

CSEI Catania
Centro Studi di Economia
applicata all'Ingegneria

**ANALISI DELLA CONVENZIONE DI GESTIONE TIPO
ADOTTATA DALLA REGIONE SICILIANA
PER REGOLARE I RAPPORTI TRA L'AUTORITÀ D'AMBITO
(CONSORZIO TRA GLI ENTI LOCALI)
E IL GESTORE DEL S.I.I.**

Gruppo di lavoro per l'assistenza tecnica
ALLE AUTORITÀ D'AMBITO DEL
SERVIZIO IDRICO INTEGRATO DEL
MERIDIONE D'ITALIA

DOCUMENTO N. 2/A
(GIUGNO 2005)

CON IL CONTRIBUTO STRAORDINARIO DEL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

1. Premessa

La legge Galli (n. 36 del 1994) ha chiamato le Regioni a concorrere alla disciplina della riorganizzazione dei servizi idrici, attribuendo a queste i poteri di dettare la disciplina integrativa rispetto a quella disposta dalla legge medesima. Dopo la riforma del titolo V, parte II, della Costituzione la recente sentenza n. 172 del 13 luglio 2004 della Corte Costituzionale ha ribadito la valenza delle attribuzioni regionali nel settore, precisando con riferimento alla tutela della concorrenza che in materia di disciplina dei servizi pubblici locali gli interventi legislativi dello Stato devono mantenersi nei limiti delle disposizioni di carattere generale, spettando alle Regioni i poteri di dettare la normativa integrativa di settore. In questo contesto dei rapporti intergovernativi va svolta l'analisi delle Convenzioni tipo e dei relativi Disciplinari che le Regioni sono state chiamate ad adottare dall'art. 11 della legge n. 36/94 per regolare i rapporti tra gli Enti locali ed i gestori del Servizio idrico integrato.

Nel prosieguo del lavoro porteremo la nostra attenzione alla disciplina dettata dalla Regione siciliana, distinguendo il caso in cui gli Enti locali abbiano dato vita all'Autorità dell'Ambito Territoriale Ottimale nelle forme del Consorzio, da quello in cui essi abbiano stipulato solo una Convenzione di cooperazione.

La Regione siciliana ha dato applicazione alla legge Galli mediante il recepimento operato dall'art. 69 della legge regionale del 27.4.1999 n. 10, recepimento necessario dato che ai sensi dello Statuto speciale la materia degli enti locali rientra nella competenza esclusiva della Regione medesima.

Il decreto del Presidente della Regione del 7.8.2001 ha disciplinato le modalità di costituzione degli ambiti, che sono venuti a coincidere con le circoscrizioni provinciali, e negli allegati ha indicato gli schemi degli atti e delle procedure per l'istituzione delle Autorità d'ambito, con la possibilità di scelta aperta agli Enti locali tra le due soluzioni previste dalla legge n. 36, vale a dire il Consorzio o la Convenzione di cooperazione.

Gli Enti locali hanno fatto le loro scelte, e ne è risultata la situazione riassunta nella seguente tabella.

ATO	Forma di cooperazione	Data istituzione
Agrigento	Consorzio	6.8.2002
Caltanissetta	Consorzio	29.8.2002
Catania	Consorzio	12.11.2002
Enna	Consorzio	28.12.2001

Messina	Convenzione di cooperazione	8.7.2002
Palermo	Convenzione di cooperazione	1.7.2002
Ragusa	Convenzione di cooperazione	9.7.2002
Siracusa	Consorzio	13.11.2002
Trapani	Convenzione di cooperazione	27.9.2002

2. La Convenzione tipo della Regione siciliana per i Consorzi d'ambito.

In questo documento sottoporremo ad analisi la normativa adottata dalla Regione siciliana con riferimento al Consorzio tra gli enti locali, riservando ad altro documento il caso della Convenzione di cooperazione.

Il Consorzio, che assume il ruolo di Autorità d'ambito, rappresenta un nuovo soggetto distinto dagli Enti locali che lo compongono, dotato di piena personalità giuridica, organizzato con propri organi (Assemblea dei Sindaci o loro delegati, Consiglio di amministrazione, Collegio dei revisori), e supportato da propri Uffici di direzione, composti da esperti assunti con contratti di diritto privato a tempo determinato, e da servizi tecnici e amministrativi.

I Comuni sono rappresentati nell'Assemblea in ragione della popolazione residente. E' stata prevista in alcuni statuti dei Consorzi una rappresentanza anche per la Provincia. Le decisioni sono assunte con la maggioranza delle quote della rappresentanza, o con un terzo delle medesime in seconda convocazione. Ma per le materie di più rilevante interesse (Piano d'ambito, forme della gestione e affidamento della medesima, determinazione e aggiornamento delle tariffe, Regolamenti, indennità di carica) occorre il consenso dei due terzi delle quote di rappresentanza e della maggioranza numerica degli enti consorziati.

Presidente del Consorzio è il Presidente della provincia, chiamato a presiedere anche il Consiglio di amministrazione, composto da dieci Sindaci, eletti dall'Assemblea.

L'Autorità d'ambito tra i propri poteri ha anche quello di scegliere la forma di gestione del SII tra quelle previste dalla legge, e di provvedere al relativo affidamento all'ente gestore. I rapporti tra i due soggetti vanno disciplinati da una Convenzione e da un relativo Disciplinare che devono conformarsi agli schemi tipo che la Regione siciliana ha predisposto nel novembre del 2002.

La convenzione tipo (*CT*) è articolata in 7 capi (più uno finale), aventi i seguenti contenuti.

1. Disposizioni generali
2. Oggetto ed estensione della gestione
3. Finanziamento
4. Controllo
5. Regime fiscale
6. Esecuzione e termine della gestione
7. Garanzie, sanzioni e contenzioso

Esaminiamo di seguito le principali problematiche che sorgono in ordine all'applicazione della *CT*.

3. DISPOSIZIONI GENERALI (CAPO I)

3.1. Affidamento del SII (art. 2).

L'affidamento all'ente gestore del SII comporta che quest'ultimo abbia la disponibilità dei beni e delle opere pubbliche degli Enti locali afferenti a tale servizio. La *CT* disponendo in questo senso prevede l'impegno degli Enti locali a mettere a disposizione i suddetti beni. Ma, dato che la specifica convenzione è stipulata dal Consorzio d'ambito, soggetto giuridico distinto dagli Enti locali consorziati, la norma va interpretata più che come fonte dell'obbligo per tali Enti, come dichiarazione riproductiva di un obbligo che è stato assunto in sede di costituzione del Consorzio. (Purtroppo nello schema tipo di Statuto del Consorzio, Allegato B del Decreto presidenziale 7.8.2001, non c'è cenno a questo obbligo, e occorre accertare se negli Statuti sia stato inserito).

L'afferenza dei beni da trasferire ai servizi idrici deve essere in atto, e non solo potenziale. Questo spiega la disciplina prevista per le provviste e i materiali vari di magazzino, inclusi i contatori, che passano nella disponibilità dell'ente gestore solo a seguito di un apposito atto d'acquisto. Quest'ultimo ha l'obbligo di acquistarli se il precedente gestore ne fa richiesta, ma a condizione che siano idonei e ancora destinabili al funzionamento del servizio. Il corrispettivo è dato dall'originario, documentato, prezzo d'acquisto (art. 9.2).

Le opere pubbliche sono messe a disposizione dell'ente gestore nello stato di fatto e di diritto in cui si trovano, e comprendono anche quelle in corso di

realizzazione. Questo implica che l'ente gestore subentra negli obblighi e nei diritti previsti dai contratti stipulati dal Comune per la realizzazione delle opere. Si pone il problema se sia sempre conveniente il subentro immediato, sia per l'uno che per l'altro, ovvero se nel caso di particolari riserve o di particolari contenziosi tra Comune e affidatario dei lavori non sia conveniente che l'opera sia messa a disposizione dell'ente gestore solo ad ultimazione avvenuta, conservando al Comune la responsabilità di sovrintendere alla completa realizzazione dell'opera.

La convenienza ad un ritardato trasferimento per il Comune, il quale ha e conserva la proprietà dell'opera, consiste in ciò che nella situazione in esame esso ha interesse a provvedere al meglio alla soluzione delle accennate criticità insorte, tenuto conto anche del fatto che la qualità e la quantità delle infrastrutture trasferite in uso rientrano tra i coefficienti per la determinazione della quota del canone di concessione di sua spettanza; laddove, dovendosi l'opera valutare ai fini della definizione degli interventi da realizzare e quindi della determinazione delle tariffe in base ai risultati dell'operazione, buoni o cattivi che siano, l'ente gestore potrebbe non adottare comportamenti di analoga efficacia di quelli del Comune (sempre che l'amministrazione locale nel contenzioso con l'affidatario dei lavori sia propensa ad una forte difesa delle sue ragioni).

