

UNIVERSITÀ COMMERCIALE LUIGI BOCCONI

Corso di laurea in Economia Aziendale e Management

TESI DI LAUREA

**EVOLUZIONE DELLE FORME DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI:
IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO E IL CASO
COGEME S.p.A. – AOB2 S.r.l.**

Relatore:

Chiar.mo Prof. GIOVANNI VALOTTI

Laureando:

DANIEL TEMPINI

Matricola 1771369

ANNO ACCADEMICO 2016-2017

A mio nonno Salvatore.

Indice

Introduzione	6
Capitolo I	8
<i>Evoluzione delle forme di gestione dei servizi pubblici</i>	8
1.1 Cenni storici	8
1.2 Situazione recente	14
1.3 Per concludere: brevi riflessioni sul percorso normativo	16
Capitolo II	19
<i>COGEME S.p.A.: la società dei comuni</i>	19
Capitolo III	27
<i>Il Servizio Idrico Integrato</i>	27
3.1 Il profilo normativo	27
3.2 Caratteristiche e criticità del settore idrico.....	36
Capitolo IV	39
<i>L'Ambito Territoriale Ottimale di Brescia e la nascita di AOB2 S.r.l.</i>	39
Capitolo V	51
<i>Verso il Gestore Unico – ACQUE BRESCIANE S.r.l.</i>	51
Capitolo VI	60
<i>Riflessioni conclusive: l'alternativa fra il modello pubblico e privato</i>	60
Bibliografia	68
Siti consultati	70

Introduzione

Il tema dei servizi pubblici costituisce da sempre oggetto di dibattito, sia istituzionale che accademico, per la molteplicità di interessi spesso contrapposti che lo riguardano: dalle esigenze di intervento pubblico sul mercato allo sviluppo dell'iniziativa privata, dalla garanzia dell'accessibilità del servizio all'economicità della gestione. Il servizio pubblico si concretizza nella produzione di beni e servizi volti al soddisfacimento di esigenze della collettività. Per tale motivo, non può che assumere caratteristiche di socialità ed equità, connesse alla necessità di garantire la prestazione a tutti i cittadini-utenti.

Il carattere di servizio pubblico non dipende dalla veste giuridica o dalla proprietà del capitale, pubblica o privata, del gestore, bensì dall'orientamento ai bisogni della collettività e all'interesse generale.

Il presente lavoro, che si compone di sei capitoli, si propone di affrontare la tematica dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento al servizio idrico integrato, delineando il percorso seguito dalla normativa nazionale e comunitaria circa i modelli di gestione.

Il primo capitolo espone l'evoluzione della disciplina dei servizi pubblici, partendo dalla prima legge sulla municipalizzazione del 1903 fino al processo di liberalizzazione iniziato negli anni Novanta e tutt'ora in corso.

Nel secondo capitolo si presenta il caso Cogeme S.p.A., società multiutility interamente posseduta da Comuni bresciani, che costituisce un virtuoso esempio di azienda pubblica fondata sull'efficienza ed economicità della gestione, nonché sulla qualità del servizio offerto e sul rapporto con il territorio.

Nel terzo capitolo viene introdotto il quadro del Servizio Idrico Integrato: partendo dall'introduzione della nozione da parte della cosiddetta Legge Galli si analizza l'evoluzione della disciplina comunitaria e nazionale, con particolare riferimento alle modalità di affidamento del servizio, alle sue caratteristiche e alle sue criticità.

Il quarto capitolo si propone di fornire un'esposizione sull'organizzazione del Servizio Idrico Integrato nell'Ambito Territoriale della Provincia di Brescia, dall'individuazione delle Aree Omogenee alla costituzione di AOB2 S.r.l., società partecipata da Cogeme S.p.A. e da singoli Comuni del territorio, affidataria della gestione del Servizio Idrico Integrato nell'Area Ovest secondo il modello comunitario *in house providing*.

Il quinto capitolo conclude il quadro della situazione del Servizio Idrico Integrato sul territorio bresciano, con l'analisi della scelta da parte delle autorità provinciali di procedere all'affidamento al gestore unico Acque Bresciane S.r.l., società mista che vedrà l'ingresso del socio privato entro la fine del 2018.

L'ultimo capitolo, infine, si propone di fornire una riflessione sul dibattito che riguarda il confronto fra gestione pubblica e privata dei servizi, in particolare di quello idrico.

