

## **Il Testo Unico in materia ambientale e la nuova disciplina sulla gestione delle risorse idriche: prime considerazioni <sup>1</sup>**

Chiara Scardaci

Nella parte terza, il Testo Unico in materia ambientale, di cui al decreto legislativo del 3 aprile 2006 n. 152 (in breve T.U.), disciplina le norme in materia di: difesa del suolo e lotta alla desertificazione, tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche. <sup>2</sup>

In questa relazione, attraverso una comparazione con la disciplina previgente, saranno evidenziate le novità che sono state apportate dal nuovo T.U., con riferimento al contesto giuridico - economico che si profila attualmente.

La relazione è suddivisa nei seguenti paragrafi, riferiti alle aree tematiche che presentano le innovazioni di maggiore interesse:

1. La pianificazione.
2. Gli scarichi: disciplina, autorizzazioni e sanzioni.
3. L'organizzazione del Servizio Idrico Integrato (S.I.I.).

\* \* \*

### **1. La pianificazione**

Al fine di perseguire l'obiettivo di difendere il suolo e di lottare contro la desertificazione, il T.U. ha ribadito la necessità che siano svolte una serie di azioni di ordine conoscitivo, di programmazione e pianificazione degli interventi nonché di esecuzione degli stessi.

L'articolo 55 descrive l'attività conoscitiva, che prevede un'ampia gamma di azioni: dalla raccolta dei dati alla formazione ed all'aggiornamento delle carte tematiche, riservando, ai commi 4 e 5, un ruolo particolare all'ANCI, Associazione Nazionale dei Comuni Italiani.

L'ANCI deve contribuire allo svolgimento dell'attività conoscitiva nei diversi settori del diritto ambientale, anche ai fini della informazione ambientale, attraverso la raccolta e l'elaborazione dei dati necessari al monitoraggio della spesa ambientale sul territorio nazionale.

---

<sup>1</sup> **Relazione presentata al Corso Universitario di perfezionamento e aggiornamento professionale su: "Ruolo e funzioni degli enti locali nella tutela dell'ambiente". Università di Viterbo- 6 marzo 2007**

<sup>2</sup> Per quanto riguarda l'entrata in vigore della parte terza del T.U. si deve tenere presente che, ai sensi dell'art. 170 comma 11, fino all'emanazione di corrispondenti atti adottati in attuazione della parte terza del presente decreto restano validi ed efficaci i provvedimenti e gli atti emanati in attuazione delle disposizioni di legge abrogate dall'art. 175. Inoltre, l'art. 174, comma 1, dispone che sino all'adozione da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio di nuove disposizioni attuative della sezione terza della parte terza del presente decreto, si applica il D.P.C.M. 4 marzo 1996, pubblicato in Gazzetta ufficiale n. 62 del 14 marzo 1996

L'attività di pianificazione, programmazione ed attuazione è dettagliatamente descritta dall'art. 56.

In attuazione della direttiva 2000/60, (art. 3), l'intero territorio nazionale non sarà più suddiviso in bacini di rilievo nazionale, interregionale o regionale, così come prevedeva la L. n. 183/89, ma dovrà essere suddiviso in distretti idrografici, che sono elencati all'art. 64 del T.U.

In ogni caso, ai sensi del D. Lgs. 8 novembre 2006 n. 284, art. 1 comma 2 bis, nelle more della costituzione dei distretti predetti, e della revisione della relativa disciplina, le autorità di bacino sono prorogate fino alla data di entrata in vigore del decreto correttivo che, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, della l. n. 308/2004, definisca la relativa disciplina.

Successivamente, a capo di ogni singolo distretto idrografico, sarà costituita una Autorità di bacino distrettuale, che svolgerà le diverse funzioni previste nella sezione terza ed, in particolare, dall'art. 63.

Le principali novità apportate dal T.U. in materia di pianificazione, consistono nella previsione di ben cinque differenti strumenti.

In primo luogo, il T.U. si preoccupa di disciplinare i cosiddetti **Piani di Bacino** già contemplati dall'art. 17 comma 6 ter della L. n. 183/89, che rappresentano il principale strumento di pianificazione.

Essi sono redatti dall'Autorità di Bacino Distrettuale in ogni singolo distretto idrografico ed hanno la funzione di individuare o meglio "pianificare e programmare le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato" (art. 65, comma 1, T.U.).

Per la loro adozione (art. 66) essi, corredati dal relativo rapporto ambientale, sono sottoposti alla Conferenza Istituzionale Permanente (che è un organo della Autorità di Bacino, ai sensi dell'art. 63 del T.U.).

Una volta adottati sono sottoposti a VAS (Valutazione Ambientale Strategica).

Tale previsione, completamente innovativa, è stata disposta dal legislatore in attuazione della direttiva comunitaria 2001/42/UE.

La VAS svolge una funzione di protezione ad effetto anticipato. Attraverso questo strumento, infatti, già in sede di pianificazione degli interventi si provvede, anche tramite l'ausilio del rapporto ambientale (allegato al piano di bacino), a valutare gli effetti significativi che l'attuazione del piano stesso può avere sull'ambiente.

Conclusa la procedura VAS, il piano di bacino è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con le modalità di cui all'art. 57, comma 1, lett. a) n. 2.

Accanto ai piani di bacino sono previsti dall'art. 67 i **piani stralcio** (comma 1) ed i **piani Straordinari** (comma 2)

I primi seguono la stessa procedura di approvazione prevista per i piani di bacino, priva però del controllo VAS, mentre per i piani straordinari si può anche derogare alla procedura di cui all'art. 66.

Gli uni e gli altri vengono approntati per fronteggiare situazioni di emergenza in zone ad alto rischio idrogeologico e comportano l'adozione di misure di salvaguardia.

Nel caso dei piani straordinari può trattarsi anche di aree per le quali è stato dichiarato lo stato d'emergenza.

Il T.U. prevede all'art. 117 l'adozione di un **piano di gestione** per ciascun distretto idrografico. Esso costituisce un'articolazione interna del Piano di Bacino e deve essere adottato secondo la procedura indicata nell'art. 66

Infine, il T.U. disciplina il **piano di tutela delle acque** (già previsto dall'art. 44 del D. Lgs. n. 152/99), che costituisce uno specifico piano di settore, adottato dalla regioni secondo la procedura indicata dal comma 2 dell'art. 121.