La convenienza per l'ente gestore a non ottenere l'immediata disponibilità delle opere in corso di realizzazione nel caso in esame sta nella possibilità che la cura del contenzioso rimanga all'originario responsabile del procedimento, il quale dispone già di tutte le informazioni del caso e risulta quindi più idoneo a risolvere al meglio le criticità. In contrapposizione a questo argomento peraltro va considerato che l'ente gestore può avere una diversa valutazione rispetto al Comune circa le modalità di realizzazione delle opere, più rispondente agli obiettivi del suo piano industriale e del programma degli interventi, e quindi può avere interesse all'immediato trasferimento delle medesime. Interesse che si accresce se si tiene conto della sua convenienza ad un rapido completamento dei lavori, convenienza che può non essere condivisa nella stessa misura dagli organismi coinvolti dell'amministrazione comunale.

In definitiva, soppesati gli argomenti favorevoli e contrari, risulta preferibile la soluzione di provvedere immediatamente al trasferimento delle

opere in corso di realizzazione, o quanto meno, se queste sono collegate con altri impianti in funzione, al momento della consegna di questi ultimi all'ente gestore. Soluzione, questa, che vede aumentare le ragioni della sua preferibilità se si ritiene possibile trasferire al gestore le opere in corso di realizzazione e conservare al Comune trasferente la cura del contenzioso pregresso. Comunque, in relazione ai rapporti tra Autorità d'ambito ed ente gestore in ordine al momento del trasferimento delle suddette opere sembra opportuno dare il dovuto rilievo alla posizione del gestore.

Un caso particolare è quello delle opere in corso di realizzazione previste nell'APQ e comprese nel primo programma stralcio, opere che siano state affidate direttamente ai Comuni o anche all'Autorità d'ambito con provvedimento del Commissario straordinario all'emergenza. In questo caso nella procedura di trasferimento deve essere coinvolto tale Commissario.

Va considerato anche il caso in cui i beni e le opere pubbliche afferenti ai servizi idrici, di proprietà degli enti locali, siano stati dati in uso ad una società controllata da tali enti, che in atto gestisce i suddetti servizi. Se tale società non risulta formalmente concessionaria di tali servizi, è da ritenere che i beni e le opere debbano costituire oggetto di trasferimento immediato al nuovo ente gestore.

Se invece la società è concessionaria dei servizi idrici, in astratto si possono distinguere due ipotesi, a seconda se essa è solo in parte controllata dall'ente locale, essendoci anche soci privati, ovvero è totalmente controllata dall'ente locale. Nel primo caso occorrerebbe attendere la scadenza di legge del 2006 riguardante la concessione; ma essendo questa data alquanto prossima e occorrendo un periodo variante tra l'anno e i tre anni per le procedure di materiale trasferimento dei beni, può prendersi in considerazione per i due casi una medesima soluzione, cioè quella di considerare i suddetti beni da trasferire nel contesto dei trasferimenti di tutti gli altri beni di proprietà degli enti locali.

Va tenuto presente comunque che il processo di trasferimento dei beni e degli impianti all'ente gestore è un processo che richiede tempo, e che di norma nelle offerte di partecipazione alle gare per l'affidamento i soggetti partecipanti danno indicazioni circa i tempi proposti.

3.2. Nuove opere di adeguamento.

La *CT* disciplina anche l'esercizio della facoltà riservata ad ogni Ente locale dall'art. 16 della legge n. 36/94 di realizzare, successivamente alla data di efficacia della convenzione stipulata con l'ente gestore, le opere di adeguamento del SII in relazione al Piano urbanistico (art. 9.3). L'esercizio di tale facoltà è subordinato alla stipula di apposita convenzione tra l'Ente locale interessato e l'ente gestore, convenzione che fissa anche le modalità di utilizzazione delle opere.

Fermo restando che la suddetta facoltà spetta a ciascun Ente locale dell'ATO, perché in questo senso dispone esplicitamente la legge n. 36/94, sembra opportuno che il suo esercizio sia realizzato d'intesa con l'Autorità d'ambito al fine del miglior coordinamento con il Piano d'ambito, ed eventualmente dell'integrazione del medesimo. Ma c'è anche da riflettere se non sia preferibile, in relazione alle complicazioni che possono insorgere a seguito di autonomi interventi realizzativi di opere da parte del Comune, che questo faccia valere i suoi interessi in ordine alle opere previste nel piano urbanistico direttamente in seno all'Autorità d'ambito, prospettando in tale sede se del caso la possibilità di suoi diretti finanziamenti per le suddette opere.

3.3. Beni ed impianti ad uso promiscuo.

E' anzitutto opportuno precisare quando si realizza il caso di beni ad uso promiscuo. Per i beni diversi dagli impianti idrici (edifici destinati ad uffici, autoveicoli, altre attrezzature mobili, ecc.) questo caso si realizza quando i soggetti obbligati al trasferimento svolgono più funzioni o attività, e i suddetti beni siano in atto destinati solo in parte ai servizi idrici. E' da escludere quindi che nel caso in cui i ricordati soggetti svolgano soltanto le attività inerenti ai servizi idrici, si possano presentare beni ad uso promiscuo. Questo vale per i Consorzi acquedottistici tra enti locali, per le aziende speciali di questi enti, per le società per azioni controllate totalmente dagli enti locali, quando gestiscono solo i servizi idrici.

Nel caso in cui esistono beni ad uso promiscuo, come sopra individuati, in linea generale sembra opportuno, per ragioni di economia nel processo decisionale riguardo le soluzioni da adottare, che sia l'Ente trasferente a decidere

circa la messa a disposizione dell'ente gestore di tali beni, piuttosto che ricorrere al criterio della prevalenza dell'uso. Solo nel caso di rilevante valore dei beni in questione su richiesta dell'ente gestore potrà applicarsi tale criterio, che richiede comunque una stima in contraddittorio tra le parti.

Più problematica è invece la soluzione per le opere idriche destinate ad uso promiscuo. Si consideri il caso dei pozzi, le acque da cui edotte abbiano utilizzazioni multiple. Se la proprietà dell'opera è di un soggetto pubblico (Comune, sua azienda speciale, società dal medesimo controllata, ecc.), essa va trasferita all'ente gestore, il quale, in relazione alla generale situazione di disponibilità della risorsa per l'intero ATO, potrà decidere se mantenere gli obblighi circa le precedenti destinazioni, ovvero far valere il principio normativo della priorità dell'uso potabile, chiedendo se del caso all'Autorità di bacino (i cui poteri in Sicilia sono attualmente esercitati dalla Regione) i necessari provvedimenti.

Se invece proprietario del pozzo è un privato, il quale ha un contratto di fornitura d'acqua per usi potabili con un soggetto pubblico, la soluzione che minimizza i costi della procedura è quella di trasferire all'ente gestore, non l'opera, ma il contratto di fornitura. Ma anche in questo caso rimane salva sempre la possibilità dell'applicazione del principio della priorità dell'uso potabile, se ne ricorrono le condizioni. Occorrerà in tale ipotesi provvedere alle procedure per il subentro nella concessione di derivazione e, se conveniente, al trasferimento dell'opera (acquisto o espropriazione).

3.4. Durata della convenzione.

La **CT** lascia in bianco la precisazione circa la durata del rapporto stipulato tra Autorità d'ambito ed ente gestore, dato che la decisione in proposito va anticipata al momento della scelta della forma dell'affidamento e, se del caso, inserita nelle condizioni della gara. C'è comunque il termine massimo di 30 anni previsto dall'art. 11 della legge Galli. E' previsto inoltre, in conformità di tale legge, che la decorrenza sia dalla data della sottoscrizione dell'atto. Laddove logicamente la decorrenza della responsabilità del gestore per il buon funzionamento del SII decorre dalla data di presa di consegna provvisoria delle opere e degli impianti. Ne segue che se la consegna avviene a

spezzoni, la stessa sorte subisce la data dell'insorgere della conseguente responsabilità.

3.5. Oneri relativi ai mutui (art. 5)

La Convenzione tipo, precisando che gli oneri relativi all'ammortamento dei mutui sono a carico della tariffa del SII, comporta che tali oneri in conformità alla legge Galli siano trasferiti all'ente gestore. Si tratta chiaramente dei mutui stipulati per la realizzazione delle opere e degli impianti messi a disposizione di quest'ultimo. Vanno esclusi dal trasferimento i mutui eventualmente accesi per disavanzi di gestione dal precedente gestore.

Se la stipula del mutuo è avvenuta indistintamente per un insieme di opere, solo in parte afferenti ai servizi idrici, occorre procedere ad una stima del valore delle opere per procedere alla ripartizione degli oneri e individuare quelli a carico nuovo del gestore.

