

**Gli Ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale.  
Il ruolo delle Autorità di bacino e degli Enti di governo d'ambito.  
I rapporti con l'Aeegi**

di Maria De Benedetto

31 maggio 2017

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Gli ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale – 3. Il ruolo delle Autorità di bacino e degli Enti di governo d'ambito – 3.1. *L'Autorità di bacino* – 3.2. *L'Ente di governo d'ambito* – 4. I rapporti con l'Aeegi – 5. Conclusioni.

## 1. Premessa

L'oggetto del presente saggio potrebbe apparire – a un primo sguardo – una lista di questioni che ci si aspetta vengano sequenzialmente trattate. Queste, nondimeno, si prestano a essere ricucite in chiave unitaria, anzi tutte insieme concorrono ad aprire una riflessione sul rapporto problematico che intercorre tra organizzazione industriale, organizzazione amministrativa e regolazione, rapporto stretto tra le attese di *performance* nelle prestazioni di servizio pubblico e i vincoli crescenti di finanza pubblica.

La trattazione pedissequa dei singoli argomenti è, comunque, passaggio necessario per giungere a qualche conclusione di taglio unitario.

## 2. Gli Ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale

La letteratura di economia industriale inizia a ragionare in termini di *local government* e di *optimal size* per i *capital-intensive services* all'inizio degli anni Settanta del secolo scorso<sup>1</sup> quando si rende evidente che la dimensione dell'ente territoriale non necessariamente coincide con l'ottimale organizzazione dei servizi (o con le caratteristiche fisiche e geografiche) e che, pertanto, occorre rimuovere ogni vincolo di corrispondenza, talvolta con il ricorso a forme di aggregazione tra Enti locali per la gestione associata (quando la *optimal size* è più ampia della

---

Il presente contributo è pubblicato nell'*Annuario di Diritto dell'Energia* (Gse - Gestore Servizi Energetici), edizione 2017, *Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici*, a cura di L. Carbone, G. Napolitano, A. Zoppini, Bologna, Il Mulino.

<sup>1</sup> Il riferimento è ai lavori di W.E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace, 1972; J.A. Mirrless, *The Optimum Town*, in «The Swedish Journal of Economics», 74, 1, 1972, p. 114 e A. Dixit, *The Optimum Factory Town*, in «The Bell Journal of Economics and Management Science», 4, 2, 1973, p. 637. Per una ricognizione recente, cfr. S. Lago-Peñas e J. Martinez-Vazquez, *The Challenge of Local Government Size*, Cheltenham, Edward Elgar, 2013.

ripartizione territoriale dell'ente), talaltra con meccanismi di affidamento in lotti distinti (nel caso in cui la *optimal size* sia più ridotta)<sup>2</sup>.

Si avvia, così una stagione in cui la nozione di «ambito» – quale area territoriale adeguata (od ottimale) per la prestazione di un servizio – viene accolta dalla legislazione nazionale in una logica di tipo essenzialmente *settoriale*.

Un primo riconoscimento dell'idea di un ambito territoriale che sia «adeguato alla gestione del servizio» si ha già alla fine degli anni Settanta nel contesto dei servizi sociali e sanitari<sup>3</sup>.

La legge per la difesa del suolo aveva, poi, introdotto nel 1989 (accanto alla nozione di bacino idrografico) una previsione riguardante gli Ambiti territoriali ottimali per la gestione dei servizi idrici pubblici<sup>4</sup>. Ma è con la successiva legge Galli, nel 1994, che l'Ato diviene il pilastro dell'organizzazione del servizio idrico integrato, un perimetro che scompagina la tradizionale logica della gestione amministrativa dell'acqua.

L'Ato è individuato dalla Regione sulla base di un criterio geografico-istituzionale (con riguardo all'unità di bacino idrografico e alle ripartizioni politico-amministrative) e di uno economico-gestionale (con riguardo alle adeguate dimensioni gestionali e al superamento della frammentazione delle gestioni)<sup>5</sup>.

Nel 1997 l'Ato viene introdotto come formula del coordinamento organizzativo tra Enti locali anche per la gestione del servizio dei rifiuti urbani<sup>6</sup>. Nel 2006 (con il Codice dell'ambiente) il modello della gestione d'ambito è

---

<sup>2</sup> Sull'argomento cfr. G. Napolitano e M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 319.

<sup>3</sup> Il riferimento è alla previsione del d.p.r. n. 616/1977, art. 25, comma 2: «La Regione determina con legge, sentiti i Comuni interessati, gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari, promuovendo forme di cooperazione fra gli Enti locali territoriali, e, se necessario, promuovendo ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione forme anche obbligatorie di associazione fra gli stessi». Sull'argomento cfr. M. Passalacqua, *La regolazione amministrativa degli Ato per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, in «federalismi.it», 13 gennaio 2016, p. 3.

<sup>4</sup> L. n. 183/1989, art. 35 (*Organizzazione dei servizi idrici pubblici*): «Nei piani di bacino (...) possono essere individuati Ambiti territoriali ottimali per la gestione mediante consorzio obbligatorio dei servizi pubblici di acquedotto, fognatura, collettamento e depurazione delle acque usate».

<sup>5</sup> L. n. 36/1994, art. 8 (*Organizzazione territoriale del servizio idrico integrato*): «I servizi idrici sono riorganizzati sulla base di Ambiti territoriali ottimali delimitati secondo i seguenti criteri: a) rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui (...); b) superamento della frammentazione delle gestioni; c) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative».

<sup>6</sup> D.lgs. n. 22/1997, *Attuazione delle direttive 91/156/Cee sui rifiuti, 91/689/ Cee sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio* (c.d. decreto Ronchi), art. 23 (*Gestione dei rifiuti urbani in Ambiti territoriali ottimali*): «Salvo diversa disposizione stabilita con legge regionale, gli Ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani sono le Province. In tali Ambiti territoriali ottimali le Province assicurano una gestione unitaria dei rifiuti urbani e predispongono piani di gestione dei rifiuti».

confermato e rafforzato sia per il servizio idrico integrato<sup>7</sup> che per quello dei rifiuti<sup>8</sup>.

La gestione degli Ato ha, però, nel tempo generato un alto grado di conflittualità tra Enti locali nonché elevati oneri di funzionamento.

Viene, così avviato nel 2007 un tormentato processo di ridefinizione degli ambiti volto, da un lato, a ridurre il numero (anche in vista della riduzione delle gestioni e dell'incremento degli investimenti), dall'altro a dirigerne il dimensionamento su base provinciale<sup>9</sup>, fino a giungere nel 2009 alla soppressione delle Autorità d'ambito<sup>10</sup>.

Come la Corte costituzionale ricorderà nel 2011, permane comunque «nella stessa legislazione statale il principio della gestione per ambiti ottimali» e, anzi, «l'ipotesi di un ritorno alla gestione dei singoli Enti locali [viene ritenuta] in evidente contrasto con i principi di ragionevolezza, sussidiarietà e adeguatezza»<sup>11</sup>.

In altri termini, la soluzione normativa prescelta per la gestione dell'ambito è messa in discussione, le Aato sono soppresse ma è – invece – confermata la formula della gestione d'ambito che anzi si prepara a essere adottata come *modello generale* per l'organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica.

Per la verità, già la l. n. 142/1990<sup>12</sup> aveva fatto un primo riferimento al carattere sovracomunale di funzioni da svolgersi in forma coordinata.

Nel 2012<sup>13</sup> attraverso una novella al d.l. n. 138/2011<sup>14</sup> si prevede la generalizzazione della gestione per ambiti dei servizi pubblici locali a rete di

---

<sup>7</sup> D.lgs. n. 152/2006, *Norme in materia ambientale*, art. 147 (*Organizzazione territoriale del servizio idrico integrato*) e 148 (*Autorità d'Ambito territoriale ottimale*), al cui comma 5 si è resa obbligatoria la partecipazione degli Enti locali all'Aato.

<sup>8</sup> D.lgs. n. 152/2006, art. 200, comma 1 (*Organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani*).

<sup>9</sup> L. n. 244/2007, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge finanziaria 2008), art. 2, comma 38, dove è previsto che le Regioni provvedano a rideterminare gli Ato, con prioritario riguardo alla dimensione provinciale: «(...) le Regioni, (...) procedono (...) alla rideterminazione degli Ambiti territoriali ottimali per la gestione dei medesimi servizi secondo i principi dell'efficienza e della riduzione della spesa nel rispetto dei seguenti criteri generali (...) valutazione prioritaria dei territori provinciali quali Ambiti territoriali ottimali ai fini dell'attribuzione delle funzioni in materia di rifiuti alle Province e delle funzioni in materia di servizio idrico integrato».

<sup>10</sup> L. n. 191/2009, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge finanziaria 2010), art. 2, comma 186-bis: «Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli artt. 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni».

<sup>11</sup> Corte cost., sent. n. 128/2011. Tra l'altro, la stessa Corte costituzionale, nella sent. n. 246/2009, aveva già avuto modo di affermare che «la disciplina delle Autorità d'Ambito territoriale ottimale rientra nelle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, di competenza legislativa esclusiva statale».

<sup>12</sup> L. n. 142/1990, *Ordinamento delle autonomie locali*, art. 19: «La legge regionale, nel ripartire fra i Comuni e la Città metropolitana le funzioni amministrative, attribuisce alla Città metropolitana, oltre alle funzioni di competenza provinciale, le funzioni normalmente affidate ai Comuni quando hanno precipuo carattere sovracomunale o debbono, per ragioni di economicità ed efficienza, essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana».