Alcuni giuristi non hanno ritenuto necessaria una così ridondante previsione di strumenti di pianificazione che, tuttavia, appare in piena sintonia con la direttiva comunitaria 2000/60 che all'articolo 13, comma 5 ha stabilito che: "I piani di gestione dei bacini idrografici possono essere integrati da programmi e piani di gestione più dettagliata per sotto bacini, settori, problematiche o categorie di acque al fine di affrontare aspetti particolari della gestione idrica."<sup>3</sup>

## **2. Gli scarichi: disciplina, autorizzazioni e sanzioni**

### *2 a) La disciplina*

La legge Merli aveva adottato una nozione di scarico che si riferiva, si può affermare, a quasi tutte le tipologie di immissione di acque reflue: scarico occasionale, periodico, episodico, discontinuo, indiretto, pubblico o privato, in rete fognaria, sul suolo o sul sottosuolo.<sup>4</sup>

A tale nozione si era uniformata la stessa giurisprudenza elaborata sotto la vigenza della Legge Merli che si era espressa, allo stesso modo, per una nozione molto ampia.<sup>5</sup>

Il legislatore operò una prima differenziazione facendo ricadere nella disciplina dei rifiuti, di cui al D. Lgs. del 5.2.1997 n. 22, il rifiuto liquido.

Il decreto predetto all'art. 8, comma 1 lett. e), infatti, espressamente, prevedeva che: "sono esclusi dal campo di applicazione del presente decreto [ ... ] le acque di scarico esclusi i rifiuti allo stato liquido"

<sup>3</sup> ctrl. Giuseppe Garzia, "La difesa del suolo e il sistema di pianificazione nel nuovo testo unico", in "Commento al Testo Unico Ambientale" a cura di Franco Giampietro - 2006 Ipsoa, capitolo 8, pagine 81-88; Giuseppe Garzia "La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali, in [www.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it)

<sup>4</sup> ctrl. Luca Prati, "Inquinamento idrico autorizzazioni, controlli, responsabilità", Ipsoa 2001, pagina 15

<sup>5</sup> Si vedano: Cass., Sez. III, 17 maggio 1995; Cass. Sez. III 3 marzo 1992; Cass. Sez. III, 10 dicembre 1991; Cass. Pen. Sez. Unite, 13 dicembre 1995, n. 19

Il decreto pertanto sanciva la differenza tra lo scarico di acque reflue ed il rifiuto liquido non compreso nel primo e che rimaneva, quindi, assoggettato a tutti gli effetti alla disciplina sui rifiuti.

Successivamente, con il D. Lgs. n. 152/99, art. 2 comma 1 lett. bb), la nozione di scarico venne limitata alle immissioni dirette di acque reflue, liquide e semiliquide, nell'ambiente o in rete fognaria, comunque convogliabili, effettuate tramite condotta.<sup>6</sup>

Con le disposizioni citate si operò pertanto una precisa delimitazione tra la nozione di scarico che veniva considerato tale, soltanto in presenza delle caratteristiche di cui all'art. 2, comma 1 lett. bb) del D. Lgs. n. 152/99, sinteticamente indicato come "scarico diretto" e il cosiddetto "rifiuto liquido", di cui al D. Lgs. del 5.2.1997 n. 22 art. 8, comma 1 lett. e).

Il primo era quindi riscontrabile solo nel caso di immissione diretta e convogliata tramite condotta di acque reflue liquide e semiliquide.

Mentre, il secondo era rilevabile in tutti quei casi in cui il detentore si liberava delle acque reflue senza versamento diretto nei corpi ricettori, avviandole quindi allo smaltimento trattamento o depurazione senza utilizzare alcuna canalizzazione e quindi ad esempio tramite l'utilizzazione di un mezzo di trasporto.<sup>7</sup>

Orbene il T.U. ambientale, all'art. 74 comma 1, lett. ff), definisce lo scarico come: "qualsiasi immissione di acque reflue in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione. Sono esclusi i rilasci di acque previsti all'articolo 114".

Coniando la riportata nozione di scarico il legislatore ha fatto un passo indietro.

E' stato infatti eliminato il riferimento alla immissione diretta, tramite condotta, con la conseguenza che, si è riproposta la problematica relativa alla distinzione tra lo scarico ed il rifiuto liquido e quindi anche la difficile questione su quale disciplina sia applicabile in tutti i casi di cosiddetto scarico indiretto per es. tramite trasporto di acque reflue ed immissione delle stesse nell'ambiente ovvero con il loro conferimento ad un impianto di depurazione.

Diatribite quest'ultime passate al microscopio dalla giurisprudenza che, nel corso degli anni, aveva più volte chiarito la distinzione tra scarico (diretto) e rifiuto liquido, analizzando un'ampia gamma di casistiche e realizzando uno studio minuzioso delle due fattispecie, che rischia di andare "al macero" a causa della nozione di scarico coniata dal T.U.<sup>8</sup>

Nozione che, peraltro, appare contrastante con il dettato dello stesso T.U., che, alla parte quarta, disciplinante le norme sulla gestione dei rifiuti e sulla bonifica dei siti inquinati, all'art.

---

<sup>6</sup> Fernanda Cervetti Spriano - Cesare Parodi, "La nuova tutela delle acque", Giuffrè Editore, pagina 22

<sup>7</sup> T.A.R. Veneto, Sez. III - 26 gennaio 2005, n. 248, da ultimo, Andrea Quaranta in [www.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it) "Acque Reflue convogliate a impatto depurativo: scarico o rifiuto?"

<sup>8</sup> Corte di Cassazione Penale Sez. III 16.10.2002 - 11.12.2002 n. 1939, Chiara Scardaci, "Liquami derivanti da processi di depurazione: lo scarico irregolare e l'immissione episodica", in Ambiente - Ipsos - n. 11/2003 pagina 1078 e seguenti;

185, comma 1 lett. b) ripropone il testo del Decreto Ronchi (all'art. 8, comma 1 lett. e D. Lgs. n. 22/97 cit.), escludendo dalla sua applicazione gli scarichi idrici.

In ogni modo è probabile che il legislatore delegato correggerà la richiamata definizione ritornando alla formulazione di cui al D. Lgs. n. 152/99.

Lo schema del secondo decreto correttivo del 12.10.2006 prevede, infatti, che l'art. 74, comma 1 lett. ff) riporti la seguente nozione di scarico: "qualsiasi immissione diretta, tramite condotta, di acque reflue, liquide, semiliquide e comunque convogliabili in acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione. Sono esclusi i rilasci di acque previsti all'articolo 114"

Si auspica che la nozione così formulata sia adottata al più presto e che anni di lavoro interpretativo dottrinario e giurisprudenziale siano così salvati.<sup>9</sup>

A parte questa preoccupante differenza con la disciplina previgente non si riscontrano altre novità di ordine generale relative alla disciplina sugli scarichi.