Resta il problema del soggetto che deve essere titolare dei mutui. La soluzione migliore è quella di ottenere dall'ente mutuante il frazionamento del mutuo, intestando al vecchio e al nuovo gestore la parte di rispettiva competenza. Ma se questo non è possibile o risulta molto costoso, è preferibile che l'ente gestore diventi il soggetto titolare del rapporto obbligatorio e quindi debitore nei confronti dell'ente che ha concesso il mutuo, e definisca la sua posizione creditoria nei confronti del Comune per quella parte dei ratei dei mutui che fanno carico su quest'ultimo in sede di conguaglio con i pagamenti che deve corrispondere a titolo di canone di concessione.

Nel caso di mutui contratti per la realizzazione di beni ed opere destinati ad uso promiscuo la soluzione circa il trasferimento dei relativi oneri segue quella prima precisata riguardo al trasferimento di tali attività, nel senso che vanno trasferiti all'ente gestore i ratei dei mutui inerenti ai beni che questo acquisisce.

Quanto alla data di decorrenza del trasferimento degli oneri, cioè in concreto ai fini dell'individuazione di quali ratei dei mutui debbano far carico sul nuovo ente gestore bisogna guardare alla possibilità che se ne tenga conto per la determinazione della tariffa, atteso che non possono gravare sull'ente gestore oneri che esso non possa coprire con il gettito delle entrate tariffarie. Quindi in termini generali vanno trasferiti all'ente gestore i ratei dei mutui che scadono

successivamente al trasferimento dei beni cui ineriscono, sempre a condizione che se ne sia tenuto conto nella determinazione della tariffa. Questo criterio vale anche per le opere in corso di realizzazione. Si prescinde quindi dalla data di decorrenza della convenzione.

3.6. Personale.(art. 6)

La **CT** fissa la disciplina nella materia, stabilendo gli obblighi a carico dell'ente gestore di assunzione del personale delle gestioni preesistenti, e quelli nascenti dalla normativa a tutela de lavoratori. Ma tale disciplina deve considerarsi superata da quella più analitica dettata successivamente dall'art. 36 della legge regionale 3 dicembre 2003 n. 20.

4. OGGETTO DELLA GESTIONE (CAPO II)

4.1. Inventario (art. 8 e 9)

L'Autorità d'ambito procede all'inventario dei beni (impianti, opere, canalizzazioni e altri beni strumentali del servizio), e al momento dell'affidamento consegna all'ente gestore l'elenco di tali beni. Deve ritenersi che tale elenco (*alias* inventario) costituisca lo stato di consistenza provvisorio di cui all'art. 4 della **CT**.

Mentre la consegna dell'elenco dei beni dà luogo ad un rapporto che può svolgersi anche solo tra le due parti della convenzione, cioè l'Autorità d'ambito e l'ente gestore, la consegna delle opere e degli impianti è opportuno che avvenga alla presenza e in contraddittorio anche con il singolo Ente locale proprietario dei medesimi.

Va precisato che l'inventario in effetti non è circoscritto ai soli beni, in quanto è previsto (art. 8.2) che sia esteso anche alle obbligazioni contratte per la gestione del servizio dal precedente ente gestore (Ente locale o altro soggetto).

L'ente gestore subentra nelle suddette obbligazioni dal momento della consegna delle opere per la gestione delle quali furono assunte e, tenuto conto della possibilità di consegne parziali scaglionate nel tempo, il momento del subentro va individuato con riferimento alla loro inerenza alle varie opere.

Dato l'intervallo temporale che intercorre tra la redazione del Piano d'ambito, l'indizione della gara e la consegna delle opere all'ente gestore, appare opportuno che in tale intervallo gli Enti locali per le esigenze della gestione

stipulino contratti per la fornitura di beni e di servizi che abbiano come termine l'assunzione del servizio da parte del nuovo ente gestore, sicchè quest'ultimo non venga ad essere gravato da obbligazioni di fornitura non negoziate da lui stesso.

Circa le obbligazioni in esame la *CT* esclude da ogni responsabilità per danni e/o contenziosi pregressi il nuovo ente gestore che subentra nella loro titolarità passiva. Si pone il problema se questa esclusione riguardi, oltre le obbligazioni contratte per la gestione del servizio, come esplicitamente indicato, anche quelle contratte per le opere in corso di realizzazione che siano trasferite all'ente gestore. In altre parole, rimane aperta la questione di chi risponda dei danni e/o degli esiti negativi dei contenziosi pregressi riguardanti le opere in corso di realizzazione. E' opportuno che questa questione sia chiarita al momento della stipula della convenzione con l'ente gestore.

I beni elencati nell'inventario provvisorio sono soggetti a verifica da parte dell'ente gestore, che a sua volta è chiamato a redigere l'inventario definitivo che va verificato in contraddittorio con l'Autorità d'ambito. A proposito di tale procedura la *CT* prevede solo il caso di beni non inclusi nell'inventario provvisorio e obbligazioni non conosciute al momento dell'affidamento del servizio, disponendo che se ne terrà conto, se rilevanti, nella prima revisione triennale della tariffa.

La *CT* non prende in esame le discordanze che possono sorgere nel confronto tra gli accennati inventari e lo stato di consistenza delle infrastrutture redatto al momento della ricognizione delle opere e degli impianti per la formazione del Piano d'ambito. Se delle insufficienze di questa ricognizione non si è in qualche modo tenuto conto successivamente alla realizzazione della medesima, ad esempio in seno alla definizione delle condizioni della gara indetta per l'affidamento, occorre che lo si faccia se risultano rilevanti ai fini della formazione delle tariffe, applicando anche in questo caso il regime sopra indicato.

E' chiaro che se le richiamate discordanze comportano l'esigenza di nuovi investimenti, e questi non sono previsti nel Piano d'ambito, se ne deve tenere conto attraverso la revisione di tale Piano.

La *CT* considera solo le discordanze riguardanti le omissioni di beni o obbligazioni. Ma vi sono anche quelle che concernono differenze nella valutazione sullo stato degli impianti e delle opere, e che comportano divergenze circa i relativi costi di manutenzione o circa le esigenze di ristrutturazioni o di sostituzioni. Se non si raggiunge una composizione bonaria su queste divergenze, si apre la strada per un contenzioso da deferire ad arbitrato ai sensi dell'art. 39.

La *CT* prevede che gli oneri nascenti dall'obbligo per l'ente gestore di adeguare i beni alle normative in materia sia di tecnica sia di sicurezza debbano considerarsi compresi nelle previsioni finanziarie del Piano d'ambito (art. 9.4). Ma la norma va ragionevolmente intesa sotto la condizione che lo stato di adeguatezza dei beni rispetto alla suddetta normativa si conosca o conoscibile da parte dell'ente gestore in base alle informazioni fornite da tale Piano (ricognizione) o dalle sue successive modifiche o integrazioni. In caso contrario va applicato il richiamato regime previsto per le omissioni riscontrate negli inventari.

4.2. Revisione del perimetro del servizio (art. 12).

La disciplina prevista a questo proposito è alquanto confusa. Anzitutto si accenna genericamente al caso in cui si debba provvedere alla revisione del perimetro del servizio, ma non si fa alcun riferimento alle ragioni per le quali sorge tale necessità. Escluso che si possa trattare di estensione del servizio a parti dei territori dei Comuni facenti parte dell'ATO non ancora servite, dato che il perimetro del servizio è determinato (art. 11.1) con riferimento alle circoscrizioni territoriali dei Comuni consorziati, non restano che le revisioni conseguenti alle modifiche degli ambiti territoriali ottimali previste con cadenza quinquennale dall'art. 69, lettera d), della LR n. 10 del 1999.

In secondo luogo si accomuna nella disciplina il caso dell'inclusione nel perimetro di nuove porzioni di territorio e quello dell'esclusione di parti del territorio già comprese nel perimetro, disponendo che nessuna pretesa potrà sorgere per l'ente gestore.

Infine, si stabilisce che nel caso di inclusione di nuove porzioni di territorio l'Autorità d'ambito ha la facoltà di disciplinare l'organizzazione provvisoria del servizio in tale territorio, fino alla successiva revisione triennale.

Ma dato che questa riguarda (anche) la tariffa, c'è da domandarsi se si implica anche che l'ente gestore possa vantare la pretesa ad una revisione della medesima a fini compensativi di eventuali maggiori oneri sopportati.

4.3. Gestioni esistenti (art. 13).

La *CT* nel caso della salvaguardia di gestioni esistenti si limita a stabilire semplicemente che l'ente gestore ne prende atto. Ma non dispone nulla circa la disciplina che va dettata in questo caso ai sensi dell'art. 9.4 della legge Galli ai fini del coordinamento delle gestioni (soggetto e modalità). E' ragionevole ritenere che l'espressione "prende atto" vada intesa nel senso che l'ente gestore si impegna ad osservare le indicazioni che l'Autorità d'ambito dovrà dare in materia di coordinamento nei casi in cui vi siano gestioni che, ricorrendo le rigide condizioni previste dall'art. 9 dell'Allegato B del Decreto presidenziale 7.8.2001, sono state salvaguardate.