<sup>13</sup> D.l. n. 1/2012, *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, art. 25, comma 1.

<sup>14</sup> D.l. n. 138/2011, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*, art. 3-bis (*ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali*): «A

rilevanza economica e la scelta preferenziale della scala provinciale (pur mantenendo in capo alle Regioni la possibilità di optare motivatamente per altra scala dimensionale).

Prende il via una ricognizione della normativa regionale e dei documenti di programmazione che disciplinano l'organizzazione dei singoli servizi<sup>15</sup> nei settori della gestione dei rifiuti, del servizio idrico integrato, anche del trasporto pubblico locale.

Ne emerge una situazione di grande frammentazione, caratterizzata da incertezza anche per la legge Delrio che nel 2014 ha (tra l'altro) previsto la soppressione di enti o agenzie operanti in ambito provinciale o sub-provinciale nell'organizzazione di servizi di rilevanza economica, attribuendo le funzioni «alle Province nel nuovo assetto istituzionale»<sup>16</sup>.

Più di recente, il decaduto Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale<sup>17</sup>, disciplinava ancora una volta l'organizzazione dei servizi a rete con riferimento agli Ambiti territoriali ottimali<sup>18</sup> richiedendo che «la dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali non [fosse] inferiore a quella del territorio provinciale».

Insomma, una vera e propria altalena in cui il legislatore ha mostrato di considerare diversamente il criterio politico-amministrativo nella definizione degli Ato: dapprima rilevante, nel quadro della legge Galli<sup>19</sup>, poi recessivo nel

---

tutela della concorrenza e dell'ambiente, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli Enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le Regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei Comuni».

<sup>15</sup> Invitalia, *Riepilogo su base nazionale degli assetti territoriali e organizzativi*, maggio 2013.

<sup>16</sup> L. n. 56/2014, *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni*, art. 1, comma 90. La soppressione è, peraltro, accompagnata da «misure premiali».

<sup>17</sup> Adottato sulla base delle previsioni degli artt. 16 e 19 della l. n. 124/2015, recanti delega al governo per il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale approvato dal Consiglio dei ministri il 24 novembre 2016 e ritirato a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016 con cui sono stati dichiarati incostituzionali alcuni profili procedurali della riforma Madia. Sulla vicenda cfr. A. Poggi e G. Boggero, *Non si può riformare la PA senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un titolo V incompiuto*, in «federalismi.it», in part. pp. 9 ss.

<sup>18</sup> Art. 13 (*Organizzazione dei servizi a rete – Ambiti territoriali ottimali*): «i servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete sono organizzati per ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei individuati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, che ne definiscono il perimetro, anche al fine di favorire i processi di aggregazione dei gestori, e ne istituiscono o designano gli Enti di governo degli stessi».

<sup>19</sup> Dove viene espressamente richiamato il «criterio politico-amministrativo» per la definizione dell'Ato.



Codice dell'ambiente<sup>20</sup>, nuovamente centrale nell'intervento del 2007<sup>21</sup>, solo residuale in quello del 2012<sup>22</sup>, ancora una volta centrale nello schema di Testo unico sui servizi pubblici locali<sup>23</sup>. Altri provvedimenti normativi, ora all'esame del Parlamento, confermano la logica dell'altalena, ad esempio disponendo per il servizio idrico integrato che «i distretti idrografici (...) costituiscono la dimensione ottimale di governo, di tutela e di pianificazione delle acque»<sup>24</sup>.

Un aspetto assai rilevante della questione riguarda le ricadute della gestione per ambiti sulla programmazione locale.

Nell'attuale formula l'Ente locale è titolare di funzioni il cui esercizio è trasferito in capo all'Ente di governo<sup>25</sup>, come confermato anche di recente<sup>26</sup>.

L'obbligo di adesione all'Ente di governo e la carenza di legittimazione attiva dei singoli Comuni in sede processuale per le questioni la cui competenza è «rimessa» all'ambito (ribadita anche dal Consiglio di Stato)<sup>27</sup> disegnano un contesto in cui l'Ente locale è chiamato a ricapitolare in modalità necessariamente corale la sua vocazione programmatica<sup>28</sup>.

È stato, peraltro, osservato che i Comuni hanno tentato di «mantenere il più possibile (...) una *leadership* sulla gestione, rinunciando al ruolo di programmatori e controllori [che sarebbe loro spettato] dentro le Aato»<sup>29</sup>.

---

<sup>20</sup> Dove viene espunto il riferimento al criterio politico-amministrativo e l'art. 147, comma 2 si riferisce solo a: «a) unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino (...); b) unicità della gestione e, comunque, superamento della frammentazione verticale delle gestioni; c) adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici».

<sup>21</sup> L. n. 244/2007 (finanziaria 2008) dove viene reintrodotta un riferimento all'estensione del territorio provinciale («valutazione prioritaria dei territori provinciali quali Ambiti territoriali ottimali»). Sul punto si vedano le osservazioni critiche dell'Agcm, Segnalazione su alcune disposizioni del d.d.l. A.C. n. 3256, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (c.d. legge finanziaria 2008), 28 novembre 2007: «Sarebbe, dunque, opportuno non confondere la dimensione dell'Ambito territoriale ottimale, che dovrebbe essere individuata dalle Regioni in base ai più corretti criteri di unicità del bacino idrografico, unicità della gestione e adeguatezza delle dimensioni gestionali previsti dall'art. 147 d.lgs. n. 152/2006, con l'esigenza di evitare superfetazioni degli apparati amministrativi».

<sup>22</sup> D.l. n. 1/2012, art. 25, dove vengono valorizzati gli indici di tipo economico e quello politico-amministrativo risulta residuale (art. 25). Così, F. Caporale, *La soppressione delle Autorità d'ambito e la Consulta: le prospettive nella regolazione locale dei servizi idrici*, in «Munus», 1, 2012, p. 278.

<sup>23</sup> Art. 13, dove viene introdotto il già richiamato riferimento prevalente al livello provinciale.

<sup>24</sup> A.S. n. 2343, d.d.l. *Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque*, art. 3.

<sup>25</sup> L'art. 148 del Codice dell'ambiente aveva previsto espressamente il trasferimento dell'esercizio delle competenze degli Enti locali in capo all'Autorità d'ambito.

<sup>26</sup> Nello schema di Testo unico sui servizi pubblici locali all'art. 12 si prevedeva che «le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, ivi compresa la scelta della forma di gestione, la determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, l'affidamento della gestione e la relativa vigilanza e il controllo, sono esercitate dai Comuni e dalle Città metropolitane nell'ambito delle rispettive competenze».

<sup>27</sup> Consiglio di Stato, V, sent. n. 3236/2015, dove si dichiara il «difetto di legittimazione attiva del Comune appellante, le cui funzioni in materia di gestione del servizio idrico sono devolute all'Atto».

<sup>28</sup> Sul punto, cfr. già le osservazioni di P. Stella Richter, *I piani di bacino*, in «Rivista giuridica dell'urbanistica», 1998, p. 524. Cfr. anche G. Caia, *Organizzazione territoriale e gestione del servizio idrico integrato*, in «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», 1996, pp. 755-756.

<sup>29</sup> G. Citroni e A. Lippi, *La politica di riforma dei servizi idrici. Istituzioni, processi e poste in gioco*, in «Le istituzioni del federalismo», 2, 2006, p. 272.

L'Aato «non sarebbe semplicemente un modulo organizzativo, ma l'ente esponenziale al quale i singoli Comuni hanno trasferito le competenze e la tutela dei propri interessi»<sup>30</sup>.

Gli Enti locali ne fanno necessariamente parte, come ricordato dalla Corte costituzionale nel 2009<sup>31</sup> e anche a seguito della soppressione delle Aato è rimasta la «necessità di attribuire le funzioni a un autonomo soggetto giuridico»<sup>32</sup>.

La Corte costituzionale ha, infatti, evidenziato nel 2013 che l'obiettivo della «razionalizzazione nella programmazione e nella gestione del servizio idrico integrato» e del superamento della precedente frammentazione implica che non può «essere trascurato (...) il ruolo degli Enti locali e [deve] essere prevista la loro cooperazione in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale che il legislatore regionale reputa ottimale»<sup>33</sup>, ma anche «la natura necessariamente unitaria del piano d'ambito (...) affidato alla competenza dell'ente regionale». Le istanze «potenzialmente frammentarie» degli Enti locali devono essere tenute in considerazione nella redazione del piano d'ambito (costituito dalla ricognizione delle infrastrutture, dal programma degli interventi, dalla scelta del modello gestionale e organizzativo e dal piano economico finanziario) ma «non possono condizionare in modo insuperabile l'attività programmatica e pianificatoria dell'ente regionale [per il servizio idrico, Ersi] attributario del servizio»<sup>34</sup>.

Così, la forma associata per l'esercizio delle funzioni si propone come la cifra tipica della pianificazione d'ambito.

Effetto indotto è la sostanziale *deminutio* dei Comuni di più piccole dimensioni che non sono in grado di orientare le scelte programmatiche in sede d'ambito, ora per la ridotta capacità tecnica ora per le regole che presidiano al funzionamento degli Enti di governo, come vedremo *infra* (par. 3.2), nonostante la Corte costituzionale si sia preoccupata di arginare la tendenza alla riespansione del ruolo delle Regioni<sup>35</sup>.