Si rileva soltanto che l'art. 102 reca una disciplina completamente nuova in merito agli scarichi di acque termali e, l'art. 107 attribuisce all'Autorità d'ambito la competenza all'individuazione delle norme tecniche, delle prescrizioni regolamentari e dei valori limite per gli scarichi di acque reflue industriali, che recapitano in rete fognaria nonché quella per l'approvazione dei regolamenti, emanati dal gestore del S.I.I., quanto agli scarichi in rete fognaria delle acque reflue domestiche.<sup>10</sup>

## *2 b) Le autorizzazioni e i controlli*

Per quanto riguarda l'autorizzazione agli scarichi, l'art. 124 del T.U. ribadisce il principio generale che tutti gli scarichi devono essere autorizzati preventivamente ed, al comma 7, riporta un'ipotesi di silenzio - assenso per lo scarico in pubblica fognatura. La domanda di autorizzazione deve essere presentata all'Autorità d'Ambito che dovrebbe provvedere entro sessanta giorni. In caso di scadenza del termine l'autorizzazione si intende concessa per i successivi sessanta giorni, salvo revoca.

Tuttavia, il secondo schema di decreto correttivo prevede l'abrogazione di tale ipotesi.

Per quanto riguarda i controlli (accessi ed ispezioni), essi sono esercitati dagli stessi soggetti competenti al rilascio delle autorizzazioni.

Si segnala inoltre che il T.U. non contempla più la figura del soggetto incaricato ai controlli che aveva codificato la prassi presso gli enti locali competenti di affidare ad altri soggetti professionalmente qualificati l'effettuazione dei campionamenti e dei controlli analitici per verificare la qualità delle acque reflue. (cfr art. 129)

---

<sup>9</sup> Per maggiori informazioni si veda il sito [www.governo.it](http://www.governo.it)

<sup>10</sup> Per ulteriori approfondimenti cfr Andrea Quaranta, "Il riordino disarticolato della disciplina delle acque" in "Commento al Testo Unico Ambientale" a cura di Franco Giampietro - 2006 Ipsa

### *2 c) L'aspetto sanzionatorio*

In relazione alle sanzioni applicabili solo agli scarichi irregolari il T.U. non apporta significative innovazioni.

Tuttavia si ritiene di dover segnalare l'aumento delle sole ammende in base ad un criterio non agevolmente giustificabile che, secondo le prime analisi, rischia di rendere il diritto ambientale penale meramente simbolico.<sup>11</sup>

In ogni modo, gli importi previsti per l'ammende non risultano essere sufficienti a scongiurare irregolarità e comportamenti dolosi, atteggiandosi a strumenti poco efficaci soprattutto nei non poco numerosi casi in cui la pena detentiva viene sospesa.

Ci si domanda quale sia la valenza di un simile sistema sanzionatorio soprattutto a fronte di una normativa comunitaria che ha stabilito che le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive (articolo 23 Direttiva 200/60).<sup>12</sup>

## **3. L'organizzazione del Servizio Idrico Integrato**

### *3a) L'Ambito Territoriale Ottimale*

L'art. 147 stabilisce che i "servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36" (Legge Galli).

Il decreto, così disponendo, richiama in maniera implicita, la disciplina dettata dalla legge Galli agli articoli 8 e 9, relativi, per l'appunto, alla organizzazione del S.I.I. in ambiti territoriali ottimali (A.T.O.).

La normativa predetta è stata tuttavia abrogata ai sensi dell'art. 175, comma 1, lett. u) del D. Lgs. n. 152/06 e, pertanto, si ritiene che il T.U. avrebbe dovuto reiterare l'intera disciplina richiamata, dando una esatta e puntuale definizione di Ambito Territoriale Ottimale e disciplinando tutti gli altri aspetti legati agli stessi A.T.O.

Avrebbe anche potuto richiamare le normative regionali, a cui la stessa Legge Galli demandava la definizione di diversi aspetti relativi alla organizzazione del S.I.I. negli A.T.O., comprese, per esempio, le forme ed i modi della cooperazione tra gli enti locali, ricadenti nel medesimo ambito territoriale ottimale (ctrl.: l'art. 10, comma 3, della L. n. 36/94).

Pertanto, nell'attuale assetto legislativo si rischia di non avere un quadro normativo statale di riferimento, definito quanto alle disposizioni di principio.

---

<sup>11</sup> Ad esempio per l'apertura di uno scarico di acque reflue industriali senza preventiva autorizzazione si passa da un minimo di € 1.032 ad uno di € 1.500, con un aumento di quasi la metà; per il massimo invece, l'aumento è di un quarto circa, si passa, infatti, da € 7.746 a € 10.000

<sup>12</sup> Per un ulteriore approfondimento degli aspetti sanzionatori ctrl Alberta Leonarda Vergine "Rifiuti e scarichi: i profili sanzionatori", in "Commento al Testo Unico Ambientale" a cura di Franco Giampietro - 2006 Ipsoa, capitolo 18 pagine 189-212

Si segnala, infine, che l'articolo 147, comma 2, attribuisce alle regioni la facoltà di modificare le delimitazioni degli ambiti per migliorare la gestione del S.I.I. in base a determinati principi.

### 3b) L'Autorità d'Ambito

Gli enti locali, devono confluire nell'Autorità d'Ambito (articolo 142, comma 3), la quale trova, in questo nuovo contesto normativo, una decisa connotazione ed una precisa definizione di funzioni.

All'art. 148 il legislatore l'ha identificata come una *"struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ambito territoriale ottimale [ ... ] alla quale è demandata l'organizzazione, l'affidamento e il controllo della gestione del servizio idrico integrato"* <sup>13</sup>

L'art. 148, comma 1, sancisce la partecipazione obbligatoria degli enti locali all'Autorità d'ambito.

L'obbligo predetto nasce dall'esigenza di voler superare quei comportamenti ostativi alla attuazione del disegno legislativo di organizzazione del S.I.I., tenuti in alcuni casi dagli enti pubblici coinvolti, resisi responsabili di aver rallentato l'attuazione della Legge Galli e di aver quindi provocato notevoli disagi e l'inutile prosecuzione di situazioni di inefficienza gestionale.

Qualora gli enti locali non aderiscano alle Autorità d'ambito, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, ai sensi dell'art. 172, comma 4, la regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni e dandone comunicazione al Comitato di Vigilanza sulle risorse idriche<sup>14</sup>, i poteri sostitutivi, nominando un commissario *ad acta*, le cui spese sono a carico dell'ente inadempiente.