5. FINANZIAMENTO (CAPO III)

Il capitolo terzo della *CT*, che riguarda le modalità di finanziamento del Programma degli interventi, apporta rilevanti elementi di disciplina secondaria da parte della Regione rispetto a quella primaria dettata dalla legge n. 36/94.

5.1. Standard Tecnici.

In esso anzitutto si dispone (art.14) che gli interventi previsti nel Programma sono classificati sotto forma di obiettivi strutturali (altrimenti denominati standard tecnici) che l'ente gestore è tenuto a conseguire nei tempi stabiliti, e sono articolati nel Piano Operativo Triennale (POT) che esso è obbligato a predisporre. Volendo esemplificare, per quanto riguarda il servizio di acquedotto tra gli standard tecnici si possono ricordare la copertura del servizio, la dotazione per utenza, la portata e il carico idraulico, le perdite delle reti, la funzionalità degli impianti di pompaggio o di potabilizzazione.

La *CT* dispone altresì che il mancato conseguimento dei suddetti standard tecnici entro i tempi stabiliti dà luogo all'applicazione di specifiche penalizzazioni a carico dell'ente gestore.

La *CT* considera anche gli interventi non previsti nel Piano d'ambito che ciascun Ente locale ha facoltà di realizzare nel corso dell'affidamento della

gestione, previa convenzione con l'ente gestore (art. 14.4); e rinvia a tal proposito a quanto disposto dall'art. 9.3. Ma questa norma non detta una specifica disciplina del caso, limitandosi a disporre che la materia va regolata dalla convenzione tra le parti. Ora, dato che si tratta di interventi non previsti dal Piano d'ambito, il regime del finanziamento non può essere disciplinato solo dalla convenzione tra il singolo Ente locale e l'ente gestore, ma richiede il coinvolgimento dell'Autorità d'ambito, soprattutto per quanto riguarda i riflessi sulla determinazione della tariffa in relazione ai maggiori oneri per la manutenzione e gli ammortamenti relativi alle nuove opere.

5.2. Standard organizzativi.

Distinti dagli standard tecnici sono gli standard organizzativi, definiti come i livelli di qualità del servizio non connessi direttamente a progetti di intervento, quali ad esempio il numero dei reclami, i tempi di interruzione del servizio, i tempi delle riparazioni dei guasti. L'ente gestore è obbligato a conseguire nei tempi stabiliti i livelli minimi degli standard organizzativi fissati nel Disciplinare tecnico, anche in questo caso sotto pena dell'applicazione di penalità in caso di inadempimento. Ma esso può anche realizzare livelli degli standard organizzativi più elevati di quelli convenuti, a condizione che se ciò comporta maggiori costi incidenti sulla tariffa sia stato previamente autorizzato dall'Autorità d'ambito (art. 15.2).

5.3. Tariffa.

La **CT** stabilisce che i ricavi provenienti dalle tariffe costituiscono il corrispettivo totale del servizio idrico, e che pertanto nessun altro compenso potrà essere preteso dall'ente gestore (art. 16.3). Naturalmente la norma va intesa nel senso che fanno parte della tariffa le voci relative al nolo del contatore, al diritto o contributo di allaccio alla rete, gli interessi per ritardato pagamento, ecc., e che non sono esclusi tra le possibili entrate dell'ente gestore i contributi pubblici previsti nel Piano d'ambito per la realizzazione degli interventi.

La **CT** indica gli schemi per l'articolazione della tariffa per i diversi servizi (acquedotto, fognatura e depurazione), per i diversi anni di durata della convenzione, per fasce di utenza e livelli di consumo, per categorie di reddito, per le residenze secondarie e per gli impianti ricettivi stagionali. Ma essa in proposito non dà alcuna direttiva di politica regionale, sicchè deve ritenersi che ciascuna Autorità d'ambito possa compiere le scelte discrezionali circa

l'articolazione tariffaria consentite dalla legge n. 36/94 e dal Metodo normalizzato stabilito dal D.M. 1 agosto 1996.

Fa eccezione a ciò il recepimento nella **CT** della Raccomandazione n.1/2001 del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche che, tenuto conto del fatto che eventuali incrementi delle tariffe applicate dalle gestioni preesistenti possono originare alcune forme di insostenibilità finanziaria da parte di alcune categorie di utenti localizzate in determinate aree dell'ATO, ha previsto la possibilità di un'articolazione territoriale della tariffa per un periodo massimo di sette anni.

Ma la **CT**, a parte la suddetta articolazione territoriale transitoria, giustificata dai casi di possibile insostenibilità finanziaria degli aumenti tariffari, non prevede la ordinaria articolazione territoriale della tariffa considerata dall'art. 13, c. 3, della legge n. 36/94 in relazione a particolari situazioni idrogeologiche, e quella considerata dall'art. 13, c. 9, della medesima legge in relazione agli investimenti effettuati dai Comuni risultanti utili ai fini dell'organizzazione del servizio idrico integrato. Sorge il problema se tale omissione implichi un divieto per le Autorità d'ambito di ricorrere a tali articolazioni. La soluzione maggiormente plausibile sembra quella negativa, atteso che la Regione siciliana con la legge n. 10/99 ha recepito la legge n. 36/94 senza alcuna modifica in materia di tariffe idriche, per cui i poteri previsti per le Autorità d'ambito in questa materia dalla legge nazionale vanno soggetti solo agli eventuali limiti imposti espressamente dalla Regione e con le richieste modalità di legiferazione.

In questa parte della **CT** relativa al finanziamento del SII non si fa alcun cenno al fondo di perequazione per la realizzazione di opere fognarie e depurative, da alimentare con una quota del 15% della tariffa idrica, e da distribuire agli enti che non sono in grado di finanziare con il gettito delle tariffe le suddette opere, fondo previsto dall'art 69 della ricordata legge regionale n. 10/99. Questa norma ha destato notevoli perplessità d'ordine applicativo sia perché si indirizza agli Enti locali, che non sono i percettori della tariffa, sia perché considera le situazioni deficitarie del singolo ente locale bisognevole di sostegno finanziario, e non quelle dell'intero ATO. L'accennata mancata considerazione nella **CT** di tale normativa potrebbe essere ragionevolmente interpretata come una rinunzia alla sua applicazione.

C'è da tenere presente infine del disposto dell'art. 14 della Legge 36/94 secondo cui "la quota di tariffa riferita al servizio di pubblica fognatura e di depurazione è dovuta dagli utenti anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi. I relativi proventi affluiscono in un fondo vincolato e sono destinati esclusivamente alla realizzazione e alla gestione delle opere e degli impianti centralizzati di depurazione". Secondo la recente giurisprudenza della Corte di Cassazione (sez. I, 4.1.2005, n. 96) la suddetta quota della tariffa è dovuto indipendentemente non solo dalla effettiva utilizzazione del servizio di depurazione, ma anche dalla istituzione del medesimo, o dall'esistenza dell'allacciamento fognario ad esso della singola utenza. Secondo il Ministero dell'ambiente la titolarità del suddetto fondo vincolato spetta all'Autorità d'ambito, sicchè è opportuno che nella convenzione con l'ente gestore la materia sia disciplinata puntualmente, riconoscendo tale titolarità e regolando le modalità di devoluzione dell'entrata all'Autorità d'ambito. Ciò è importante anche al fine di evitare che tale entrata concorra a formare i ricavi dell'ente gestore e quindi il suo reddito d'impresa assoggettato ai vigenti tributi.

5.4. Revisione tariffaria (art. 17).

La **CT** prevede tre ipotesi di revisione della tariffa.

La prima, ad iniziativa dell'Autorità d'ambito, riguarda l'obiettivo di conseguire più elevati livelli di efficienza rispetto a quelli già considerati in sede di determinazione iniziale della tariffa. Tale obiettivo viene perseguito stimolando l'ente gestore al miglioramento gestionale mediante una riduzione della grandezza del fattore "K" di incremento annuale della tariffa rispetto alla misura del medesimo originariamente stabilita. La revisione può essere fatta entro il quarto anno di gestione del servizio, e poi periodicamente ogni triennio.

Ma la modalità di questo intervento, realizzato mediante la riduzione del fattore "K", contrasta con la disciplina dettata dal Metodo normalizzato che prevede (art. 6) che il miglioramento dell'efficienza sia perseguito mediante un intervento in riduzione applicato ai costi operativi (in misure varie, dipendenti dal rapporto di tali costi con quelli presenti nella tariffa di riferimento). Ora, a parte il problema di legittimità che tale contrasto fa insorgere, va rilevato che operando sul fattore "K" l'intervento influisce anche sugli altri due fattori da cui viene a dipendere il livello della tariffa, vale a dire l'ammortamento ("A") e il

rendimento del capitale investito (“R”). Con la conseguenza che si viene a porre un limite di aumento nel valore di questi due ultimi fattori che non ha alcuna ragion d’essere nell’ambito dell’obiettivo del miglioramento dell’efficienza. Va tenuto presente che nel Metodo normalizzato il fattore “K” svolge la funzione di impedire bruschi aumenti tariffari da un anno ad un altro, e male si presta ad operare quale strumento per conseguire l’efficienza.