### 3. Il ruolo delle Autorità di bacino e degli Enti di governo d'ambito

---

<sup>30</sup> Consiglio di Stato, V, sent. n. 3236/2015 e sentenze ivi richiamate (Consiglio di Stato, V, sent. n. 5243/2009; VI, sent. n. 2948/2007): in altri termini, l'Aato sarebbe «struttura organizzativa dotata di una distinta soggettività giuridica». Sull'argomento cfr. anche G. Napolitano, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 93, dove si parla di «inversione nell'individuazione dell'organizzazione amministrativa di riferimento. È sulla base dell'Ambito territoriale ottimale così perimetrato, infatti, che si individua la struttura di governo, attraverso meccanismi di associazione tra gli Enti locali interessati».

<sup>31</sup> Corte cost., sent. n. 246/2009.

<sup>32</sup> Consiglio di Stato, V, sent. n. 3236/2015.

<sup>33</sup> Corte cost., sent. n. 50/2013, cons. in dir. n. 4.2.

<sup>34</sup> Ivi, cons. in dir. n. 5.2.

<sup>35</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 62/2012, in cui la Corte ha distinto tra funzioni regionali e funzioni assegnate all'Autorità idrica, pur istituita dalla Regione e operante su base regionale; sul punto cfr. A. Sandulli, *L'Acquedotto pugliese e la gestione del servizio idrico: slapstick comedy del legislatore regionale e carattere pervasivo della tutela della concorrenza*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2012, p. 828.

Pur diversi (per configurazione soggettiva, perimetro territoriale di competenza, missione istituzionale), Autorità di bacino ed Egato (Ente di governo d'ambito) rendono entrambi palpabile le difficoltà organizzative e procedurali connesse allo sfasamento tra ambito territoriale di riferimento dei diversi livelli di governo (Regione, Province, Comuni) e ambito territoriale considerato adeguato per la gestione ottimale di funzioni amministrative e servizi.

### 3.1. *L'Autorità di bacino*

L'Autorità di bacino viene introdotta nel 1989 nell'ambito della legge per la difesa del suolo<sup>36</sup>, considerato «fenomeno più ampio e complesso della difesa delle acque»<sup>37</sup>, con la prospettiva di far sintesi tra difesa e uso economico delle risorse.

La natura giuridica delle Autorità di bacino nazionali<sup>38</sup> è discussa in dottrina<sup>39</sup>. La Corte costituzionale nel 1990 ha, però, chiarito che la «difesa del suolo» non è materia ma «finalità comune»<sup>40</sup> il cui raggiungimento è possibile solo attraverso forme di cooperazione tra Stato e Regioni. Le Autorità di bacino sarebbero cioè una delle forme organizzative possibili per la cooperazione, un «organo misto»<sup>41</sup> o

---

<sup>36</sup> L. n. 183/1989, art. 1, comma 1, dove se ne definisce l'obiettivo: «assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali a essi connessi». All'art. 12 si prevede, poi: «Nei bacini idrografici di rilievo nazionale è istituita l'Autorità di bacino».

<sup>37</sup> A. Cassatella, *Acqua e livelli di governo*, in G. Santucci, A. Simonati e F. Cortese (a cura di), *L'acqua e il diritto*, Atti del convegno tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento (2 febbraio 2011), Università degli Studi di Trento, 2011, p. 329.

<sup>38</sup> Bacini idrografici sono, infatti, previsti anche a livello interregionale e regionale, come previsto dall'art. 13 della legge Galli: «L'intero territorio nazionale, ivi comprese le isole minori, è ripartito in bacini idrografici. Ai fini della presente legge i bacini idrografici sono classificati in bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale».

<sup>39</sup> Sull'argomento cfr. M. Alberton, *L'attività delle Autorità di bacino alla luce dei recenti sviluppi*, in «Istituzioni del federalismo», 3-4, 2010, pp. 376-377.

<sup>40</sup> Corte cost., sent. n. 85/1990, cons. in dir. n. 6: «la difesa del suolo è una finalità il cui raggiungimento coinvolge funzioni e materie assegnate tanto alla competenza statale quanto a quella regionale (o provinciale). Essendo, dunque, un obiettivo comune allo Stato e alle Regioni, la difesa del suolo può essere perseguita soltanto attraverso la via della cooperazione fra l'uno e gli altri soggetti. Naturalmente le forme della cooperazione possono essere svariate, poiché oscillano dalla concorrenza (paritaria o non) delle due parti nella produzione del medesimo atto (intese, pareri, etc.) al coordinamento dell'esercizio delle rispettive funzioni, dalla possibilità di utilizzazione di organi dell'altra parte alla creazione di "organi misti" in cui siano rappresentate, paritariamente o non, le due parti». La materia è comunque ricompresa nella competenza dello Stato (tutela dell'ambiente), art. 117, lett. s, Cost.

<sup>41</sup> Ivi: «il governo dei bacini idrografici di rilievo nazionale è affidato a "autorità" appositamente costituite, alla cui composizione concorrono sia rappresentanti statali che regionali (o provinciali). Di per sé, pertanto, l'istituzione di tali "organi misti" non può considerarsi costituzionalmente illegittima, dal momento che rientra fra le possibilità che il legislatore ha di conformare la cooperazione fra Stato e Regioni in relazione al perseguimento di obiettivi comportanti numerosi punti di interferenza e di intreccio tra competenze statali e competenze regionali. Né può dirsi che la creazione delle suddette istituzioni sia di per sé irragionevole, poiché, anzi, quando ricorrono ipotesi di discipline funzionalmente e materialmente complesse e di reti pianificatorie particolarmente articolate, appare tutt'altro che arbitrario prevedere istituzioni a composizione mista dirette a fungere da supporto di organizzazione e di direzione unitaria del complesso governo del settore».



un «organo a composizione mista Stato-Regioni». Questa è stata la conclusione cui sono addivenuti anche il Consiglio di Stato<sup>42</sup> e la Corte dei conti<sup>43</sup>.

Con il recepimento della «direttiva acque» del 2000<sup>44</sup>, operata dal Codice dell'ambiente, si registra una novità rilevante volta ad affermare un «diritto europeo dell'acqua»<sup>45</sup> anche sotto il profilo dell'allocatione delle funzioni e delle logiche organizzative: la base territoriale di riferimento dell'Autorità di bacino viene ampliata e riferita al «distretto idrografico» (che può consistere nella somma di più bacini idrografici).

Ne vengono individuati otto sul territorio nazionale, di fatto si rende necessaria una profonda «riorganizzazione di carattere amministrativo»<sup>46</sup> che però risulta operativamente rinviata *sine die*.

Così, per quanto le nuove<sup>47</sup> Autorità di bacino distrettuali siano state introdotte fin dal 2006<sup>48</sup>, «le vecchie Autorità di bacino hanno continuato a svolgere le loro funzioni e continueranno a farlo sino all'effettiva istituzione dei nuovi organismi»<sup>49</sup>.

Le Autorità di bacino distrettuali – qualificate «enti pubblici non economici» – hanno rappresentato un tentativo di centralizzazione delle funzioni<sup>50</sup>. Il legislatore è, di recente, tornato a disciplinare la materia (anche nel contesto di una procedura d'infrazione)<sup>51</sup> confermando e rafforzando la spinta centralizzatrice: il collegato ambientale alla legge di stabilità per il 2016 prevede (accanto a una riduzione a sette dei distretti idrografici e a una conferma della qualificazione delle Autorità di bacino quale ente pubblico non economico) un ruolo di indirizzo e coordinamento in capo al ministro dell'Ambiente sulle Autorità di

<sup>42</sup> Consiglio di Stato, n. 2235/1999, in «Consiglio di Stato», I, 2000, p. 157.

<sup>43</sup> Corte dei conti, sezione controllo Stato, n. 116/1998, in «Consiglio di Stato», II, 1999, p. 78. Per le Autorità di bacino è forte l'*expertise* tecnica ma è stato anche evidenziato il rischio di una eccessiva compressione della parte tecnica dell'organismo, cfr. G. Garzia, *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, in «Foro amministrativo», 2006, pp. 304-305.

<sup>44</sup> Direttiva 2000/60/CE del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (Wfd, *Water Framework Directive*).

<sup>45</sup> P. Urbani, *Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque*, in «Rivista giuridica dell'ambiente», 2, 2004, p. 210. In seguito, il quadro normativo verrà integrato anche dalla «direttiva alluvioni», direttiva 2007/60/CE del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni.

<sup>46</sup> G. Garzia, *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, cit., p. 299.

<sup>47</sup> Sulle differenze, cfr. P. Urbani, *Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque*, cit., p. 214.

<sup>48</sup> Art. 63, Codice dell'ambiente.

<sup>49</sup> Corte cost., sent. n. 232/2009, cons. in dir. n. 13.4.

<sup>50</sup> M. Alberton, *L'attività delle Autorità di bacino alla luce dei recenti sviluppi*, cit., p. 381, ha notato che «la trasformazione delle autorità a essi preposte in enti pubblici non economici e la prevalente componente statale degli organi delle autorità rischiano di esautorare le rappresentanze regionali-locali».