All'autorità d'ambito sono affidate funzioni molto importanti, tra le quali rilevano, innanzitutto, la selezione del gestore e la adozione del piano d'ambito.

#### - La scelta del gestore -

L'art. 150, al comma 1, statuisce che la scelta della forma di gestione deve essere effettuata dall'Autorità d'Ambito, nel rispetto del piano d'ambito e del principio della unicità della gestione, fra quelle di cui al comma 5 art. 113 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ovvero:

- a) società di capitali
- b) società mista
- c) affidamento diretto

---

<sup>13</sup> Nel testo della Legge Galli non era menzionata espressamente l'Autorità d'Ambito che comunque era ravvisabile nella struttura a capo della forma di aggregazione prescelta dagli enti locali, frequentemente identificata nella Conferenza dei Sindaci dei Comuni dell'A.T.O.

<sup>14</sup> Il D. Lgs. n. 152/2006 prevedeva agli articoli 159 e 160 l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti che avrebbe dovuto sostituire il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e l'Osservatorio nazionale sui rifiuti. In seguito, ai sensi del comma 5 dell'art.1 del D. Lgs. 8 novembre 2006, n. 284 (disposizioni correttive ed integrative del D. Lgs. n. 152/06 recante norme in materia ambientale) sia il predetto Comitato che il predetto Osservatorio sono stati ricostituiti e l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti è stata soppressa.

Al secondo comma, l'articolo stabilisce che la selezione del gestore dovrà avvenire tramite gara indetta nel rispetto dei principi comunitari e con modalità e termini da stabilirsi con decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.

Pertanto, come è confermato dall'art. 170, comma 3 lett. I), i procedimenti di gara per l'affidamento in concessione del S.I.I. continueranno ad essere regolamentati dal D.M. n. 22.11.2001 e dalle circolari applicative del 6 dicembre 2004, solo fino all'entrata in vigore del decreto previsto dal secondo comma dell'art. 150.

Da quella data, i provvedimenti citati si intenderanno abrogati e saranno sostituiti dalla disciplina dettata dal decreto ministeriale.

Si rammenta in proposito che tale provvedimento normativo è stato approvato ed è il D.M. 2 maggio 2006.

Esso è tuttavia privo di qualunque effetto giuridico, non essendo stato inviato alla Corte dei Conti per essere sottoposto al preventivo e necessario controllo al fine di ottenere la registrazione prevista dalla legge.<sup>15</sup>

In ogni caso, volendo effettuare un veloce raffronto tra il vecchio D.M. 22.11.2001 ed il D.M. 2 maggio 2006, si ritiene di poter affermare che la disciplina della gara, dettata dai due provvedimenti, è molto simile.

Ambedue, infatti, prevedono l'aggiudicazione del S.I.I. attraverso l'indizione di una procedura di gara aperta e attraverso il criterio della offerta economicamente vantaggiosa.

Le disposizioni inerenti l'ammissione alla gara, le cause di esclusione, la documentazione posta a base di gara (tra cui vi è anche il piano d'ambito), la disciplina e la valutazione dell'offerta nonché i criteri di aggiudicazione sono pressochè identiche.

Il nuovo D.M., invece, a differenza della vecchia disciplina, in relazione al bando di gara prevede che lo stesso, deve disporre che l'ente appaltante possa procedere all'aggiudicazione anche in presenza di una sola offerta valida (art. 5, comma 3 D.M. 2 maggio 2006) e deve, inoltre, dettare l'obbligo per l'aggiudicatario dell'assunzione del personale, che apparteneva alle vecchie gestioni (per es. aziende ex municipalizzate - art. 5, comma 7 D.M. 2 maggio 2006), previsto dall'art. 173 del T.U.

Quest'ultimo obbligo dovrà essere indicato anche dai *competitors* nelle offerte che presenteranno.

In merito alla regolamentazione della procedura di gara, prevista dall'ancora inefficace D.M. 2 maggio 2006, si rileva la mancanza di una norma di rinvio, che richiami le discipline generali in materia di procedure ad evidenza pubblica, ora recepite dal codice degli appalti, per tutti quegli aspetti che il D.M. stesso non disciplina come ad esempio l'evenienza della gara andata deserta

---

<sup>15</sup> Vedi comunicato del Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio del 26 giugno 2006 in Gazz. Uff. 26 giugno 2006, n. 146

(molti sono i casi che si sono verificati nel S.I.I.<sup>16</sup>) e quindi, della applicazione della fattispecie della procedura negoziata o della trattativa privata.<sup>17</sup>

Così come non è presente una norma, che funga da collegamento con la disciplina della gara d'appalto d'opera pubblica, che si ritiene essere opportuna nel caso in cui la gara indetta dall'Autorità d'ambito preveda la realizzazione di una dotazione necessaria al S.I.I., come ad esempio un acquedotto o una rete fognaria.<sup>18</sup>

Come predetto, le procedure ad evidenza pubblica che verranno indette per la selezione del gestore, nelle more della inefficacia del D.M. 2 maggio 2006, saranno disciplinate anche dalle circolari del 6.12.2004 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, relative all'affidamento in house ed alle società a capitale misto.

Gli argomenti delle due circolari richiamate sono correlati in quanto i Comuni degli Ambiti individuati con la Legge Galli hanno scelto spesso per la gestione del S.I.I., tra le forme previste, l'affidamento diretto, ovvero senza gara, a società per azioni con capitale in parte privato ovvero a società miste.<sup>19</sup>

La giustificazione di tale scelta è stata rinvenuta dagli enti pubblici attraverso il richiamo dell'istituto dell'affidamento in house che, secondo gli stessi, sarebbe stato riscontrabile anche nel caso di affidamenti a società non interamente pubbliche.

La motivazione adottata dagli enti pubblici si basava su una errata interpretazione della giurisprudenza comunitaria e degli istituti di diritto amministrativo.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Ctrl. Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei Servizi Idrici – anno 2005 pag. 63, paragrafo 3.7, in [www.minamambiente.it](http://www.minamambiente.it)

<sup>17</sup> Il D.M. 22.11.2001, conteneva, "per tutto quanto non disciplinato", all'art. 12, un richiamo al D. Lgs. n. 158/95 che disciplinava le procedure di gara nei settori ex esclusi, tra cui era ricompreso il Servizio Idrico, prima che venisse adottato il codice degli appalti, D. Lgs. 12 aprile 2006 n. 163

<sup>18</sup> Anche in questo caso il D.M. 22.11.2001, conteneva all'art. 2 comma 2 un richiamo all'art. 20 comma 3 della Legge Galli 36/94 che, a sua volta, rimandava alla disciplina vigente in materia di lavori pubblici.