La seconda ipotesi di possibile revisione tariffaria si ha nel caso in cui in occasione della verifica triennale del livello degli standard tecnici nonché della spesa totale sostenuta per conseguire tali standard, si riscontri uno scostamento rispetto a quanto previsto nel Piano d’ambito. In questo caso la revisione tariffaria appare giustificata quando si dimostri che il mancato raggiungimento del livello degli standard sia imputabile ad insufficienza della spesa globale, onde risulta opportuno incrementare quest’ultima, accrescendo le entrate tariffarie.

Tra le cause dei suddetti scostamenti sembra opportuno comprendere anche quelle dovute a erronee informazioni contenute nei Piani d’ambito sullo stato delle opere trasferite all’ente gestore o sugli altri dati gestionali comunicati dai Comuni.

Anche in questa ipotesi la revisione può essere fatta entro il quarto anno di gestione del servizio, e poi periodicamente ogni triennio.

La terza possibilità di revisione tariffaria è prevista nel caso di scostamento del ricavo complessivo, in una misura da stabilire nelle singole convenzioni di gestione, rispetto alla grandezza di tale ricavo prevista nel Piano d’ambito. La revisione è obbligatoria nel caso che il suddetto scostamento sia rilevante con un calcolo riferito ad un periodo triennale, e va fatta entro il quarto anno di gestione del servizio, e poi periodicamente ogni triennio, tenendo conto del ricavo complessivo del triennio. Se invece lo scostamento è rilevante rispetto al coefficiente di riferimento anche con un calcolo rapportato al singolo anno, la *CT* dispone che “potrà essere fatta annualmente”; il che sembra significare che non è obbligatoria, ma dipende dalla valutazione discrezionale dell’Autorità d’ambito.

Lo scostamento del dato accertato rispetto a quello programmato ragionevolmente va considerato rilevante sia che avvenga per valori in eccesso

che per valori in difetto rispetto a quelli programmati. Deve ritenersi che entrambi i casi diano luogo alla possibilità di revisione tariffaria.

Il ricavo in esame deve intendersi costituito dal dato di competenza, e non di cassa: in altre parole è rilevante ai fini della revisione tariffaria in esame l'ammontare delle tariffe fatturate agli utenti, e non quello delle somme effettivamente incassate dall'ente gestore.

Si pone infine il problema se il ricavo di cui va verificato lo scostamento rispetto al dato previsto nel Piano d'ambito, sia solo quello derivante dall'applicazione della tariffa, così come prevede l'art. 8 del Metodo normalizzato, e come sembra implicare l'impiego della parola stessa "ricavo", ovvero se possa prendersi in considerazione anche l'accertamento di una variazione nella grandezza dei contributi pubblici previsti nel Piano. In altre parole occorre domandarsi se legittimi una revisione tariffaria non solo uno scostamento rilevante nella misura degli incassi tariffari, ma anche la suddetta variazione. Anche se la lettera della disposizione sembra deporre per una interpretazione restrittiva, il principio che la disposizione enuncia suggerisce come più ragionevole un'interpretazione estensiva. Infatti la determinazione iniziale della tariffa viene basata non solo sulla previsione degli incassi che essa procurerà, ma anche sulla previsione di una parziale copertura degli investimenti mediante contributi pubblici. Ed un'eventuale riduzione dei medesimi potrà essere fronteggiata non solo con una revisione del piano degli investimenti, ma anche con una revisione tariffaria, fonte di maggiori entrate.

5.5. Varianti al programma degli interventi (art. 18).

Oltre che nelle ipotesi sopra analizzate, la revisione tariffaria può essere la conseguenza di varianti apportate al Programma degli interventi che comportino una modifica del Piano economico-finanziario. Tali varianti possono derivare a) da iniziative dell'Autorità d'ambito o b) da richiesta dell'ente gestore, sia per soddisfare obblighi di legge sia per migliorare il servizio.

a) Nel primo caso l'ente gestore è obbligato ad eseguire le varianti, anche se dissente sulla congruità della revisione tariffaria e intende risolvere il dissenso in via contenziosa.

b) Nel secondo caso di varianti la richiesta dell'ente gestore va puntualmente motivata su tutti gli aspetti rilevanti del Piano d'ambito, ed è soggetta all'approvazione dell'Autorità d'ambito. Sono possibili anche varianti

intese alla riduzione dei costi, che, se rimane invariato il livello dei servizi, comportano naturalmente una revisione al ribasso delle tariffe. L'ente gestore può richiedere anche una variazione del modello gestionale, indicando le implicazioni sulla tariffa.

5.6. Canone di concessione (art. 19).

La **CT**, in conformità a quanto disposto nel decreto del Presidente della Regione del 7.8.2001, prevede l'obbligo dell'ente gestore del pagamento ai Comuni di un canone, aggiornabile annualmente in base al tasso di inflazione programmata, per l'utilizzo delle immobilizzazioni materiali e immateriali. Il canone va versato all'Autorità d'ambito che lo trasferisce ai Comuni con modalità da essa stabilite, detratti i costi del suo funzionamento.

Nel disporre in questo senso la Regione siciliana si è allineata alla posizione delle altre Regioni italiane che hanno previsto l'istituzione del canone di concessione, e che così hanno finito per inserirlo tra i costi operativi e quindi ritenerlo componente della tariffa, nonostante che né la legge n. 36/94 né il Metodo normalizzato lo abbiano preso in considerazione. La principale giustificazione di questa posizione è stata che il canone viene a rappresentare una sorta di corrispettivo per l'uso delle infrastrutture messe a disposizione dell'ente gestore, corrispettivo che va determinato in misura territorialmente differente in ragione delle differenti dotazioni di infrastrutture apportate dai singoli Comuni. La differenziazione dei canoni da corrispondere ai diversi Comuni viene così ad assicurare la possibilità di un diverso trattamento per il differente impegno che i vari Enti locali hanno dato all'efficiente organizzazione del servizio prima del suo affidamento all'ente gestore.

Ma, a parte altre considerazioni, c'è da osservare che la possibilità di differenziare le diverse situazioni degli Enti locali in ragione delle loro dotazioni infrastrutturali era data secondo la legge n. 36/94 dalla previsione della modulazione territoriale delle tariffe. Questa previsione, nella comparazione tra le due alternative, ha il pregio di evitare che, inserendo il canone tra i costi operativi, si ponga sulle utenze un ulteriore carico, oltre quello che discende dagli incrementi tariffari richiesti dai rilevanti programmi di investimenti dei Piani d'ambito. Per tacere del fatto che nel caso in cui i proventi del canone non si possano o non si vogliano impiegare nello stesso settore idrico (ad esempio per capitalizzare l'eventuale società a partecipazione pubblica affidataria della

gestione del servizio), e siano quindi destinati ad altri fini istituzionali, non si vede perché beneficiari dell'entrata in questione debbano essere persone diverse da quelle che come utenti hanno pagato, quando hanno pagato, il costo delle infrastrutture.

Queste considerazioni portano a ritenere opportuno che il livello del canone sia tenuto il più basso possibile nei limiti consentiti dallo scopo di differenziare le posizioni dei Comuni in ragione delle loro dotazioni di infrastrutture. Così ad esempio si potrebbe stabilire un livello zero di canone per i Comuni dell'ATO con i minori livelli quali-quantitativi di infrastrutture, e determinare un canone via via crescente per gli altri Comuni al crescere dei suddetti livelli.

C'è da tenere conto peraltro che la **CT** ha previsto che il pagamento effettuato dall'ente gestore a titolo di canone debba essere ripartito tra i Comuni al netto delle spese per il funzionamento dell'Autorità d'ambito. Ora, poiché è ragionevole ritenere che ciascun Comune debba contribuire a tali spese in ragione di un qualche parametro che rifletta la domanda dei servizi (volumi d'acqua erogati, o numero degli abitanti, o numero delle utenze, o altro parametro), il livello zero richiamato sopra nella esemplificazione andrebbe fissato al di sopra di quanto necessario per assicurare il contributo alle spese di funzionamento dell'Autorità d'ambito del Comune meno dotato di infrastrutture, il quale, diversamente, non avrebbe modo di partecipare direttamente alla contribuzione mediante il meccanismo semplificato basato sul canone.