<sup>51</sup> In risposta a una procedura d'infrazione avviata nel 2007 (n. 2007/4680) riguardante la non corretta trasposizione della direttiva 2000/60/CE, *direttiva quadro in materia di acque*. È stata poi inviata una lettera di messa in mora nel 2010 e, ancora, sono stati sollevati rilievi dalla Commissione europea che ha emesso un parere motivato C(2012)1676.



bacino (che a tal fine si avvale dell'Ispra)<sup>52</sup>. Le «nuovissime» Autorità di bacino dovrebbero essere a breve operative<sup>53</sup>.

Dal punto di vista funzionale, l'Autorità di bacino è *dominus* di una complessa attività pianificatoria, che – anche quando riferita al più ampio ambito distrettuale – sostanzialmente conferma le logiche della pianificazione di bacino disciplinata a suo tempo con la legge per la difesa del suolo.

Il sistema di pianificazione – ispirato a un principio di partecipazione<sup>54</sup> – è considerato un complesso gioco di «scatole cinesi e rimandi»<sup>55</sup> in cui le sovrapposizioni<sup>56</sup> e le contraddizioni del disegno legislativo si erano rese evidenti già nel 1990, quando con la l. n. 142/1990 veniva previsto un Piano territoriale di coordinamento provinciale<sup>57</sup> riguardante anche le materie «consolidamento del suolo» e «regimazione delle acque»: veniva cioè riproposta una pianificazione parallela su base provinciale, che avrebbe dovuto essere considerata superata dalla logica di bacino introdotta solo un anno prima<sup>58</sup>.

Il piano di bacino<sup>59</sup> «di formazione essenzialmente tecnocratica, destinato a prevalere su ogni altro piano»<sup>60</sup> è considerato il «contenitore» del sistema di pianificazione<sup>61</sup>, «un'opera mastodontica e centrale nella gestione delle acque, che incorpora interessi ambientali e valutazioni economiche, con ricadute importanti sui privati e sulle amministrazioni pubbliche interessate»<sup>62</sup>. Le norme lo qualificano «strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla

<sup>52</sup> Art. 63, comma 2, Codice dell'ambiente come novellato dall'art. 51, comma 2, della l. n. 221/2015, *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali: «Il ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, anche avvalendosi dell'Ispra, assume le funzioni di indirizzo dell'Autorità di bacino distrettuale e di coordinamento con le altre Autorità di bacino distrettuali».*

<sup>53</sup> Il riferimento è al decreto del ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 25 ottobre 2016, *Disciplina dell'attribuzione e del trasferimento alle Autorità di bacino distrettuali del personale e delle risorse strumentali, ivi comprese le sedi, e finanziarie delle Autorità di bacino, di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183*, pubblicato in GU 2 febbraio 2017, n. 27.

<sup>54</sup> Art. 66, comma 7, Codice dell'ambiente.

<sup>55</sup> P. Urbani, *Osservazioni allo schema di decreto legislativo in materia di difesa del suolo e delle acque*, in «Astrid Rassegna», 18, 2005, p. 4.

<sup>56</sup> Sulle diverse finalità degli strumenti di pianificazione amministrativa cfr. S. Pellizzari, *La pianificazione amministrativa della risorsa idrica*, in G. Santucci, A. Simonati e F. Cortese (a cura di), *L'acqua e il diritto*, cit., p. 371. Sul punto cfr. anche Corte cost., sent. n. 254/2009.

<sup>57</sup> L. n. 142/1990, artt. 14-20 (poi, d.lgs. n. 267/2000, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali*, artt. 19-20): all'art. 14, tra le funzioni della Provincia venivano riportate «b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche». Inoltre, all'art. 15 si prevedeva che «la Provincia, inoltre, predi spone e adotta il Piano territoriale di coordinamento» determinando indirizzi generali di assetto del territorio, tra l'altro indicando «le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica e idraulico-forestale e in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque».

<sup>58</sup> Così, P. Stella Richter, *Piano di bacino e piano territoriale di coordinamento provinciale*, in «Rivista giuridica dell'urbanistica», 2000, pp. 242-243.

<sup>59</sup> Art. 66, Codice dell'ambiente. L'Autorità redige il piano sulla base di indirizzi, metodi e criteri adottati dalla Conferenza istituzionale permanente che è considerato un organo a prevalente valenza politica; cfr. F.C. Rampulla e L.P. Tronconi, *Il modello di amministrazione delle acque*, in «Rivista giuridica dell'ambiente», 5, 2005, p. 761.

<sup>60</sup> Cfr. P. Stella Richter, *Piano di bacino e piano territoriale di coordinamento provinciale*, cit., p. 241.

<sup>61</sup> Tribunale superiore delle acque pubbliche, 2 febbraio 1995, n. 13.

<sup>62</sup> F. Caporale, *Acque, Disciplina pubblicistica*, in «Treccani on line», 2014.

difesa e alla valorizzazione del suolo e la corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche e ambientali del territorio interessato».

Vi è poi il piano di gestione, anch'esso adottato dall'Autorità di bacino con lo stesso iter procedurale del piano di bacino<sup>63</sup>: si tratta di un piano «stralcio» (categoria utilizzata anche per i piani che hanno a oggetto, ad esempio, il rischio idrogeologico) vale a dire un'articolazione interna del piano di bacino dedicato alla risorsa idrica.

Infine, il piano di tutela delle acque volto a definire «le misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico»<sup>64</sup>. Il piano è di competenza delle Regioni e ha una funzione integrativa rispetto alla pianificazione di bacino, con cui deve essere coordinato: è perciò oggetto di un parere vincolante reso dall'Autorità di bacino circa la sua conformità «agli atti di pianificazione o agli atti di indirizzo e coordinamento»<sup>65</sup>.

Si è parlato a riguardo di una «pianificazione a maglia stretta»<sup>66</sup>.

Anche il Codice dell'ambiente – riproducendo la formula della legge per la difesa del suolo<sup>67</sup> – prevede che il piano di bacino «ha valore di piano territoriale di settore»: la pianificazione di bacino viene a costituire un vincolo, tra l'altro, per la pianificazione urbanistica<sup>68</sup>.

### 3.2. L'Ente di governo d'ambito

La cooperazione nel servizio idrico integrato tra Enti locali del medesimo ambito ottimale nelle modalità previste dalla l. n.142/1990 (convenzione tra Comuni o consorzio) aveva lasciato emergere non poche incertezze<sup>69</sup> nel processo di attuazione di una riforma «con un forte afflato tecnocratico» ma dai «tratti ingegneristici»<sup>70</sup>.

Con il riordino della materia disposto dal Codice dell'ambiente si era registrato, sul punto, un «cambiamento di passo»<sup>71</sup> con il rafforzamento delle autorità preposte al governo degli ambiti che, però, non erano state progettate (dal punto di vista istituzionale) per svolgere le proprie funzioni con la necessaria indipendenza e competenza tecnica, né erano state provviste di risorse adeguate<sup>72</sup>. In realtà le Aato sono state considerate «forse il più importante fallimento del disegno iniziale»<sup>73</sup> perché

<sup>63</sup> Art. 117, Codice dell'ambiente.

<sup>64</sup> Art. 121, comma 3, Codice dell'ambiente.

<sup>65</sup> Art. 121, comma 5, Codice dell'ambiente.

<sup>66</sup> F.C. Rampulla e L.P. Tronconi, *Il modello di amministrazione delle acque*, cit., p. 772.

<sup>67</sup> Art. 17, l. n. 183/1989, ora art. 65, Codice dell'ambiente.

<sup>68</sup> D.p.r. 18 luglio 1995, *Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento concernente i criteri per la redazione dei piani di bacino*. Sul punto cfr. S. Pellizzari, *La pianificazione amministrativa della risorsa idrica*, cit., p. 363, dove si richiama Consiglio di Stato, III, n. 611/2009: «L'unico limite che incontra l'Ente locale nell'esercizio della funzione di pianificazione urbanistica è costituito dalle direttive contenute nei piani territoriali di coordinamento e in quelle a essi assimilati ovvero dalle prescrizioni contenute in strumenti speciali quali ad esempio il piano predisposto dall'Autorità di bacino».

<sup>69</sup> Cfr. P. Amovilli, *Il servizio idrico*, in M.A. Cabiddu (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 20142, p. 356.

<sup>70</sup> G. Citroni e A. Lippi, *La politica di riforma dei servizi idrici. Istituzioni, processi e poste in gioco*, cit., p. 273.

<sup>71</sup> F. Caporale, *La soppressione delle Autorità d'ambito e la Consulta: le prospettive nella regolazione locale dei servizi idrici*, cit., p. 278.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 281.

<sup>73</sup> G. Citroni e A. Lippi, *La politica di riforma dei servizi idrici. Istituzioni, processi e poste in gioco*, cit., p. 272.

«sorte come meta livello di governo con funzioni specializzate» e poi divenute «delle mere sovrastrutture, spesso prive dell'*expertise*, per altro assenti nella quasi totalità dei Comuni che le compongono, necessarie a svolgere programmazione e controllo dei risultati sui gestori»<sup>74</sup>.

Per altro verso, hanno prodotto significativi costi di gestione, e ne verrà presto prevista la soppressione, come già ricordato.