<sup>19</sup> *"I Comuni degli Ambiti individuati hanno scelto spesso per la gestione del S.I.I., tra le forme previste, l'affidamento diretto a società per azioni con capitale interamente pubblico o in parte privato.*

*La Commissione Europea aveva segnalato più volte al Governo Italiano, tramite gravi e ripetuti procedimenti di messa in mora, l'irregolarità di tali affidamenti, nel caso in cui fossero avvenuti nei confronti di società che presentavano partecipazioni, private, non selezionate tramite gara pubblica.*

*Per il coinvolgimento di soggetti e capitali privati nella gestione dei servizi pubblici è, infatti, necessario in base alle direttive comunitarie ed ai decreti attuativi vigenti in Italia (D. Lgs. n. 157/95 – direttiva 92/50; D. Lgs. n. 158/95 – direttiva 90/531 e 93/38; D. Lgs. n. 358/92 direttive 77/62, 80/767, 88/595; L. n. 109/94 in riferimento alla direttiva 93/97), approntare una procedura di gara che possa consentire alla Pubblica Amministrazione e quindi all'Ente appaltante la selezione del miglior contraente possibile, al fine di effettuare una gestione efficiente ed ottimale ed al fine di garantire che vengano rispettate le regole della concorrenza, della trasparenza e della parità."* C. Scardaci, "La circolare (Ambiente) 18 marzo 2003: disapplicare l'art. 35, legge n. 448/2001!" in *Ambiente* n. 8/03, pagine 733 – 744.

<sup>20</sup> Già in data 19 ottobre 2001, "il Dipartimento per le Politiche comunitarie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la circolare n. 12727 («Buttiglione»), riaffermava, per tutti i servizi, il concetto della necessità di utilizzare sempre le procedure pubbliche di selezione del contraente, poiché "le stesse presentano l'unico strumento attraverso il quale possono essere rispettati i principi comunitari che, a loro volta, esprimono la primaria garanzia di un'ottimale prestazione del servizio pubblico (6)". Nota n. 6: "(6) Molti ATO nel voler trovare una giustificazione all'affidamento diretto del SII hanno citato la sentenza della CE relativa al caso «Teckal». La circolare ministeriale ha specificato quali sono i casi contemplati dalla pronuncia specificando che essa riguarda soltanto le ipotesi in cui «l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e questa persona giuridica

In primo luogo, la circolare ministeriale introduce la necessaria ed ampia specificazione della disciplina di tale modalità di affidamento, richiamando il concetto di *"società di gestione a capitale interamente pubblico"*.

La società di gestione a capitale interamente pubblico è definita nel provvedimento ministeriale come una *"forma gestionale innovativa"*, che si distingue per la peculiarità di essere legittimata *"a diventare soggetto affidatario del servizio idrico integrato senza propedeutica gara europea ad evidenza pubblica"*.

Tale legittimazione nasce dall'assunto che la società interamente pubblica non può essere considerata un soggetto autonomo e distinto dall'amministrazione concedente, tant'è che il rapporto che si crea tra le due è assimilabile alla *"delegazione interorganica"* ovvero a quel rapporto in cui il potere amministrativo viene trasferito da un organo pubblico ad un altro.

Essa è, pertanto, una manifestazione ulteriore e diversa dello stesso soggetto concedente che, affidando alla società interamente pubblica la gestione del S.I.I., mantiene *"in casa"* il servizio stesso.<sup>21</sup>

Ecco spiegato perché un affidamento volto a rendere gestore del S.I.I. una simile realtà societaria, non necessita di una procedura di gara, ma può avvenire in via diretta.

La circolare stabilisce, coerentemente con la giurisprudenza richiamata, che si dovrà ricorrere all'affidamento in house soltanto *"in casi eccezionali e residuali"* perché altrimenti si consentirebbe un'elusione dei principi derivanti dai Trattati di Roma ed, in particolare, *"delle norme sulla libera circolazione dei beni e dei servizi, nonché dei principi fondamentali di non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza e mutuo riconoscimento"*.

---

realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti locali che la controllano». Secondo la circolare, la normativa europea non trova applicazione quando manca un vero e proprio rapporto contrattuale tra i due soggetti coinvolti come nel caso appunto della sentenza «Teckal», classificato anche come delegazione interorganica o affidamento in house. Tuttavia, nonostante il chiarimento fornito dalla circolare, hanno continuato a verificarsi casi di affidamenti diretti, che sono stati giustificati attraverso la pronuncia citata. Per fare un esempio, l'Autorità d'Ambito Territoriale n. 2 «Basso Valdarno» della Toscana nella deliberazione dell'Assemblea Consortile n. 21 del 21 dicembre 2001 avente ad oggetto «L'affidamento della gestione del servizio idrico integrato e approvazione testo convenzione di gestione. Determinazioni» riteneva di poter procedere all'affidamento diretto del SII alla società Acque SPA con la quale l'ATO n. 2 Basso Valdarno riteneva di non aver instaurato alcun rapporto contrattuale d'appalto o di concessione, essendo la società predetta controllata dai comuni costituenti l'Autorità d'Ambito. L'esempio citato è stato richiamato espressamente come violazione ai principi comunitari dalla procedura di infrazione del 26 giugno 2002." Rif. nota n. 10

<sup>21</sup> Di fatto, la società a capitale interamente pubblico è formata dalle realtà pubbliche che gestivano direttamente il S.I.I., prima della riforma di cui alla Legge Galli. Essa è infatti composta o direttamente dagli stessi Comuni che fanno parte dell'assemblea d'ambito o comunque dalle gestioni precedenti che si spogliano della loro vecchia connotazione giuridica per divenire parte della moderna società per azioni. In proposito si ritiene di dover aggiungere che nel corso del dibattito sulla ricerca del soggetto idoneo a gestire il S.I.I. sono state spesso espresse diverse perplessità. In primo luogo sul fatto che in questo modo si giungeva ad avere una sorta di sdoppiamento dello stesso A.T.O. che veniva a svuotarsi così di un effettivo significato e di una pregnante funzione (Federgasacqua, Liberalizzazione e privatizzazione nei servizi idrici, Atti della conferenza di Trieste 24-26 settembre 2003, pp. 69-71). Sotto un ulteriore profilo, la S.p.A. completamente pubblica richiamava in maniera forse troppo evidente la realtà delle aziende municipalizzate (Consiglio di Stato n. 2316 del 22.04.04 e pagina 118 della "Relazione Annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici - Anno 2003", Comitato per la Vigilanza sull'uso delle risorse idriche - Roma, Luglio 2004 in [www.minambiente.it/Sito/cvri/cvri.htm](http://www.minambiente.it/Sito/cvri/cvri.htm))

Non realizzandosi inoltre, *“una reale esternalizzazione della gestione rispetto all’originaria competenza degli enti locali”* l’utilizzazione dell’affidamento in house dovrà trovare una giustificazione in una ragione di interesse pubblico, che escluda la possibilità di ricorrere alla procedura di gara.