Capitolo I

Evoluzione delle forme di gestione dei servizi pubblici

1.1 Cenni storici

Nella seconda metà dell'800, in Italia emergeva la necessità di fornire servizi efficaci per soddisfare le esigenze dei cittadini e degli operatori economici, in un'ottica di sostegno allo sviluppo urbano e alle attività economiche in un contesto di forte urbanizzazione e crescita industriale.

La situazione dei servizi, caratterizzata dalla presenza di soggetti privati operanti in regime di monopolio, necessitava di un'urgente regolamentazione per rispondere agli obiettivi di miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini. Pertanto, alcuni comuni avevano iniziato autonomamente a costituire aziende municipalizzate per la gestione dei pubblici servizi secondo l'interesse pubblico e in modo funzionale allo sviluppo delle città. Le prime aziende municipalizzate sorgono per la distribuzione del gas naturale nelle città interessate da intensa industrializzazione, come Brescia, Genova, Vercelli e Cesena.

Verso la fine del secolo, la gestione pubblica si allarga ai settori del trasporto locale, degli acquedotti, delle centrali elettriche¹ e delle farmacie comunali.

Le prime esperienze di aziende municipalizzate, pertanto, non ebbero natura politico-ideologica, ma nacquero come risposta alle concrete esigenze che si manifestavano nel tessuto produttivo e sociale.

¹ Uno dei primi esempi nel settore elettrico è costituito dall'Azienda Elettrica Comunale di Verona, nata nel 1898 con l'obiettivo di fornire energia a prezzo conveniente alle piccole industrie locali.

Sul piano normativo si inizia ad affrontare la questione nel 1898, cercando di regolamentare l'assunzione diretta dei servizi e il riscatto delle concessioni da parte degli enti locali.² Tuttavia, in tale occasione, prevalse la posizione più conservatrice, interessata al mantenimento dei benefici della gestione privata in regime di monopolio, a scapito dell'interesse collettivo di allargamento dell'accessibilità ai pubblici servizi.

La svolta normativa avviene solamente cinque anni più tardi, quando, nell'ambito dei provvedimenti sul decentramento amministrativo del Governo Giolitti, viene approvata la prima legge sulla municipalizzazione: la legge n. 103 del 29 marzo 1903. La gestione dei servizi secondo il modello della municipalizzazione consentiva di dare una risposta al problema del fallimento di mercato, derivante dalla presenza di monopoli naturali, nonché di sviluppare infrastrutture per un adeguato sviluppo urbano e industriale; gli introiti derivanti dai servizi, inoltre, contribuivano al finanziamento delle casse comunali. La norma lasciava ai comuni la facoltà di municipalizzare i servizi, i quali venivano esemplificativamente elencati nel testo.³

L'azienda che veniva disegnata dalla legge era priva di personalità giuridica, quindi non era proprietaria dei propri mezzi e del proprio patrimonio, con la conseguente scarsità di autonomia e funzionalità. Le municipalizzate, infatti, venivano sottoposte ad un rigido sistema di controlli da parte degli enti locali e dell'autorità governativa. Ne derivava, pertanto, che in tali aziende la regolazione tendeva a sovrapporsi alla gestione, dando vita ad un

² Questo compito fu svolto dalla Commissione Lucchini, istituita durante il Governo Pelloux.

³ Nonostante il carattere esemplificativo dell'elenco, gli organi di controllo tendevano a scoraggiare possibili estensioni al fine di limitare l'area di intervento degli enti locali e consentire quindi un compromesso con gli oppositori della legge.

sistema decisionale le cui parti principali, ovvero gestione, proprietà, governo e regolazione, venivano a confondersi.

Il fenomeno della municipalizzazione, sviluppatosi inizialmente in assenza di una spinta legislativa, trovava finalmente nella legge 103/1903 e nel TU del 1925 la propria legittimazione; questi due testi, inoltre, costituivano una disciplina organica che ha regolato la gestione dei servizi pubblici per circa un secolo.

Le aziende, più che vere e proprie imprese, si configuravano come erogatori di servizi nella forma di unità produttive monoservizio, che operavano sul territorio corrispondente a quello amministrato dal comune.⁴

Il rapporto di stretta organicità fra le funzioni di governo, regolazione e proprietà, facenti tutti capo all'ente locale, sottoponeva l'azienda ad un sistema di controlli che ne riduceva l'autonomia e ne impediva la necessaria gestione imprenditoriale. La municipalizzazione rispondeva ai problemi derivanti dal monopolio privato, sia per quanto riguarda la sostenibilità sociale, sia per uno sviluppo più adeguato delle infrastrutture e dei servizi a sostegno della crescita economica ed industriale.