Il complicato processo di transizione dalle Autorità d'ambito agli Enti di governo (durato più di quattro anni) ha trovato risposta nel decreto «Sblocca Italia»<sup>75</sup>: di fatto, Ente di governo è la denominazione in modalità univoca delle diverse possibili formule organizzative che, nel corso della transizione, sono state individuate dalle Regioni per lo svolgimento delle funzioni di governo degli Ato, come era richiesto dalla norma di abrogazione<sup>76</sup> e secondo quanto consentito dall'interpretazione resa dalla Corte costituzionale<sup>77</sup>.

Dal punto di vista funzionale vi sarebbe una linea di continuità tra le Autorità d'ambito e gli Enti di governo d'ambito: lo *specificum*, dell'una e dell'altro, è il già richiamato piano di ambito, il cui contenuto è rimasto sostanzialmente invariato pur al variare della forma organizzativa dell'istituzione competente ad adottarlo.

I cambiamenti più rilevanti si registrano nel contesto in cui le funzioni si svolgono.

In primo luogo, il *dimensionamento territoriale dell'ambito*, che tende a essere sempre più ampio (così da ridurre il numero degli Ato e delle connesse gestioni), sempre più orientato sul taglio dell'area vasta (la base provinciale è criterio normativo necessario e sufficiente a evitare una puntuale motivazione di adeguatezza) e spesso ricapitolato su base regionale.

In secondo luogo, è cambiato il calibro dell'interlocuzione tra *Ente di governo e Regione*. Il ruolo della Regione sembra, da un lato, ridimensionato (per effetto delle competenze attribuite all'autorità indipendente di regolazione, come in

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> D.l. n. 133/2014, art. 7, dove si prevede una novellazione del Codice dell'ambiente (art. 147, comma 1, Codice dell'ambiente) che sostituisce le parole «Autorità d'ambito» con «Ente di governo d'ambito» e dove si dispone la partecipazione obbligatoria degli Enti locali all'Ente di governo dell'ambito, «al quale è trasferito l'esercizio delle competenze a essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche».

<sup>76</sup> L'art. 2, comma 186-bis, della l. n. 191/2009 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010*) aveva soppresso le Autorità d'ambito territoriale di cui all'art. 148 del d.lgs. n. 152/2006, disponendo che «entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza». Cfr., poi, Corte cost., sent. n. 32/2015, cons. in dir. n. 7: «La razionalizzazione della gestione del servizio idrico è stata attuata dal legislatore statale consentendo alle Regioni di definire gli Ambiti territoriali ottimali e istituire strutture diversamente denominate (enti, comitati, autorità) alle quali sono trasferite le competenze degli Enti locali che necessariamente vi fanno parte (sent. n. 307 e n. 246/2009)».

<sup>77</sup> Corte cost., sent. n. 128/2011, cons. in dir. n. 2, dove si riconosce «al legislatore regionale un'ampia sfera di discrezionalità, consentendogli di scegliere i moduli organizzativi più adeguati a garantire l'efficienza del servizio idrico integrato e del servizio di gestione ugualmente integrato dei rifiuti urbani, nonché forme di cooperazione fra i diversi enti territoriali interessati». Cfr. anche Corte cost., sent. n. 62/2012, cons. in dir. n. 3.2: «la legge regionale deve limitarsi a individuare l'ente od il soggetto che eserciti le competenze già spettanti all'Aato».



materia di convenzioni tipo)<sup>78</sup>, dall'altro, sembra invece rafforzato, soprattutto per effetto della spinta centralizzatrice (pur arginata dalla Corte costituzionale) seguita al dimensionamento in molti casi dell'Ato su base regionale e all'istituzione di agenzie/autorità che (nel settore del servizio idrico integrato e di altri servizi) operano su scala regionale.

In terzo luogo, è stata introdotta una interlocuzione di tipo nuovo, tra *Ente di governo d'ambito e Autorità di regolazione*, che spinge l'Ente di governo a sviluppare una *performance* sempre più tecnica nel quadro di una primazia dell'*expertise* del regolatore indipendente<sup>79</sup>.

Infine, si rende evidente che il *dato organizzativo* (variamente declinato) sta operando *quale fattore di condizionamento del ruolo degli Enti locali* all'interno dell'Ente di governo.

A tale riguardo, il *Riepilogo su base nazionale degli assetti territoriali e organizzativi*<sup>80</sup> nel 2013 aveva evidenziato che, dal punto di vista dei modelli organizzativi, il panorama nazionale risultava essere eterogeneo.

La Relazione annuale dell'Aeegsi per il 2014 ha compiuto una ulteriore ricognizione circa lo stato della legislazione regionale per la «delimitazione e la costituzione degli Enti di governo d'ambito»<sup>81</sup>, da cui risulta un «assetto istituzionale del settore (...) che appare ancora molto frammentato, [e] tuttora in fase di definizione»<sup>82</sup> e, inoltre, che le «scelte compiute a livello regionale non hanno ancora pienamente condotto verso modelli dotati degli auspicati caratteri di uniformità e omogeneità sul territorio nazionale»<sup>83</sup>.

Gli ambiti sono, infatti, molto diversi dal punto di vista dimensionale (dall'Ato unico Puglia con oltre 4 milioni di residenti all'Ato Peligno Alto Sangro con meno di 74.000 residenti).

Dieci Regioni hanno optato per un'«aggregazione su scala regionale» (a volte articolata in sub-bacini che mantengono i precedenti Ato pur funzionalmente ridimensionati), altre Regioni hanno «mantenuto l'organizzazione con più Ato all'interno del proprio territorio». Il modello dell'Ato unico regionale risulta

---

<sup>78</sup> Prima regolati con l'art. 11 della l. n. 36/1994, poi dall'art. 151, comma 2 del Codice dell'ambiente e ora trasferiti all'Aeegsi con il nuovo testo dell'art. 151, comma 1, come modificato dal decreto «Sblocca Italia». Sul «posto delle Regioni», cfr. F. Caporale, *Tendenze, controtendenze e ipostatizzazioni nel governo e nella gestione dei servizi idrici*, in «Munus», 1, 2013, p. 31.

<sup>79</sup> Si pensi ai poteri di controllo sui piani di bacino per cui l'Autorità di regolazione «esprimendo osservazioni, rilievi e impartendo, a pena d'inefficacia, prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le autorità competenti e i gestori del servizio idrico integrato» entra nel contenuto del piano e nella dinamica dei rapporti contrattuali, art. 3 del d.p.c.m. 20 luglio 2012.

<sup>80</sup> Invitalia, *Riepilogo su base nazionale degli assetti territoriali e organizzativi*, cit. Si tratta di una ricognizione della normativa regionale, degli atti amministrativi e dei documenti di pianificazione settoriale che ha consentito di ricostruire le scelte che Regioni e Province autonome hanno operato per definire le dimensioni degli ambiti ottimali e omogenei (Ato) e per individuare gli Enti di governo degli Ato.

<sup>81</sup> Aeegsi, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta*, vol. I, *Stato dei servizi*, 31 marzo 2014, pp. 209 ss.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 225, dove si afferma che per il servizio idrico integrato gli Ato «risultano perimetrati in tutte le Regioni, con comprensibili differenze di scenario tra i vari contesti: 10 Regioni hanno definito un ambito unico regionale; 4 Regioni hanno delimitato Ato corrispondenti, in linea di massima, ai confini delle Province; 7 Regioni hanno definito Ato la cui dimensione prevalente è quella interprovinciale».

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 210.



pertanto prevalente, accanto a quello (4 Regioni) con articolazione di Ato «di dimensioni non inferiori al territorio delle Province o Città metropolitane» e a quello (critico) delle altre Regioni in cui gli ambiti presentavano nel 2015 «dimensioni inferiori al territorio delle Province o Città metropolitane»<sup>84</sup>.

Anche la Relazione annuale 2015 conferma il perdurare di una situazione molto eterogenea sul territorio nazionale<sup>85</sup>.

Già per le Aato – quale forma di cooperazione nell'esercizio di funzioni politico-amministrative di governo del servizio idrico<sup>86</sup> o «modulo di azione integrato e non già un semplice o labile collegamento consultivo tra gli Enti locali coinvolti»<sup>87</sup> – si era reso ben presto evidente un problema di «tendenziale prevalenza del volere dei Comuni più grandi» in virtù delle quote di partecipazione all'ente associativo, commisurato alla popolazione<sup>88</sup>.

Oggi, la tendenza al più ampio dimensionamento e all'affermazione di Enti di governo sempre più strutturati ne vede crescere il profilo tecnico e (con questo) la distanza dal governo locale<sup>89</sup>.

Si dia il caso di un'Autorità idrica, come quella della Toscana<sup>90</sup>. La presenza dei Comuni nella struttura è limitata: sui circa 280 solo 50 sono rappresentati nell'Assemblea<sup>91</sup>.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 215.

<sup>85</sup> Aeegsi, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta*, vol. I, *Stato dei servizi*, 31 marzo 2015, p. 210.

<sup>86</sup> Cfr. J. Bercelli, *Organizzazione e funzione amministrativa nel servizio idrico integrato*, Rimini, Maggioli, 2001, p. 125.

<sup>87</sup> Cfr. G. Caia, *Organizzazione territoriale e gestione del servizio idrico integrato*, cit., p. 754. Sul punto cfr. anche C. Mancuso, *Il servizio idrico integrato in Emilia-Romagna: tra esigenze di aggregazione e nuovi municipalismi*, in «Le istituzioni del federalismo», 2010, p. 372.