Allo stesso modo, la durata dell’affidamento in house dovrà essere limitata al tempo necessario per superare *“l’impedimento all’effettiva messa in concorrenza del servizio”*.

Concludendo, inoltre, il Ministero specifica che la società interamente pubblica non può e non deve essere partecipata né dagli ormai desueti *“consorzi intercomunali”* o dalle vecchie aziende speciali, né da altre società *“non interamente pubbliche”*.

In linea con la circolare richiamata, il D.M. 2 maggio 2006 (all’art. 1, comma 1 e comma 3) precisa che la sua applicazione riguarda il caso a) e b) del comma 5 dell’art. 113 del T.U. sugli enti locali, ovvero il caso in cui sia indetta una procedura di selezione o di un soggetto terzo quale una società di capitali o del socio privato che farà parte della società mista che sarà costituita con la stessa Autorità d’Ambito appaltante.

Rimane fuori pertanto dall’applicazione del D.M. 2 maggio 2006 l’affidamento diretto ovvero *“in house”* che per le caratteristiche precisate non necessita di gara per essere realizzato.

Per quanto riguarda la circolare relativa alle società miste, essa, in linea con l’evoluzione normativa, ora concisamente descritta, ribadiva l’illegittimità degli affidamenti diretti a società miste, qualora la partecipazione privata non fosse stata selezionata mediante l’indizione di una procedura pubblica e confermava per la cessazione degli stessi, il termine del 31.12.2006: *“ [...] risulterebbe elusivo della normativa non ricorrere alla preventiva procedura concorsuale per la scelta del socio privato nella costituenda società affidataria del servizio. La scelta non può dunque basarsi sul mero intuitus personae pena l’elusione dei principi di buon andamento ed imparzialità [ ... ] “Qualora tale procedura non sia stata rispettata in passato o non lo sia in futuro, la società non può considerarsi avente i requisiti della fattispecie di cui all’oggetto, ed è pertanto, soggetta alla decadenza prevista alla data del 31.12.2006, come disposto dal comma 15-bis dell’art. 113 del testo n. 267/2000, così come modificato dall’art. 14 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326”<sup>22</sup>*

Richiamando il principio predetto e dichiarandone la sua categoricità, il Ministero ha provveduto a indicare quali debbano essere le normative di riferimento per indire le gare di selezione del socio privato, rinvenendole nel D.P.R. n. 533 del 16 settembre 1996 (che, a sua volta, richiamava il D. Lgs. n. 157/95) e nel decreto del 22 novembre del 2001 adottato dal Ministero dell’Ambiente e della tutela del Territorio in attuazione dell’art. 20 della Legge Galli.

Proseguendo sul profilo tracciato, il Ministero ha stabilito quando deve avvenire l’affidamento del servizio alla società mista, distinguendo due precise fattispecie.

---

<sup>22</sup> Il termine del 31.12.2006 è stato prorogato solo per il S.I.I. al 31.12.2007 con la modifica apportata al comma 15 bis dell’art. 113 del D. Lgs. n. 267/2000 dall’art. 15 del D.L. 4 luglio 2006 n. 223

Se l'ATO sceglie di affidare il servizio ad un soggetto terzo, vuoi anche ad una società mista già costituita, ovvero sceglie di utilizzare la forma della concessione di servizio, dovrà preventivamente indire una procedura pubblica di gara, che possa consentire una selezione concorrenziale del soggetto futuro gestore.

La società mista, già costituita, ricoprirà pertanto il ruolo di "concorrente" al pari di tutti gli altri soggetti terzi, che decidono di confrontarsi nei termini del bando di gara, per ottenere l'affidamento del S.I.I.

Se, invece, l'ATO intende affidare direttamente il servizio ad una società mista, di cui egli stesso farà parte, allora il "momento di confronto concorrenziale deve essere comunque riservato alla fase antecedente l'affidamento stesso, ovvero sia al momento della selezione del socio o dei soci privati che faranno parte del capitale sociale".

Di conseguenza, non è considerato legittimo quell'affidamento che interviene, in via diretta, nei confronti di una società mista che presenti un socio privato non selezionato tramite una procedura ad evidenza pubblica.: " [ ... ] In altri termini, poiché la società risulterà costituita con il soggetto che sarà selezionato, è necessario che la relativa procedura di selezione avvenga antecedentemente alla costituzione della società ed al conseguente affidamento del servizio. Nel caso contrario, risulterebbe esserci una violazione dei principi comunitari derivanti dai trattati in tema di parità di trattamento e di tutela della concorrenza."

Il Ministero dell'Ambiente ha voluto precisare, inoltre, che la scelta del quantum di partecipazione del socio privato al capitale della società è una totale scelta discrezionale dell'ente pubblico appaltante.

In ogni caso, il quantum predetto non deve consistere in una "partecipazione minimale" che andrebbe ad eludere il dettato normativo, non consentendo al privato di costituire quel valore aggiunto a vantaggio della funzionalità della società di gestione, finalità vera della normativa vigente.

Infine, relativamente alle gare che saranno indette per la selezione del gestore, si ritiene necessario segnalare il comma 5 dell'art. 151, regolante i rapporti tra Autorità d'Ambito e soggetti gestori del servizio idrico integrato<sup>23</sup>, che venendo incontro alle esigenze dei *competitors* partecipanti alle gare per l'assegnazione del S.I.I. ed ai loro rapporti con gli istituti bancari, stabilisce che la garanzia fideiussoria per l'affidamento del servizio deve coprire gli interventi da realizzare nei primi 5 anni di gestione e deve essere annualmente aggiornata in modo da coprire gli interventi da realizzare nel successivo quinquennio.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Nella Legge Galli l'art. 11 era rubricato "Rapporti tra enti locali e soggetti gestori del servizio idrico integrato". L'espressione "enti locali" è oggi sostituita da Autorità d'Ambito nell'accezione che lo schema di decreto le ha conferito ovvero nel significato di struttura rappresentativa di tutti i comuni appartenenti all'Ambito.