Nel disporre che spetta all'Autorità d'ambito definire le modalità del trasferimento del canone di concessione ai Comuni, la **CT** sembra ignorare quanto stabilito a questo proposito dall'art. 10 dell'Allegato "B" del Decreto del Presidente della Regione 7.8.2001. Tale articolo infatti stabilisce nel suo primo comma che la ripartizione tra i Comuni del canone di concessione si faccia in base al parametro della popolazione residente, "previa applicazione dei coefficienti correttivi" in esso previsti. Non sembra che si possa dubitare che tale norma vada applicata, e che quindi la discrezionalità dell'Autorità d'ambito vada esercitata entro i limiti da essa fissati.

Il parametro della popolazione residente è un indicatore un po' grossolano della grandezza delle infrastrutture, e quindi del loro valore relativo, che ciascun Comune mette a disposizione dell'ente gestore. Di qui la ragionevolezza della

sua ponderazione con altri coefficienti. Occorre domandarsi se tale ponderazione sia obbligatoria per l'Autorità d'ambito. Il tenore letterale del richiamato primo comma dell'articolo 10 ("previa applicazione") sembra deporre in questo senso. Ma il comma successivo giustifica l'applicazione dei coefficienti correttivi con la finalità "di tenere adeguatamente conto di eventuali apprezzabili differenze in termini di attività e passività conferite dai singoli Comuni"; e dispone che i coefficienti *possono*, e non *debbono*, essere applicati. In definitiva, è ragionevole ritenere che vi sia in proposito un certo spazio di discrezionalità da parte dell'Autorità d'ambito circa l'applicazione della ponderazione in questione, ma si tratta di una discrezionalità tecnica che, nel caso di risposta negativa, richiede una congrua motivazione circa l'assenza delle "apprezzabili differenze" di cui parla la norma in esame.

I coefficienti di ponderazione vanno determinati in funzione dei seguenti fattori:

- qualità e quantità delle infrastrutture conferite;
- ammontare dei ratei dei mutui pregressi trasferiti;
- complesso di finanziamenti in conto capitale trasferiti.

La considerazione da parte della norma in esame degli ultimi due fattori, che hanno natura finanziaria, conferma il concetto che l'elemento focale per una corretta ripartizione del canone di concessione tra i Comuni è il valore degli apporti, positivi e negativi, di ciascun Ente locale. Un'opera finanziata con un mutuo non ancora interamente ammortizzato non può valere quanto un'identica opera esente da tale gravame. Ma non è inutile porsi anche il problema del diverso peso da assegnare agli apporti comunali in questione. In particolare è ragionevole ritenere che debbano pesare in minor misura le opere finanziate con contributi pubblici e i finanziamenti pubblici, rispetto alle opere autofinanziate dal Comune, e quindi gravanti sui suoi cittadini attraverso le tariffe o i tributi.

C'è un terzo aspetto da tenere presente nella determinazione del livello del canone di concessione, oltre a quelli riguardanti la finalità di conseguire un'entrata periodica per la copertura delle spese dell'Autorità d'ambito e di disporre di uno strumento idoneo a discriminare le posizioni degli Enti locali che hanno conferito impianti di diversa rilevanza quali-quantitativa. Questo aspetto riguarda il problema delle acque bianche che defluiscono nelle reti fognarie gestite dall'ente gestore. Dato che il Comune ha l'obbligo di corrispondergli un

corrispettivo per lo smaltimento di queste acque, il canone può anche essere fissato ad un livello che consenta una compensazione tra le due poste, di dare e avere, tra l'Ente locale e l'ente gestore.

Sotto il profilo distributivo vanno tenute presenti le seguenti considerazioni. Se il canone viene fissato ad un livello tale da consentire la compensazione tra quanto spetta al Comune a titolo di canone e quanto da esso dovuto all'ente gestore per lo smaltimento delle acque bianche, quest'ultimo onere verrebbe ad essere sopportato solo dagli utenti del servizio idrico, dato che il canone influisce sul livello delle tariffe. Con un sistema diverso lo smaltimento delle acque bianche verrebbe ad essere finanziato con tributi a carico di tutta la comunità locale. Per quanto riguarda la redistribuzione territoriale, se si utilizza il canone per l'illustrata compensazione, verrebbero ad essere favoriti i Comuni che hanno, relativamente alla popolazione, più ampi bacini di raccolta delle acque piovane (a parità di precipitazioni).

6. CONTROLLO (Capo IV)

6.1. Poteri dell'Autorità d'ambito

L'attività di controllo dell'Autorità d'ambito sulla gestione del servizio idrico integrato si svolge sulla base di una procedura i cui principi generali sono stabiliti nel Disciplinare tecnico o anche in Atti di indirizzo emanati entro un termine da fissare nella convenzione stipulata con l'ente gestore. Non è da escludere peraltro che l'Autorità d'ambito anche dopo la scadenza del suddetto termine possa emanare ulteriori Atti di indirizzo, diretti a chiarire i contenuti della convenzione e a meglio precisare la portata del Piano d'ambito. Infatti la **CT** dispone che una delle finalità dell'attività di controllo è quella di “definire nel complesso tutte le attività necessarie a verificare la corretta e puntuale attuazione del Piano” (art. 20.1). Inoltre l'art. 21.7 prevede che l'Autorità d'ambito possa impartire prescrizioni esecutive successivamente alla stipula della convenzione.

Le altre finalità del controllo sono:

- assicurare la corretta applicazione della tariffa;
- assicurare il raggiungimento degli obiettivi e dei livelli di servizio convenuti;
- valutare l'andamento economico finanziario della gestione.

Il controllo si realizza mediante:

- a) attività svolte direttamente dall'Autorità d'ambito;
- b) attività svolte da soggetti terzi qualificati, cui l'ente gestore è obbligato a sottoporsi.

Il primo tipo di attività consiste negli accertamenti, sopralluoghi e verifiche ispettive che l'Autorità ritenga opportuno o necessario svolgere in ordine a documenti, edifici, opere ed impianti attinenti al SII.

Quanto al secondo tipo si tratta delle certificazioni fatte da soggetti qualificati. In particolare:

- la certificazione annuale del bilancio di esercizio da parte di una Società abilitata;
- la certificazione tecnica triennale da parte di professionisti.

In entrambi i casi l'indicazione del soggetto certificatore spetta all'ente gestore, ma l'Autorità d'ambito ha diritto ad esprimere il proprio gradimento. Il che significa che ha un diritto di veto sulle proposte fatte dal gestore, peraltro in un contesto di corretta collaborazione col proponente.

La certificazione tecnica assume un particolare valore in ordine al conseguimento dell'obiettivo dell'economicità, dell'efficacia e dell'efficienza del SII, in quanto deve essere volta non solo all'accertamento che le opere siano conformi alle norme tecniche vigenti e ai principi di buona regola dell'arte, anche in termini di congruità dei prezzi, ma deve essere diretta anche alla verifica che l'ente gestore colga le opportunità offerte dal progresso tecnico e tecnologico.

Quest'ultima verifica deve essere svolta con riferimento non solo all'obiettivo della riduzione dei costi, ma anche a quello di assicurare il miglior rapporto costi-benefici. Il che significa che nella scelta tra le varie alternative tecniche e tecnologiche che si offrono all'ente gestore, il fattore decisivo non deve essere semplicemente quello del minore costo unitario dell'opera o dell'impianto, ma il medesimo ponderato con l'utilità che ne risulta in termini di efficacia del servizio offerto.

6.2. Obblighi dell'ente gestore.

Ai poteri dell'Autorità d'ambito sono correlati alcuni obblighi di comportamenti che l'ente gestore deve assumere anche al fine di rendere effettivo il controllo. Si tratta in particolare degli obblighi di:

1. redigere separatamente per ciascuna gestione del servizio il conto economico (in base a contabilità analitica per centri di costo) e lo stato patrimoniale;
2. predisporre in conformità alle leggi vigenti e adottare, previa approvazione dell’Autorità d’ambito, entro i termini convenuti nella convenzione la Carta dei servizi;
3. predisporre e adottare, previa approvazione dell’Autorità d’ambito, il Regolamento del SII entro i termini convenuti nella convenzione;
4. adottare nei termini previsti dalla convenzione il Manuale della sicurezza per la protezione e prevenzione antinfortunistica dei lavoratori;
5. predisporre il Manuale della qualità, e sulla sua base adottare entro i termini convenuti nella convenzione il Sistema di qualità;
6. predisporre in conformità alle leggi vigenti e adottare, previa approvazione dell’Autorità d’ambito, entro i termini convenuti nella convenzione un Piano di emergenza;
7. predisporre in conformità alle norme vigenti e adottare, previa approvazione dell’Autorità d’ambito, entro i termini convenuti nella convenzione un Piano di razionalizzazione e miglioramento del servizio che includa la ricerca e il recupero delle perdite idriche e fognarie;
8. predisporre e adottare, previa approvazione dell’Autorità d’ambito, entro i termini convenuti nella convenzione un Piano di gestione delle interruzioni del servizio.