<sup>88</sup> C. Mancuso, *Il servizio idrico integrato in Emilia-Romagna*, cit., p. 372. Così, anche, P. Amovilli, *Il servizio idrico*, cit., p. 358. Sul punto cfr. anche Consiglio di Stato, n. 2948/2007: «l'Ato costituisce formula organizzatoria *ad hoc* dei servizi idrici integrati istituiti con l. n. 36/1994, la cui gestione resta peraltro affidata a Comuni e Province (art. 9). Se da un lato è indiscutibile il riconoscimento di un'autonoma soggettività all'Ato (indipendentemente dalla possibilità di qualificarlo – prima del d.lgs. n. 152/2006 – come ente dotato di personalità, essendo i due concetti distinti anche nel diritto pubblico), dall'altro è altrettanto non dubitabile che lo stesso esprime compiti istituzionalmente di competenza degli Enti locali, al cui sistema dunque – in assenza di contrarie previsioni – va ricondotto».

<sup>89</sup> Cfr. A. Altieri, *I servizi pubblici locali organizzati in Ambiti territoriali ottimali*, in «Giornale di diritto amministrativo», 12, 2013, p. 1199: «la scelta di organizzare il servizio idrico integrato in un Ato unico regionale mette a rischio la possibilità effettiva di tutti i Comuni di prendere parte alle decisioni riguardanti il servizio che rimane tuttora attribuito agli Enti locali». Sul punto cfr. già C. Mancuso, *Il servizio idrico integrato in Emilia-Romagna*, cit., pp. 408-409 dove ci si domanda se «al di là del concorso alle scelte dell'Autorità [d'ambito] [gli Enti locali] godano di una qualche specifica competenza nell'attività di regolazione» e poi – riferendosi ai controlli (su cui «molto possono fare anche i singoli Comuni») – si valuta positivamente «la scelta di alcune Autorità d'ambito di disciplinare convenzionalmente la partecipazione dei Comuni all'attività di vigilanza». Sulla questione del rapporto tra servizi idrici e potere locale, cfr. N. Giannelli, *La riforma dei servizi idrici: uno sguardo alla normativa nazionale e regionale*, in «Le istituzioni del federalismo», 2, 2006, pp. 310-311.

<sup>90</sup> L'Autorità idrica toscana è un ente pubblico, rappresentativo di tutti i Comuni toscani, istituito con l.r. n. 69/2011, per svolgere funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sull'attività di gestione del servizio idrico integrato.

<sup>91</sup> L'assemblea dell'Autorità idrica toscana è composta dai sindaci, o loro assessori delegati, di cinquanta Comuni individuati *ex art.* 13, comma 4, l.r. n. 69/2011.

Per quanto vengano mantenute delle Conferenze territoriali nei sei precedenti Ato, queste ora sono articolazioni dell'ambito regionale con funzioni consultive e di proposta. In questa formula organizzativa non sembra essere sufficientemente incentivata la partecipazione dell'Ente locale al governo dell'ambito: per assicurare il funzionamento delle conferenze territoriali (spesso disertate, alla stregua di assemblee condominiali, dai Comuni di piccole e medie dimensioni) opera, tra l'altro, la regola della doppia convocazione.

#### 4. I rapporti con l'Aeegsi

Come noto, l'attribuzione delle competenze in materia di regolazione e controllo all'Autorità per l'energia elettrica e il gas rappresenta approdo solo recente per il servizio idrico integrato<sup>92</sup> che ha visto avvicinarsi un numero non trascurabile di istituzioni.

La legge Galli (tacciata di «neo illuminismo»)<sup>93</sup> aveva previsto nel 1994 un Comitato di vigilanza sulle risorse idriche (Coviri), caratterizzato da povertà di poteri e di risorse<sup>94</sup>. Con il Codice dell'ambiente nel 2006 veniva – di fatto solo virtualmente – introdotta un'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, soppiantata per la «ricostituzione» nello stesso anno dell'originario Comitato<sup>95</sup>.

Nell'ambito di un intervento urgente in occasione del terremoto abruzzese del 2009 era poi stata introdotta la Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche (Conviri)<sup>96</sup>, senza che però seguisse «all'ampliamento di funzioni (...) alcuna espansione della dotazione di personale»<sup>97</sup>.

Una importante novità giunge nel 2011 con l'istituzione di un'altra «meteora istituzionale», l'Agenzia per la regolazione e la vigilanza in materia di acque<sup>98</sup> la quale, pur considerata «soggetto dalla natura giuridica ibrida» e «con una struttura

---

<sup>92</sup> Sull'argomento cfr. G. Napolitano, *La rinascita della regolazione per autorità indipendenti*, in «Giornale di diritto amministrativo», 3, 2012, p. 231.

<sup>93</sup> G. Citroni e A. Lippi, *La politica di riforma dei servizi idrici. Istituzioni, processi e poste in gioco*, cit., p. 273.

<sup>94</sup> Così, G. Napolitano, *L'Agenzia per l'acqua*, in «Giornale di diritto amministrativo», 10, 2011, p. 1077.

<sup>95</sup> L'art. 159 del Codice dell'ambiente è stato, infatti, abrogato dall'art. 1, comma 5, d.lgs. n. 284/2006: «Gli artt. 159, 160 e 207 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono abrogati e il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e l'Osservatorio nazionale sui rifiuti sono ricostituiti ed esercitano le relative funzioni».

<sup>96</sup> D.l. n. 39/2009, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella Regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile, convertito dalla l. n. 77/2009, art. 9-bis, comma 6: «Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, che, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è istituita presso il ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, subentrando nelle competenze già attribuite all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti (...) e successivamente attribuite al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, il quale, a decorrere dalla medesima data, è soppresso».

<sup>97</sup> G. Napolitano, *L'Agenzia per l'acqua*, cit., p. 1077.

<sup>98</sup> Prevista dal d.l. n. 70/2011, art. 10, comma 11 ss.

amministrativa debole»<sup>99</sup>, è stata comunque ritenuta un primo segnale del «lento superamento del *deficit* regolatorio dei servizi idrici»<sup>100</sup>.

Nello stesso 2011, un successivo decreto legge<sup>101</sup> ha disposto – nel quadro di misure per la «riduzione di spesa-costi degli apparati» – lo scioglimento della neonata Agenzia e il trasferimento delle funzioni «attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici» all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, subordinatamente all'adozione di un d.p.c.m. (di natura ricognitiva) da adottarsi su proposta del ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

È l'approdo, da tempo auspicato, a una regolazione di tipo indipendente, che pur con alcune voci critiche<sup>102</sup>, è stata accolta con favore dal momento che la regolazione ha bisogno di un coerente disegno istituzionale<sup>103</sup>.

Il d.p.c.m. che nel 2012<sup>104</sup> ha individuato le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, con riferimento al servizio idrico integrato (o a ciascuno dei singoli servizi che lo compongono) dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, segue le traiettorie tipiche della regolazione, dunque si muove su più fronti.

Innanzitutto, sul fronte della *qualità dei servizi e della tutela degli utenti*, in cui l'Autorità opera definendo i livelli minimi e gli obiettivi di qualità del servizio idrico integrato, e vigilando sulle modalità di erogazione del servizio stesso; determinando gli obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti in caso di violazione dei provvedimenti; tutelando i diritti degli utenti, anche con la valutazione di reclami, istanze, segnalazioni e determinando obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti stessi.

In secondo luogo, sul fronte delle *tariffe*, in cui definisce le componenti di costo per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato; predispone e rivede periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa; approva le tariffe del servizio idrico integrato proposte dal soggetto competente sulla base del piano di ambito.

In terzo luogo, sul fronte degli *atti che concorrono a disciplinare il servizio*, dove predispone una o più convenzioni tipo<sup>105</sup> per la regolazione dei rapporti tra autorità competenti all'affidamento del servizio e soggetti gestori; verifica la corretta redazione

---

<sup>99</sup> G. Napolitano, *L'Agenzia per l'acqua*, cit., p. 1079.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 1077.

<sup>101</sup> D.l. n. 201/2011, art. 21, comma 19, come modificato dalla legge di conversione n. 214/2011: «Con riguardo all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, (...) sono trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas le funzioni attinenti alla regolazione e alla vigilanza della tariffa relativa ai servizi idrici, individuate con decreto del presidente del Consiglio dei ministri su proposta del ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, da adottare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

<sup>102</sup> Cfr. C. Tucci, *Catricalà: L'acqua non ha bisogno di un'Authority*, in «Il Sole 24 ore», 23 aprile 2010.

<sup>103</sup> Sull'argomento della regolazione indipendente del servizio idrico, cfr. i lavori di G. Napolitano, *Per un'autorità indipendente di regolazione dei servizi idrici*, Roma, Federutility, 2010; G. Napolitano, *Il disegno regolatorio dei servizi idrici*, in «L'acqua», 2, 2011, p. 71. Per un diverso approccio al tema, U. Mattei, *La regolazione del mercato idrico. Il ruolo delle autorità indipendenti*, *ibidem*, p. 63.

<sup>104</sup> D.p.c.m. 20 luglio 2012, Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'art. 21, comma 19 del d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011.

<sup>105</sup> Competenza precedentemente delle Regioni. Sul punto, cfr. J. Bercelli, *Organizzazione e funzione amministrativa nel servizio idrico integrato*, cit., p. 132.

del piano d'ambito, acquisita la valutazione delle Regioni sulla coerenza dei piani d'ambito con la pianificazione regionale e provinciale di settore.