<sup>24</sup> In tal modo il legislatore ha probabilmente voluto stabilire in maniera definitiva, il ruolo degli istituti bancari nell'ambito delle procedure di gara per l'affidamento del S.I.I. evitando che agli stessi fossero attribuiti degli impegni di garanzia eccessivamente lunghi nel tempo, ovvero coincidenti sin dalla indizione della gara con l'intera durata dell'affidamento. Un esempio recente è dato dalla procedura di selezione

- *Il Piano d'ambito* -

L'art. 149 detta finalmente il contenuto del Piano d'Ambito che non è più lasciato alla discrezionalità piena degli enti locali facenti parte dell'A.T.O. ovvero, potremmo affermare all'Autorità d'Ambito.

La disposizione suddivide il documento in quattro parti (ricognizione delle infrastrutture, programma degli interventi, modello gestionale ed organizzativo, piano economico e finanziario) e stabilisce che ogni Autorità d'Ambito debba provvedere a predisporlo o ad aggiornarlo entro dodici mesi all'entrata in vigore della parte terza del decreto stesso.

Esso, inoltre, dovrà essere inviato, nel termine breve di dieci giorni dalla delibera di approvazione, alla regione competente ed al Comitato di Vigilanza, che, a sua volta, entro novanta giorni dal ricevimento, potrà notificare all'Autorità d'Ambito i propri rilievi e osservazioni e dettare altresì eventuali prescrizioni concernenti quanto precisato dall'ultimo comma dell'art. 149.<sup>25</sup>

Il Piano d'Ambito rappresenta uno strumento fondamentale per la gestione del S.I.I.

Esso è infatti incluso tra i documenti posti a base di gara e nel D.M. 2 maggio 2006 (articolo 5, comma 4) è prevista la possibilità per i *competitors* di proporre, nell'ambito dell'offerta, modifiche allo stesso.

Inoltre, ai sensi del comma 1 lett. d) dell'articolo 8 del D.M. 2 maggio 2006 il criterio del miglioramento del piano economico - finanziario, di cui al piano in esame, avrà nella valutazione dell'offerta presentata un peso pari a quello complessivo degli altri criteri di valutazione previsti.

### 3 c) *La rete*

Sempre nel Titolo I sono ribadite la demanialità e l'inalienabilità, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge, ai sensi dell'art. 822 del c.c., degli acquedotti, delle fognature, degli impianti di depurazione e delle altre infrastrutture (articolo 143).

---

indetta dall'A.T.O. Agrigento in Sicilia che, a seguito di gara andata deserta, ha modificato le condizioni relative alla polizza fideiussoria da prestare per la partecipazione, proprio ricopiando il dettato del comma 5 dell'art. 151 dello schema di decreto.

<sup>25</sup> Art. 149 comma 6: "*Il Piano d'ambito è trasmesso entro dieci giorni dalla delibera di approvazione alla regione competente, all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. L'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti può notificare all'Autorità d'ambito, entro novanta giorni decorrenti dal ricevimento del Piano, i propri rilievi od osservazioni, dettando, ove necessario, prescrizioni concernenti: il programma degli interventi, con particolare riferimento all'adeguatezza degli investimenti programmati in relazione ai livelli minimi di servizio individuati quali obiettivi della gestione; il piano finanziario, con particolare riferimento alla capacità dell'evoluzione tariffaria di garantire l'equilibrio economico finanziario della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati.*"

All'Autorità d'Ambito è attribuita la tutela dei beni predetti, ai sensi dell'art. 823, comma 2 del c.c.

Proseguendo nell'analisi, l'articolo 157 ascrive agli enti locali la facoltà di realizzare *"le opere necessarie per provvedere all'adeguamento del servizio idrico in relazione ai piani urbanistici ed a concessioni per nuovi edifici in zone già urbanizzate"*.

Tale facoltà dovrà essere esercitata, previo parere di compatibilità con il Piano in esame reso dall'Autorità d'ambito. Inoltre, tali opere dovranno essere affidate in concessione al soggetto gestore tramite la sottoscrizione di una apposita convenzione.

Si nota in questa disposizione una fuorviante imprecisione del legislatore che usa la dizione "Enti locali" senza specificare di quali enti si tratta e soprattutto senza riferirsi all'Autorità d'Ambito che nel progetto di una gestione unitaria del S.I.I., tanto decantata sia nel T.U. sia nella legislazione precedente, dovrebbe essere l'unico soggetto territorialmente competente a stabilire quali opere possano o debbano essere realizzate.

L'articolo 158 prescrive che *"Ai fini di pianificare l'utilizzo delle risorse idriche, laddove il fabbisogno comporti o possa comportare il trasferimento di acqua tra regioni diverse e ciò travalichi i comprensori di riferimento dei distretti idrografici, le Autorità di Bacino, sentite le regioni interessate, promuovono accordi di programma tra le regioni medesime, ai sensi dell'art. 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 67, salvaguardando in ogni caso le finalità di cui all'art. 144 del presente decreto."*

In merito alle opere ed agli impianti necessari per le finalità legate agli accordi di programma predetti, l'ultimo comma dell'art. 158 stabilisce che la loro realizzazione e gestione può essere posta, se di iniziativa pubblica, a totale carico dello Stato e che compete al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti non solo la determinazione dei criteri e delle modalità per l'esecuzione e la gestione degli interventi, ma anche l'affidamento per la realizzazione e la gestione degli impianti.

La norma lascia presumere che le Autorità d'Ambito non saranno coinvolte nelle procedure di affidamento suddette che verranno, infatti, indette dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (o dagli enti locali da quest'ultimo all'uopo delegati) e che le opere di cui all'art. 158 del T.U., pur appartenendo al S.I.I., saranno gestite da soggetti diversi dai gestori, designati dagli A.T.O.

L'art. 158 opera, quindi, una eccezione sul piano delle ripartizione delle competenze escludendo, in questo caso, il compito di indire le gare dalle competenze dell'A.T.O. ed assegnandolo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

In tal modo i rapporti contrattuali conseguenti alle aggiudicazioni non faranno capo all'Autorità d'ambito e, pertanto, vi saranno più soggetti pubblici e più gestori coinvolti nella gestione del S.I.I. contrariamente alla ratio dell'intero impianto normativo disciplinante la risorsa acqua.<sup>26</sup>

#### 4 b) La Tariffa

L'articolo 154 rappresenta una norma centrale della nuova disciplina, anche per aver recepito il principio "chi inquina paga", dettato dalla direttiva comunitaria 2000/60.

Al primo comma, la disposizione stabilisce infatti che la tariffa deve essere determinata anche tenendo conto "di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'Ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio chi inquina paga".

La tariffa in ogni caso, rappresenta sempre il corrispettivo del S.I.I. e viene riscossa ai sensi dell'art. 156 T.U. dal gestore prescelto.