Il processo conobbe il suo massimo sviluppo negli anni precedenti allo scoppio della prima guerra mondiale. Le aziende municipalizzate nel biennio 1915 - 1916 erano 170, come si apprende dai dati dell'*Annuario statistico delle città 1915-1916*; le più numerose si riferivano a impianti elettrici, seguivano poi le officine del gas, le case popolari, gli acquedotti e le linee tranviarie.⁵ I servizi esercitati in economia al 1915 erano 3453, con prevalenza di quelli della nettezza urbana, di illuminazione pubblica, di manutenzione stradale, degli acquedotti, dei macelli

⁴ Cfr. PISCHEL 1972, *passim*.

⁵ Cfr. *Annuario statistico delle città italiane 1915-1916*, pag. 118.

pubblici.⁶ In seguito, durante il regime fascista, il numero delle aziende municipalizzate si ridusse e molti servizi furono affidati ai privati.

La situazione rimase stabile fino ai primi anni 60, quando il sistema derivato dal processo di municipalizzazione cominciò a mostrare in modo evidente le proprie debolezze. I limiti principali riguardavano la crescita smisurata dei costi di gestione e dei disavanzi, unitamente alla scarsa qualità dei servizi erogati: si poneva dunque un problema di efficienza ed efficacia della gestione.

Fra gli anni 60 e 80, i deficit delle aziende crebbero in modo esponenziale, così come crebbero gli squilibri di bilancio degli enti pubblici locali.

Le aziende furono sottoposte a drastiche misure di risanamento, prettamente di natura vincolistica e legate alle misure previste per gli enti pubblici, come ad esempio obbligo al pareggio di bilancio, tetti alla crescita dei costi e blocco delle assunzioni di personale.

Si diffuse dunque l'opinione che fosse necessario mettere l'azienda di pubblici servizi nelle condizioni di operare con maggiore autonomia rispetto agli enti locali proprietari, mediante una separazione fra i vari soggetti del sistema decisionale.

A partire indicativamente dagli anni 80, prese il via un processo di emancipazione dell'azienda, volto a conferirle le caratteristiche tipiche della forma d'impresa. Significativo fu il passaggio dalla contabilità finanziaria, impiegata dagli enti locali, alla contabilità economica, tipica delle imprese.⁷

⁶ Cfr. *Annuario statistico delle città italiane 1915-1916*, pag. 124.

⁷ Tale innovazione, dopo una prima fase sperimentale, fu tradotta sul piano normativo mediante l'introduzione del Bilancio con il DM 4/2/80 e lo schema fu successivamente adeguato alla IV Direttiva CEE con il DM 2614/95.

Il processo di liberalizzazione dei servizi pubblici si afferma a partire dagli anni 90, sia ai fini di una maggiore efficienza della loro gestione, che per un contenimento della crescita del debito pubblico.

Il primo intervento di riforma del settore dei servizi pubblici fu introdotto dalla legge 142 del 1990 sulle autonomie locali (Ordinamento Autonomie Locali)⁸. La legge, che improntava la gestione dei servizi ai principi di efficienza ed economicità, ampliava le modalità a disposizione degli enti locali per la gestione ed era tesa a definire nuovi strumenti di collaborazione fra pubblico e privato.

L'art. 22 della L. 142 del 1990 elencava le possibilità per gli enti locali nelle seguenti forme di gestione:

- a. **in economia**: quando non era opportuna la creazione di un'azienda per le caratteristiche o le dimensioni contenute del servizio;
- b. **concessione a terzi**: in presenza di ragioni di carattere economico o tecnico, come i minori costi di gestione derivanti dall'affidamento a terzi oppure la necessità di specifici know-how tecnologici o ingenti capitali
- c. **azienda speciale**: quando la gestione del servizio necessitava di autonomia ed imprenditorialità
- d. **istituzione**: per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;

⁸ La legge fu successivamente trasfusa nel TU 267 del 2000.

- e. **società per azioni a prevalente capitale pubblico:** quando l'erogazione del servizio richiedeva la partecipazione alla gestione di altri soggetti pubblici o privati
- f. **unione fra più comuni:** come fase transitoria la gestione era assicurata tramite convenzione fra comuni in vista della definitiva fusione degli stessi.

Veniva riformata, dunque, anche l'azienda municipalizzata, che si configurava come *azienda speciale*, un ente pubblico economico dotato di personalità giuridica.