Ancora, sul fronte della *rendicontazione*, rispetto a cui adotta direttive per la trasparenza della contabilità e per la separazione contabile e amministrativa dei gestori del servizio idrico integrato o di suoi segmenti, nonché la rendicontazione periodica dei dati gestionali ai fini dello svolgimento dei propri compiti istituzionali, assicurando la corretta disaggregazione dei dati<sup>106</sup>, anche ai fini di un confronto comparativo.

Inoltre, nell'esercizio di funzioni di *advocacy*, dove esprime pareri in materia di servizio idrico integrato, su richiesta del governo, delle Regioni e dei soggetti che affidano il servizio; formula proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone altresì i casi di grave inosservanza e di non corretta applicazione; integra la relazione al governo e al Parlamento<sup>107</sup> con un'apposita sezione sullo stato e le condizioni del servizio idrico integrato.

Infine, sul fronte dell'*informazione*, l'Autorità svolge funzioni di raccolta, elaborazione e restituzione di dati statistici e conoscitivi, assicurando l'accesso generalizzato, anche per via informatica, ai dati raccolti e alle elaborazioni effettuate per la tutela degli interessi degli utenti.

I poteri sono ampi e incisivi, tali da ridisegnare l'assetto di relazioni tra gli attori del servizio idrico integrato, anche perché poteri informati al metodo delle consultazioni<sup>108</sup> che contribuisce alla convergenza<sup>109</sup>: si pensi ai già richiamati poteri di controllo sui piani di ambito<sup>110</sup>; al presidio dei criteri contabili, fondamentale per svolgere un confronto comparativo delle gestioni; alle funzioni di acquisizione e condivisione di informazioni (vera e propria pregiudiziale della buona regolazione)<sup>111</sup>; e, infine, ai poteri di *advocacy*, con particolare riguardo al potere di proposta della revisione della disciplina vigente, che l'Autorità ha mostrato di voler esercitare<sup>112</sup>. L'esercizio combinato di tali poteri (che in questi anni si è espresso con

<sup>106</sup> Di costi e ricavi per funzione svolta, per area geografica e categoria di utenza.

<sup>107</sup> Prevista dall'art. 2, comma 12, della l. n. 481/1995.

<sup>108</sup> Sul punto cfr. Laboratorio Ref Ricerche, *Coinvolgimento e partecipazione: la via a sistemi idrici resilienti*, in «Acqua» 40, maggio 2015, in particolare p. 10.

<sup>109</sup> Si richiama, a tale proposito, il protocollo d'intesa Anci-Anea Associazione nazionale Autorità ed enti di ambito, sottoscritto il 16 aprile 2014 e rinnovato per il biennio 2016-2018, sulla considerazione della «reciproca utilità [nello] stabilire una sede di "condivisione" delle tematiche considerate di comune interesse, soprattutto in relazione ai rapporti con l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico».

<sup>110</sup> L'Autorità «esprimendo osservazioni, rilievi e impartendo, a pena d'inefficacia, prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le autorità competenti e i gestori del servizio idrico integrato» (d.p.c.m. 20 luglio 2012, art. 3, comma 1, lett. e) entra nel contenuto del piano e nella dinamica dei rapporti contrattuali.

<sup>111</sup> Su cui cfr. Aeegsi, determinazione n. 4/15, 31 marzo 2015, Definizione delle procedure di raccolta dati ai fini del monitoraggio sugli affidamenti del servizio idrico integrato e sull'adesione degli Enti locali all'Ente di governo d'ambito.

<sup>112</sup> Aeegsi, deliberazione n. 3/2015/A, 15 gennaio 2015, *Quadro Strategico per il quadriennio 2015-2018*, Allegato A, pp. 16-17: «Per quanto di propria competenza e nell'ambito dei poteri attribuiti, l'Autorità si propone di promuovere una *semplificazione dell'assetto istituzionale* del settore, chiarendo e valorizzando le attribuzioni assegnate ai diversi livelli, ed eventualmente anche *razionalizzando le relative pianificazioni*. In particolare, si intende favorire un riordino organico della legislazione di settore, in cui attualmente molte delle attribuzioni regolatorie non appaiono adeguatamente esplicitate e in cui la *frammentazione delle funzioni pubbliche di programmazione, organizzazione e gestione, sia in senso verticale* (sovrapposizioni tra Autorità di distretto/bacino, Regioni ed enti di ambito), *che orizzontale* (molte Regioni non hanno ancora adottato un riordino di competenze locali e previsto una



l'adozione di importanti deliberazioni) rende l'Autorità vero e proprio regista del servizio idrico integrato. Pur in assenza di sovraordinazione gerarchica, la primazia della competenza esercita una spinta uniformante dal punto di vista sia dei contenuti prettamente tecnici che della logica regolatoria.

Nel 2015<sup>113</sup> l'Autorità ha descritto, peraltro, il quadro regolatorio come ancora «caratterizzato da una eccessiva frammentazione di competenze e funzioni pubbliche e da ulteriori entropie, sia sotto il profilo tecnico e industriale (filiera de-integrata, operatori parcellizzati), sia sotto quello gestionale (soggetti di natura diversa, da imprese private a istituzioni)»<sup>114</sup>.

Una novità è sembrata giungere con le previsioni del già richiamato Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, che attribuiva all'Aeegsi la competenza anche per la regolazione del ciclo di servizi di gestione dei rifiuti<sup>115</sup>. L'Autorità veniva ridenominata Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (Arera).

La scelta di accrescimento progressivo degli ambiti funzionali dell'Autorità di regolazione si iscrive certamente in una logica normativa ben nota, di supposto contenimento dei costi organizzativi.

Vi è, però, da chiedersi se una scelta di questo tipo non si disponga a produrre qualche costo amministrativo «di ritorno»<sup>116</sup> dal momento che anche l'organizzazione del regolatore dovrebbe potersi dimensionare in modo ottimale.

Nel parere reso sullo schema di Testo unico, il Consiglio di Stato era apparso preoccupato di assicurare un'adeguata dotazione di personale<sup>117</sup> ma non aveva evidenziato possibili impatti dell'intervento normativo sul collegio dell'Autorità di regolazione. La riforma per superfetazione di funzioni non tiene, infatti, debitamente in conto che la ricerca dell'*expertise* (indispensabile per l'indipendenza e l'efficacia della regolazione) si è rivelata piuttosto complessa già nei settori dell'energia elettrica e del gas. L'ulteriore estensione delle competenze rischia di produrre nelle nomine dei componenti del collegio un effetto di diluizione dell'*expertise*, ovvero una necessaria ripartizione di ruoli tra componenti, che può depotenziare la dimensione collegiale.

## 5. Conclusioni

---

razionalizzazione delle stesse), genera processi decisionali farraginosi, instabilità degli indirizzi e incapacità di reagire nei tempi necessari al mutare del quadro di riferimento».

<sup>113</sup> *Ibidem*. Nel cap. 2 dell'Allegato si descrivono le «Linee strategiche della regolazione nel settore idrico e relativi obiettivi strategici», individuando: la stabilità e chiarezza del quadro regolatorio per favorire gli investimenti infrastrutturali; la promozione dell'efficienza gestionale e della sostenibilità dei consumi idrici; la tutela degli utenti e riduzione della morosità.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>115</sup> Schema di Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, art. 16.

<sup>116</sup> La Corte dei conti segnala da tempo questo elemento, ricordando che «la costante rimodulazione degli apparati può porre, sul piano operativo, non solo incrementi di costi, quanto oneri ulteriori connessi all'effettiva funzionalità delle strutture», *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario*, vol. I, 2005, p. 327.

<sup>117</sup> Consiglio di Stato, Parere n. 455/2016 sullo schema di decreto legislativo recante *Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale*: «in mancanza dell'attuazione del suddetto reclutamento, si pone in concreto il rischio che le nuove competenze assegnate all'Autorità non possano essere svolte efficacemente, con grave pregiudizio per la qualità del servizio, per i cittadini che ne fruiscono e, in ultima analisi, anche per l'ambiente».

La letteratura internazionale in materia di *optimal municipal size and efficiency* nella fornitura di servizi non fornisce formule univoche circa la relazione tra livello dimensionale ed efficienza<sup>118</sup>. Se l'incremento delle dimensioni e dell'efficienza è certamente tipico dei *capital-intensive services*, nondimeno l'indicazione è quella che occorre svolgere analisi caso per caso sull'efficienza gestionale dei Comuni con popolazione inferiore a 25.000 abitanti e che, comunque, i grandi Comuni (popolazione superiore a 250.000 abitanti) tendono a essere meno efficienti<sup>119</sup>.

Anche la letteratura nazionale – coerentemente con le riserve espresse circa il dimensionamento degli Ato<sup>120</sup> – ha osservato che i livelli di efficienza nei servizi idrici sono condizionati più che da parametri economico-aziendali da condizioni strutturali, quali la dimensione dell'Ato o la lunghezza della rete<sup>121</sup>.

Ma il problema è un altro e si posiziona a monte del ragionamento.

Come e quando entrano considerazioni di questo tipo nella regolazione sulla tutela e la gestione della risorse idriche? Come si preparano i provvedimenti normativi cui si attribuisce carattere strumentale per il perseguimento della *water governance*<sup>122</sup>? Come si spiega, ad esempio, la scelta della base provinciale quale *default* per il dimensionamento dell'Ambito territoriale ottimale<sup>123</sup>?