L'art. 154 abbandona definitivamente il tanto discusso e contestato "metodo normalizzato", lasciando, (al secondo comma), il compito al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, su proposta del Comitato di vigilanza, di definire con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua.

Di conseguenza, il D.M. 1 agosto 1996 regolante per l'appunto il predetto metodo di determinazione della tariffa, resterà in vigore solo fino all'emanazione del nuovo provvedimento, in base alla lett. J) comma 3 dell'art. 170 dello schema di decreto esaminato.

---

<sup>26</sup>Per la comprensione delle problematiche che la disposizione potrebbe sollevare si vuole ricordare il caso dell'Eniacqua Campania S.p.A. e della sentenza del T.A.R. Campania n. 10070/2005: "Analogia situazione si era venuta a creare in Campania dove l'Eniacqua Campania S.p.A., già concessionaria della gestione dell'acquedotto della Campania Occidentale aveva altresì manifestato interesse per la realizzazione delle opere attinenti agli acquedotti regionali ex Casmez ricadenti nei territori di competenza dell'A.T.O. n. 2 e dell'A.T.O. n. 3., comprese tra le infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi con carattere strategico e di interesse nazionale di cui alla delibera CIPE n. 121 del 22.12.2001 adottata ai sensi della Legge Obiettivo n. 443/2001.

Relativamente all'interesse manifestato, La Giunta Regionale aveva deliberato l'approvazione della bozza di convenzione da stipularsi con la Eniacqua Campania S.p.A. per l'affidamento a quest'ultima, in concessione, degli acquedotti e dei lavori inerenti gli stessi.

La delibera è stata impugnata dinanzi al T.A.R. di Napoli che con sentenza n. 10070/2005 ha sancito l'inderogabilità del principio secondo il quale le infrastrutture idriche non appartengono alla competenza della regione ma alla competenza degli Ambiti Territoriali Ottimali che dovranno curarsi di gestirli e di indire le eventuali e necessarie gare per l'assegnazione dei lavori che le concernono.

Secondo la pronuncia la normativa sulle grandi opere disciplina le procedure di aggiudicazione (disponendo che le infrastrutture strategiche di interesse nazionale siano affidate in concessione o con affidamento unitario a contraente generale) e non incidono sul piano delle competenze della aggiudicazione che rimane in capo ai soggetti competenti alla realizzazione delle opere stesse ai sensi dell'art. 1, comma 7, lett. g del D. Lgs. n. 190/2002.

**Il T.A.R. Napoli ha evidenziato, con la pronuncia citata, la necessità che il S.I.I. sia gestito in maniera unitaria e che, a tale scopo, i rapporti contrattuali conseguenti alle aggiudicazioni dovrebbero sempre far capo all'Ente d'ambito il quale, ne consegue, deve indire anche le gare che riguardano le infrastrutture, pur se trattasi di grandi opere." Chiara Scardaci, Le problematiche dell'andamento e dell'esito delle procedure di gara nel Servizio Idrico Integrato, in Ambiente e Sicurezza - Ipsa - n. 6/06 pag. 557**

Al comma 4 il legislatore prevede che la tariffa base del servizio idrico, che dovrà essere inserita nel piano economico - finanziario del piano d'ambito, sarà determinata dall'Autorità d'Ambito nell'osservanza delle disposizioni, contenute nel decreto di cui al comma 2 dell'articolo 154.

Infine si segnala che l'art. 155, comma 1, del T.U. al comma 1 dispone che le quote di tariffa riferite ai servizi di pubblica fognatura e di depurazione sono dovute dagli utenti anche nel caso in cui manchino impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi.

Il gestore è tenuto a versare i relativi proventi a un fondo vincolato, intestato all'Autorità d'ambito, che lo mette a disposizione del gestore per l'attuazione degli interventi relativi alle reti di fognatura ed agli impianti di depurazione previsti dal piano d'ambito.

Il comma 5 dell'art. 155 fa salva la possibilità di determinare una quota tariffaria ridotta per le utenze industriali, che provvedono direttamente alla depurazione e che utilizzano la pubblica fognatura.

#### *5 b) Gestioni esistenti*

Infine, in relazione alla sezione quarta, si ritiene doveroso segnalare, in questa prima analisi, l'articolo 172 rubricato "gestioni esistenti", che persegue lo scopo di obbligare le Autorità d'ambito a provvedere a completare l'organizzazione del S.I.I. in base alla disciplina di riferimento.

L'articolo dispone infatti al primo comma che: *"Le Autorità d'ambito che alla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto abbiano già provveduto alla redazione del Piano d'ambito, senza dar luogo alla scelta della forma di gestione e senza avviare la procedure di affidamento, sono tenute, nei sei mesi decorrenti da tale data, a deliberare i predetti provvedimenti."*

Inoltre, al secondo ed al terzo comma, è stabilito che: *"2. In relazione alla scadenza del termine di cui al comma 15-bis dell'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'Autorità d'ambito dispone i nuovi affidamenti, nel rispetto della parte terza del presente decreto, entro i sessanta giorni antecedenti tale scadenza. 3. Qualora l'Autorità d'ambito non provveda agli adempimenti di cui ai commi precedenti nei termini ivi stabiliti, la regione, entro trenta giorni, esercita, dandone comunicazione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, i poteri sostitutivi, nominando un commissario "ad acta" che avvia entro trenta giorni le procedure di affidamento, determinando le scadenze dei singoli adempimenti procedurali. Qualora il commissario regionale non provveda nei termini così stabiliti, spettano al Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, i poteri sostitutivi preordinati al completamento della procedura di affidamento."*

I nuovi affidamenti, pertanto, qualora il testo unico non sia ancora entrato in vigore e quindi non sia applicabile il termine di cui al comma 1 dell'art. 172, dovranno essere disposti, ai sensi

del comma 2 dell'art. 172, sessanta giorni prima del termine di cui all'art. 113, comma 15 bis, del D. Lgs. N. 267/2000 ovvero sessanta giorni prima del 31.12.2007.

L'articolo 172 al comma 4 prevede che tutte le dotazioni e gli impianti relativi alle vecchie concessioni in scadenza o in anticipata risoluzione, debbano essere trasferiti all'ente locale concedente direttamente nei limiti e secondo le modalità previsti dalla convenzione.

Infine, all'ultimo comma, esso prescrive che gli impianti di acquedotto, fognatura e depurazione gestiti dai consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale di cui all'art. 50 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, da altri consorzi o enti pubblici, nel rispetto dell'unità di gestione, entro il 31.12.2006, siano trasferiti in concessione d'uso al gestore del servizio idrico integrato dell'Ambito territoriale ottimale.