diversificate, si potrà procedere ad individuare un assetto interpretativo stabile solo quando sarà possibile verificare le modalità di implementazione delle specifiche funzioni che le varie leggi regionali provvedono a definire.

La legislazione della **Regione Toscana** non contempla nell'articolo norme particolari al riguardo, salva la previsione del testo dello statuto-base di una disposizione secondo la quale gli organi dell'Autorità di Ambito «assicurino che i soggetti gestori (...) attuino, nei rapporti con gli utenti, anche riuniti in forma associata, tutti i principi sull'erogazione dei pubblici servizi» di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27.1.1994, rinviando alla convenzione che disciplina i rapporti tra l'Autorità ed il gestore gli obblighi a carico di quest'ultimo in materia di tutela dei diritti degli utenti.

La Regione Lazio con la legge 26/98 prevede due istituti, il «Garante regionale del servizio idrico integrato» e la «Consulta degli utenti e dei consumatori».

Il Garante svolge, in piena autonomia ed indipendenza di giudizio «attività di analisi e valutazione della qualità dei servizi forniti negli Ambiti Territoriali Ottimali, *formula proposte ed assume iniziative a tutela e garanzia degli interessi degli utenti*».

Specificatamente, i compiti attribuiti al Garante sono:

- a) la definizione di indici di produttività per la valutazione economica dei servizi resi e parametri per il controllo delle politiche tariffarie praticate;
- b) l'espressione di valutazioni in ordine alle problematiche attinenti il servizio idrico integrato su richiesta della Regione, degli Enti Locali, dei soggetti gestori dei servizi idrici, delle associazioni di tutela degli utenti e dei consumatori;
- c) la redazione, sulla base dell'analisi e del raffronto dei diversi aspetti tecnici, economici e funzionali che caratterizzano la gestione del servizio idrico integrato, con cadenza semestrale, il *Rapporto sulla gestione del servizio idrico integrato* nella Regione Lazio.

Una prima considerazione a cui induce l'articolato è l'assenza di ogni possibilità di procedere attraverso provvedimenti sanzionatori di comportamenti dei gestori lesivi dei diritti degli utenti, limitandosi l'attività di tale Autorità ad una funzione di (alta) consulenza alla Giunta e alle Autorità di Ambito nonché di studio e di verifica sull'andamento delle gestioni.

La «Consulta degli utenti e dei consumatori» è composta dai rappresentanti delle associazioni e degli utenti già riconosciute dal-

l'apposito Comitato regionale previsto dalla L.R. 44/92. I compiti della consulta sono così definiti dalla legge:

- acquisisce le valutazioni degli utenti sulla qualità dei servizi;
- promuove iniziative per la trasparenza e la semplicità nell'accesso ai servizi stessi;
- raccoglie informazioni statistiche sui reclami, sulle istanze e sulle segnalazioni degli utenti, singoli o associati, in ordine alle modalità di erogazione del servizio e alle tariffe applicate;
- formula proposte agli organismi di gestione e di controllo del servizio idrico integrato negli Ambiti Territoriali Ottimali per la migliore tutela e garanzia degli utenti.

A questi due istituti si assommano gli «appositi organismi di tutela degli utenti e consumatori» che ciascuna Provincia che svolge le funzioni di coordinamento³² devono essere istituiti. L'attività loro riconosciuta è di:

- esaminare e verificare «tutti i reclami e le segnalazioni degli utenti che non risultano soddisfatti dalle iniziative assunte o dalle risposte fornite dai soggetti gestori;
- proporre alla Provincia ed ai soggetti gestori le necessarie iniziative a tutela degli interessi degli utenti.

Tali organismi, infine, forniscono alla Consulta di cui sopra «informazioni statistiche di cui reclami, sulle istanze e sulle segnalazioni degli utenti, singoli e associati, in ordine alle modalità di erogazione del servizio.