A questi obblighi si accompagna infine quello generale di comunicazione di dati, informazioni, documenti, anche di pianificazione, indicati nella convenzione, negli atti di indirizzo o in atti successivi, o previsti da norme vigenti. I termini e le modalità per l’espletamento di questi obblighi vanno indicati nel Disciplinare tecnico o nei successivi Atti di indirizzo.

L’inadempimento degli indicati obblighi dà luogo all’applicazione delle sanzioni previste per questa ragione, e nei casi più gravi, a seguito di esito negativo della messa in mora per l’esecuzione degli obblighi, alla risoluzione della convenzione.

7. REGIME FISCALE (CAPO V)

Questo capitolo si limita a dettare una norma (art. 30) che pone a carico dell'ente gestore tutte le imposte, tasse, canoni, diritti ed ogni altro onere fiscale stabiliti dallo Stato, dalla Regione o dal Comune, chiarendo che essa riguarda anche le imposte sugli immobili. Questo chiarimento è importante perché la proprietà dei beni immobili degli Enti locali messi a disposizione dell'ente gestore rimane ai medesimi, sicché le imposte che gravano su detti immobili, formalmente a carico del proprietario, devono essere trasferite a carico dell'ente gestore. Ciò non riguarda l'imposta comunale sugli immobili (ICI), dato che questo tributo non si applica agli immobili di proprietà del Comune (art. 4 del DLgs n. 504/92).

Sorge un problema riguardo ai contributi di bonifica stabiliti dai Consorzi di bonifica, che sono enti pubblici non previsti dalla richiamata norma. I suddetti contributi, che hanno natura tributaria, colpiscono i proprietari di tutti gli immobili che godono dei servizi della bonifica. Per questa loro natura, e atteso il carattere generale della citata norma, deve ritenersi che anche questi contributi nel caso in cui riguardino immobili dei Comuni messi a disposizione dell'ente gestore, debbano essere trasferiti a carico dell'ente gestore. Infatti il principio che tale norma sancisce è che tutti i costi per la gestione del SII vanno posti a carico dell'utenza attraverso il meccanismo della determinazione della tariffa, e che l'ente locale non deve essere chiamato a sopportarne alcuna parte.

La CT prevede esplicitamente (art. 41) che il canone di concessione sia assoggettato all'IVA, e questo onere quindi viene a gravare sull'ente gestore quale cessionario dell'uso delle reti del SII.

8.ESECUZIONE E TERMINE DELLA CONVENZIONE (CAPO VI)

8.1. Conclusione della convenzione

L'ente gestore è obbligato a gestire direttamente il SSI. Di qui il divieto di cessione totale o parziale della gestione sotto pena di risoluzione immediata della convenzione (art. 31).

La gestione si conclude a seguito dei seguenti eventi:

- scadenza del termine della convenzione;
- risoluzione della medesima nei casi previsti;
- riscatto da parte dell'Autorità d'ambito.

La **CT** esclude invece che l'ente gestore possa recedere dalla convenzione(art. 34.1).

Riguardo al momento della conclusione della gestione la **CT** fissa comunque il principio della continuità del servizio, stabilendo l'obbligo per l'ente gestore di non interromperlo fino a che non subentri il nuovo gestore (art. 34.5). Essa prevede peraltro che l'Autorità d'ambito possa prolungare d'un anno la durata della convenzione, senza diritto ad indennità da parte dell'ente gestore(art. 32).

In quest'ultimo caso, così come in quello del prolungamento della gestione oltre il termine convenuto al fine di assicurare la continuità del servizio, si pone il problema di quale debba essere la tariffa da applicare. Se questa è stata determinata in base alla previsione di ammortizzare tutti gli investimenti nel periodo di durata della convenzione, e quindi alla scadenza della medesima non vi sono beni ancora soggetti ad ammortamento, la tariffa va rivista in relazione del venir meno nel periodo del prolungamento della gestione della componente di costo rappresentata dagli ammortamenti. Se invece permangono immobilizzazioni ancora non completamente ammortizzate, si può continuare ad applicare la tariffa vigente in precedenza, rinviando il conteggio del dare-avere al momento del calcolo del valore dei beni non ancora completamente ammortizzati ai fini del pagamento all'ente gestore cessante.

8.2. La restituzione dei beni.

Alla conclusione della gestione, quale ne sia la causa, tutti i beni afferenti al SII vanno trasferiti agli Enti locali, sia quelli messi a disposizione inizialmente del gestore, sia quelli successivamente finanziati dai Comuni, sia infine quelli risultanti dagli investimenti effettuati dall'ente gestore.

La **CT** a questo proposito parla di "restituzione". La parola va intesa nel senso che ciascuno degli Enti locali che ha messo a disposizione del gestore opere e impianti o successivamente li ha finanziati, ne conserva la proprietà, in vista della successiva messa a disposizione del nuovo ente gestore. Ma per quanto riguarda opere e impianti finanziati dal vecchio gestore che viene a cessare, sorge il problema se la proprietà venga acquisita non dagli Enti locali

ma dal Consorzio d'ambito, quale soggetto autore della concessione di affidamento del SII. Questo è un punto che, se non è stato già disciplinato nello statuto del Consorzio d'ambito, occorre risolvere espressamente in sede di stipula della convenzione di gestione. Se si propende per la soluzione di intestare la proprietà delle nuove opere all'Ente locale, rimane aperto il problema della intestazione di opere site nel territorio di più Comuni.

Circa il titolo del trasferimento (gratuito o con qualche pagamento), bisogna distinguere il caso della scadenza del termine o delle risoluzione della convenzione da quello del riscatto. Nel primo caso il trasferimento è a titolo gratuito, tranne che per i beni non ancora completamente ammortizzati (art. 33.2) . Al gestore spetta infatti in questo caso il pagamento della quota del costo storico dell'investimento non ancora ammortizzato, il cui ammontare è dato dal maggior valore tra quello risultante dai dati di bilancio e quello risultante dai dati del Piano d'ambito.

8.3. Il riscatto.

Nel caso di riscatto invece la **CT** prevede l'applicazione della disciplina dettata dall'art. 24 del RD 15.10.1925 n. 2578 che stabilisce che all'ente gestore spetti un'indennità determinata in base al valore industriale dell'impianto e del relativo materiale mobile e immobile, peraltro con la previsione aggiuntiva dell'esclusione del mancato profitto derivante dalla conclusione anticipata della gestione (art. 34.3). La norma tuttavia non appare molto chiara, in quanto la richiamata legge del 1925 fa riferimento al riscatto di "servizi che siano già affidati all'industria privata" nell'implicito presupposto di una situazione prevalente in cui si ritiene che gli impianti siano stati realizzati dai privati. Nel caso in esame invece gli impianti o una parte dei medesimi, spesso molto consistente, sono di proprietà degli Enti locali, che li hanno messi a disposizione dell'ente gestore. Non avrebbe senso quindi tenere conto del valore industriale della totalità degli impianti. D'altra parte lo stesso sopra richiamato art. 24 dispone che nella stima del valore industriale dell'impianto occorre considerare le clausole contrattuali circa la proprietà del materiale mobile e immobile allo spirare della concessione.

Va considerato inoltre che la **CT** ha escluso dai criteri per la determinazione dell'indennità la considerazione del mancato profitto, che invece è tenuto presente nella legge del 1925, con la conseguenza che la *ratio* del

richiamato art. 24 non trova compiuta applicazione nella disciplina che la stessa *CT* ha stabilito. Queste considerazioni suggeriscono l'opportunità che nella convenzione di gestione la materia riguardante la determinazione dell'indennità da versare al gestore cessante sia sottoposta ad una regolamentazione più puntuale, che elimini le incertezze interpretative messe in luce.

La *CT* non precisa le ragioni che possono giustificare il riscatto del servizio idrico, ma si limita a stabilire che esso può essere esercitato ai sensi del RD 2578/1925. Ora questa legge prevede il riscatto dei servizi locali nel caso in cui l'Ente locale voglia procedere alla sua municipalizzazione. Sorge quindi il problema se il riscatto previsto dalla *CT* sia limitato al solo caso in cui la gestione in atto sia stata affidata ad una società privata, allo scopo di passare, ricorrendo condizioni di pubblico interesse, ad una gestione *in house* o ad un affidamento ad una società mista, così rimanendo nello spirito della richiamata legge del 1925. Ovvero se il riscatto possa essere esercitato in ogni caso di dimostrata ricorrenza di condizioni di pubblico interesse che lo possano giustificare, quale che sia il soggetto già affidatario del servizio e quale il soggetto subentrante. Ciò premesso, risulta opportuno che nella convenzione di gestione siano più puntualmente precisate le ragioni che possono giustificare il riscatto, così come i tempi e i limiti del suo esercizio.

In tutti i casi in cui venga a cessare la gestione dell'ente affidatario del SII, e si debba procedere alla riconsegna dei beni afferenti al suddetto servizio, è opportuno che l'operazione venga svolta in contraddittorio con l'Autorità d'ambito. Anche questo punto andrebbe disciplinato nella convenzione di gestione.