In verità, la normazione è povera di evidenza empirica e – conseguentemente – povera di capacità prognostica e di forza persuasiva, anche in vista della sua tenuta.

---

<sup>118</sup> Cfr. M. Holzer *et al.*, *Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency*, Newark, Rutgers, 6 maggio, 6 maggio, 2009, pp. 1-2.

<sup>119</sup> Cfr. *ibidem*. Cfr., anche, A. Massarutto, *Il grande pennello e il rasoio di Occam*, in Id. (a cura di), *Il ciclo integrato delle acque. Regole di mercato e modelli operativi a confronto*, Atti del convegno del 15 dicembre 2000, Milano, Franco Angeli, 2001, p. 64. In generale, sugli ambiti territoriali del servizio idrico e l'efficienza economica cfr. R. Romano, *I servizi idrici italiani. Quale relazione tra performance e modelli di governance*, Milano, Franco Angeli, 2012.

<sup>120</sup> Camera dei deputati, Atti parlamentari, n. 1386-A, *Conversione in legge del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, p. 4.

<sup>121</sup> Cfr. C. Mazziotta, F. Vidoli e F. Ferretti, *L'efficienza del servizio idrico in Italia: un'analisi territoriale*, in *Impresa, mercato, lealtà territoriale*, XXVII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Pisa, Aisre, 2006.

<sup>122</sup> Sul punto cfr. Oecd, *Oecd Principles on Water Governance*, Directorate for Public Governance and Territorial Development, Welcomed by Ministers at the Oecd Ministerial, Council Meeting on 4 June 2015.

<sup>123</sup> Sul punto cfr. L. De Paoli e A. Massarutto, *One Size Does Not Fit All: alcune riflessioni sulla proposta di riforma dei servizi pubblici locali in Italia*, in «Economia delle fonti di energia e dell'ambiente», 2, 2006, p. 77.

A volte ciò è consentito dalla tipologia di fonte utilizzata: i decreti legge – che tanta parte hanno nella regolazione economica<sup>124</sup> – sono espressamente esentabili dall'analisi d'impatto della regolazione<sup>125</sup>.

Ma anche operazioni che dovrebbero condurre a più meditata legislazione, come il già richiamato Testo unico sui servizi pubblici locali, non provvedono altro che una striminzita analisi d'impatto, disarmante anche ai fini dello svolgimento di una critica<sup>126</sup>.

Vi è, in altri termini, un grave ritardo dell'*institutional design*<sup>127</sup> strumentale alla regolazione, ed è quello spesso il punto di caduta delle riforme: i raccordi procedurali che sarebbero necessari per la pianificazione in materia di risorse idriche (a «spiccata vocazione polifonica»<sup>128</sup>) sono resi più difficoltosi per il riformismo ansioso<sup>129</sup> e approssimativo che investe le istituzioni: sopprese, continuano a vivere (Autorità di bacino, Aato); istituite tardano a nascere (Autorità di bacino distrettuali); appaiono come meteore e sono soppiantate da formule organizzative che solo qualche giorno dopo la loro istituzione sembrano migliori (Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti,

<sup>124</sup> Per la conversione in legge del d.l. n. 112/2008, come evidenziato dal Comitato per la legislazione, non ci sono state né Atn né Air. In occasione della conversione in legge del d.l. n. 135/2009 è stata evidenziata l'inadeguatezza della valutazione svolta dal governo sulla «portata finanziaria del provvedimento nel suo complesso», Senato della Repubblica, Servizio del Bilancio, Note di lettura n. 53, ottobre 2009, A.S. 1784: «Conversione in legge del d.l. n. 135/2009, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee», art. 15 (*Adeguamento alla disciplina comunitaria in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica*): «Al riguardo, va premesso che le modifiche apportate dalle disposizioni in esame intervengono sulla disciplina contenuta nell'art. 23-bis del d.l. n. 112/2008, al quale non erano stati attribuiti effetti finanziari. Pertanto, non vi sono particolari osservazioni da formulare se non per la considerazione generale che l'impatto finanziario in esame risulta influenzato da numerosi fattori non facilmente prevedibili, con effetti contrapposti e difficilmente quantificabili *a priori*. Difatti, le disposizioni in questione, da un lato, appaiono ampliare il mercato agevolando l'entrata dei privati nel settore, riducono i costi per le pubbliche amministrazioni e garantiscono in teoria una qualità dei servizi migliore agli utenti. D'altro canto, esse sottraggono importanti settori dall'applicazione della nuova disciplina e non eliminano del tutto le possibilità di affidamento dei servizi in forma diretta (o *in house*), il che potrebbe provocare effetti finanziari negativi alle società affidatarie dirette (e di conseguenza alle amministrazioni locali proprietarie) che avranno limitazioni nel conseguire ulteriori affidamenti per altri enti pubblici o privati o in ambiti territoriali differenti. Tale considerazione sembra rendere opportuna una valutazione da parte del governo sulla portata finanziaria del provvedimento nel suo complesso».

<sup>125</sup> D.p.c.m. n. 170/2008, *Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (Air)*, ai sensi dell'art. 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 9, Casi di esenzione dall'Air: «Il Dagl, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può consentire l'esenzione dall'Air, in particolare, in casi straordinari di necessità e urgenza».

<sup>126</sup> [http://www.governo.it/sites/governo.it/files/air\\_10.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/files/air_10.pdf).

<sup>127</sup> Cfr. sul punto, G. Citroni e A. Lippi, *La politica di riforma dei servizi idrici. Istituzioni, processi e poste in gioco*, cit., p. 269, dove si parla di «difficoltà politica di mettere in opera un disegno dal limpido impianto tecnico (sotto il profilo della razionalità giuridica), ma che trascura il lato politico e la razionalità degli attori istituzionali, politici ed economici con i differenti interessi e le rispettive poste in gioco».

<sup>128</sup> S. Pellizzari, *La pianificazione amministrativa della risorsa idrica*, cit., p. 377.

<sup>129</sup> Cfr. N. Irti, *La tenaglia. In difesa dell'ideologia politica*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 25, dove si parla di «ossessiva volontà di riforma», e si afferma che «le leggi non hanno durata né stabilità: esse sono immerse in un processo continuo, in un'attesa mai soddisfatta e placata»; a pp. 44-45, si sostiene che «l'assenza di durata storica costringe il pragmatismo, per l'appunto, a una continua *praxis*, a un formare e riformare senza alcuna tregua, a un ininterrotto costruire e distruggere. Il "riformismo" è l'anima ansiosa del pragmatismo».

Agenzia per l'acqua); vengono disegnate in modo variopinto nelle diverse realtà regionali (Enti di governo d'ambito).

L'Aeegsi, nel Quadro strategico per il quadriennio 2015-2018, si propone «di promuovere una semplificazione dell'assetto istituzionale del settore (...) eventualmente anche razionalizzando le relative pianificazioni»<sup>130</sup>; ciò è da valutarsi positivamente anche nella prospettiva di ridurre i *multi-level governance gaps* richiamati dall'Ocse, le lacune della *water governance*<sup>131</sup>.

Ma per la *water governance* sono considerati necessari un «coherent legal framework» e uno «strong and autonomous regulatory regime»<sup>132</sup>, non basta un buon regolatore, occorrono buone regole: il quadro delle regole è peraltro condizionato dall'incertezza normativa (un «frenetico e inconcludente fare e disfare norme»<sup>133</sup>), cui contribuisce anche la presenza di iniziative legislative che intendono ridisegnare la logica del settore, con l'intenzione di ricapitolarla<sup>134</sup>.

Pertanto, la trasparenza, la partecipazione<sup>135</sup> (o come suggerisce l'Ocse, lo *stakeholder engagement*) e il contributo argomentativo dell'analisi economica<sup>136</sup> in fase di istruttoria normativa dovrebbero essere considerati molto più attentamente in un settore così *politically sensitive*.

Ovviamente, se e quando l'intenzione sia quella di contribuire a ridurre l'arco delle oscillazioni nel pendolo della regolazione.

---

<sup>130</sup> Aeegsi, deliberazione n. 3/2015/A, cit., Allegato A, pp. 16-17.

<sup>131</sup> Oecd, *Water Governance in Cities*, Oecd Studies on Water, 2016, p. 76.

<sup>132</sup> P. Rogers e A.W. Hall, *Effective Water Governance*, Global Water Partnership Technical Committee (Tec), Tec Background Papers, 7, 2003, p. 37.

<sup>133</sup> A. Massarutto, *La cultura del fare e del disfare: il cantiere infinito della riforma dei servizi idrici*, in «Analisi giuridica dell'economia», 1, 2010, p. 100.

<sup>134</sup> A.C. n. 2212-A, *Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico, nonché delega al governo per l'adozione di tributi destinati al suo finanziamento*, approvato dalla Camera dei deputati il 20 aprile 2016, trasmesso dal presidente della Camera dei deputati alla presidenza del Senato il 22 aprile 2016, ora in discussione al Senato, A.S. n. 2343, d.d.l. Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque.

<sup>135</sup> Oecd, *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*, Oecd Studies on Water, 2015.

<sup>136</sup> Sul punto cfr. A. Massarutto e G. Muraro, *Il ruolo dell'analisi economica nella direttiva 2000/60*, in «Economia pubblica», 2006, p. 5. Cfr. anche S. Pellizzari, *La pianificazione amministrativa della risorsa idrica*, cit., p. 378.