9. GARANZIE, SANZIONI E CONTENZIOSO (CAPO VII)

9.1. Le garanzie.

Le garanzie per una corretta ed efficiente gestione conforme alla convenzione stipulata tra le parti, e quindi agli indirizzi programmatori fissati dall'Autorità d'ambito, sono rappresentate anzitutto dal deposito cauzionale che l'ente gestore ha l'obbligo di costituire prima della stipula della suddetta convenzione (art. 35). La forma prevista è quella della fideiussione, e il suo ammontare è fissato nella misura pari al 5% dei ricavi di esercizio previsti per il primo anno.

Da tale cauzione l'Autorità d'ambito ha diritto a prelevare le penalità da essa applicate, e l'ente gestore ha l'obbligo di reintegrarne l'ammontare originario entro 15 giorni del prelievo, sotto pena di risoluzione della convenzione a seguito di procedura di messa in mora.

La CT prevede inoltre (art 35.4) che l'ente gestore debba prestare idonee garanzie assicurative tali da coprire i rischi derivanti 1) dalle sue inadempienze o 2) dai danni causati agli enti locali e a terzi. Quanto ai rischi sub 1), dato che per la medesima causale esiste anche il deposito cauzionale di cui sopra, occorre domandarsi se non rappresenti un oneroso doppiopone a carico dell'ente gestore. Una risposta negativa all'interrogativo può ritenersi fondata solo nei casi in cui si reputi l'ammontare del deposito cauzionale nella misura sopra precisata insufficiente a coprire questo tipo di rischi. Ma in questi casi occorre valutare se è preferibile provvedere aumentando la misura del deposito cauzionale, piuttosto che costituendo una seconda garanzia assicurativa.

Quanto ai rischi di danni agli enti locali, è ragionevole ritenere che si debba trattare dei danni diversi da quelli derivanti da inadempienze dell'ente gestore rispetto agli obblighi fissati nella convenzione, per i quali esiste la garanzia del suddetto deposito cauzionale. Più precisamente deve trattarsi di danni che nella gestione del SII e nell'esecuzione del programma degli investimenti l'ente gestore può causare al Comune (ad esempio per cattivo ripristino di una strada in cui è stata interrata una rete fognaria). E' invece pienamente ragionevole la previsione della garanzia aggiuntiva per qualunque fatto che causi danni a terzi.

9.2. Le referenze bancarie.

Cosa diversa dalle garanzie che l'ente gestore è obbligato a prestare in sede di stipula della convenzione, e alle quali si è prima accennato, sono le "garanzie" che l'Autorità d'ambito può decidere di ottenere al fine di valutare le capacità dell'ente gestore di proporre un piano industriale idoneo a soddisfare gli obiettivi del Piano d'ambito. In particolare si tratta delle referenze bancarie di capacità finanziaria e solvibilità collegate agli investimenti che vanno finanziati sul mercato, ricorrendo ai mutui bancari o ad operazioni di *project financing*.

Ma va osservato che l'obbligo che si voglia porre a carico dei partecipanti alla gara per l'aggiudicazione del SII (anche nei casi in cui riguardi altresì la

costruzione delle opere) di fornire referenze bancarie in ordine al finanziamento degli investimenti assume valenza rilevante se è idoneo a migliorare la procedura di selezione tra i concorrenti, e questo può avvenire solo se tale procedura si viene ad arricchire della valutazione che il sistema creditizio offre circa la qualità dei piani industriali dei medesimi. In altre parole, deve trattarsi di “garanzie” analoghe a quelle che l’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ha previsto che debbano essere date nei casi di finanziamenti di progetti (project financing) nella forma della asseverazione bancaria intesa ad accertare la correttezza del piano economico finanziario e la congruità delle relative poste utilizzate per la sua elaborazione.

Peraltro non si può mancare di rilevare che “garanzie” di questo tipo hanno possibilità di conseguire il loro scopo a condizione che il sistema creditizio sia pronto ad operare nella materia guardando alla qualità dei progetti di investimento piuttosto che alla posizione patrimoniale delle imprese. Rispetto a quest’ultima condizione peraltro segnali non incoraggianti provengono dall’esperienza già maturata nel caso di project financing .

9.3. Inadempienze e penalità.

Le inadempienze dell’ente gestore che danno luogo all’applicazione delle penalità nella misura che va determinata con le modalità previste nel Disciplinare tecnico, sono le seguenti (art. 37):

1. mancato o parziale raggiungimento degli obiettivi strutturali nei tempi previsti dal Piano d’ambito;
2. mancato raggiungimento o mantenimento dei livelli minimi di prodotto o di servizio;
3. mancata ottemperanza agli obblighi di comunicazione e trasmissione;
4. mancata adozione nei termini convenuti dei Piani e documenti previsti in convenzione.

Le penalità vanno applicate di norma in sede di revisione tariffaria triennale, ma l’Autorità d’ambito ha il diritto a disporre l’applicazione immediata.

9.4. La sostituzione provvisoria.

Quali ulteriori strumenti intesi a garantire il conseguimento degli obiettivi del Piano d’ambito e ad ovviare alle inadempienze dell’ente gestore la

CT prevede la sostituzione provvisoria del gestore e la risoluzione di diritto della convenzione.

La sostituzione provvisoria (art. 36) è prevista per il caso di grave inadempienza (non imputabile a circostanze eccezionali) che possa compromettere la continuità del servizio, l'igiene o la sicurezza pubblica o per il caso di esecuzione parziale del servizio. Essa è prevista inoltre nel caso di interventi in variante del Piano d'ambito deliberati dall'Autorità d'ambito: deve ritenersi che anche quest'ultimo caso si realizzi solo nell'ipotesi di inadempienza dell'ente gestore, e che quindi non vi sia da parte dell'Autorità d'ambito la facoltà di disporre direttamente ab initio tali interventi in variante.

Dato che si tratta di una sostituzione provvisoria, essa consiste essenzialmente nel fatto che il processo decisionale in ordine all'esecuzione delle occorrenti attività viene trasferito in testa all'Autorità d'ambito, la quale per tale esecuzione ha diritto di avvalersi della struttura organizzativa dell'ente gestore, a cui carico e rischio rimangono le suddette attività.

La sostituzione provvisoria va preceduta dalla messa in mora dell'ente gestore, con l'intimazione a provvedere entro un termine proporzionato alla gravità dell'inadempienza.

La **CT** prevede anche l'attivazione di poteri sostitutivi da parte della Regione ai sensi della normativa regionale per i caso di gravi irregolarità o inadempienze.(art. 35.4). Non è chiaro peraltro se questo intervento sostitutivo è previsto nei confronti dell'ente gestore, nel qual caso rappresenterebbe una duplicazione rispetto ai poteri riconosciuti all'Autorità d'ambito, con la possibilità di disparità di valutazioni circa la gravità delle inadempienze commesse dal gestore e la necessità dell'intervento sostitutivo; ovvero nei confronti della stessa Autorità d'ambito nel caso di sua inerzia nel provvedere alla sostituzione.

9.5. La risoluzione della convenzione.

La risoluzione di diritto della convenzione è prevista (art. 38) anzitutto per il caso di fallimento o di apertura di altre procedure concorsuali e nel caso di scioglimento della società. Ma è prevista anche per inadempienze di particolare gravità, consistenti nell'aver organizzato il servizio in difformità alle condizioni convenute, nell'averlo ceduto parzialmente o totalmente, nel mancato

pagamento del canone annuale, e nell'interruzione generale dolosa o colposa dei servizi idrici per un periodo superiore a tre giorni.

Pur essendo i ricordati eventi inclusi nella clausola risolutiva espressa, la *CT* dispone che in talune ipotesi di gravi inadempienze contrattuali l'Autorità d'ambito è facultata ad invitare l'ente gestore a porre rimedio alle inadempienze entro un congruo periodo di tempo. Dato che si tratta di una facoltà e non di un obbligo, la disposizione in esame non fa sorgere alcun diritto a favore dell'ente gestore circa la necessità di godere dell'invio ad adempiere, e quindi non pone alcun problema circa l'individuazione delle inadempienze la cui gravità dà luogo alla risoluzione di diritto della convenzione e quelle che invece possono suggerire il tentativo di mantenerla in vita. La scelta tra le due soluzioni in sostanza va basata sul giudizio circa l'opportunità di mantenere il rapporto con l'ente gestore e sulla possibilità di una sua rapida sostituzione.

9.6. Il contenzioso.

Per le controversie che possono insorgere tra le parti, è previsto dopo un tentativo di amichevole composizione il ricorso al collegio arbitrale, ricorso che tuttavia non è obbligatorio, potendo ciascuna parte scegliere di adire immediatamente l'autorità giudiziaria ordinaria.