A differenza della municipalizzata, l'azienda speciale disponeva della proprietà del proprio patrimonio e quindi era posta in condizioni di maggiore autonomia rispetto all'ente proprietario. Il potere di controllo era attenuato e riservato agli atti fondamentali dell'azienda: in particolare, il consiglio comunale approvava lo statuto della stessa. Si delineava, così, una forma di azienda in cui aumentava la discrezionalità della gestione, pur sempre inserita all'interno delle linee definite dall'ente sulla base del Contratto di Servizio.

La costituzione dell'azienda speciale era effettuata mediante deliberazione del consiglio comunale e i suoi organi amministrativi erano:

- Consiglio di Amministrazione⁹
- Presidente
- Direttore

Nella deliberazione di assunzione del servizio mediante costituzione dell'azienda speciale, doveva essere compreso un

⁹ Precedentemente denominato "commissione amministratrice".

progetto di massima tecnico-finanziario; inoltre, con la stessa delibera, poteva essere prevista l'estensione del servizio anche ad altri comuni.

Grazie a questa norma e alle successive integrazioni, l'ente locale iniziò a limitare le proprie interferenze nella gestione concentrandosi sul ruolo di governo e regolazione. Le aziende ottennero maggiori margini di responsabilità e autonomia e furono interessate dal fenomeno delle privatizzazioni formali, favorito dagli interventi legislativi che avevano snellito le procedure di trasformazione delle aziende speciali in spa.¹⁰

1.2 Situazione recente

Il passaggio verso una completa emancipazione della gestione dalla politica non poteva comunque ritenersi concluso: in molti casi i servizi venivano gestiti ancora direttamente dagli enti locali e i livelli di trasparenza e autonomia risultavano insufficienti, anche qualora i servizi fossero stati affidati ad aziende speciali.

Le disposizioni della L 142/1990 e le successive modifiche sono state assorbite dal d. lgs. 267 del 2000, il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL).

L'articolo 113 del TUEL disciplina le forme di gestione riprendendo l'elenco della legge precedente, con un'unica novità riguardante la possibilità di costituire società senza il vincolo della maggioranza pubblica del capitale.

La scelta del socio privato avrebbe dovuto basarsi su una procedura ad evidenza pubblica e, una volta costituita, la società per azioni poteva ottenere la gestione del servizio pubblico prescindendo dal provvedimento concessorio e dalla procedura di

¹⁰ Cfr. SPADONI.

gara. Diversamente, la costituzione della società e la partecipazione del socio privato non sarebbero risultate ragionevoli ed economiche senza la sicurezza dell'affidamento della gestione.

L'art. 113 del TUEL è stato modificato prima dalla L. 448/2001 (legge finanziaria per il 2002) e poi dal D.L. 269/2003.

Al fine di uniformare l'ordinamento italiano a quello comunitario, è stata inserita la distinzione fra servizi "di rilevanza economica" e servizi "privi di rilevanza economica", la cui disciplina è attribuita alla competenza delle Regioni. I primi, oltre ad essere oggetto di interesse collettivo, devono essere gestiti sulla base del principio di economicità, perciò le tariffe pagate dai cittadini-utenti devono garantire la copertura dei costi e la remunerazione del capitale investito. La seconda categoria di servizi, invece, ha natura solidaristica e non dà luogo al conseguimento di profitti.

Le norme del rinnovato articolo 113 del TUEL sono da considerarsi integrative delle norme di settore.

Riguardo all'erogazione dei servizi di rilevanza economica, l'art 113 prevede che questa avvenga secondo le discipline di settore e nel rispetto della normativa dell'Unione europea.

Le modalità previste sono tre:

- a. affidamento a società di capitali interamente private, individuate attraverso una gara con procedura ad evidenza pubblica
- b. affidamento a società a capitale misto pubblico-privato, nelle quali il socio privato venga scelto sulla base di una gara con procedura ad evidenza pubblica

- c. affidamento a società a capitale interamente pubblico, secondo il modello comunitario denominato *in house providing*, a condizione che l'ente o gli enti titolari del capitale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società svolga la parte prevalente della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano

Oltre all'affidamento mediante gara, sono previsti dunque due affidamenti diretti. Nell'affidamento diretto a società a capitale misto, l'assenza di concorrenza nella scelta del gestore è compensata dall'impiego della gara pubblica per la scelta del socio privato. L'affidamento diretto a società a capitale interamente pubblico si basa sul modello comunitario del *in house providing* ed è subordinato al rispetto delle due condizioni citate.

La normativa, inoltre, prevede che la proprietà delle reti resti in capo agli enti locali e che questa sia incedibile salvo la possibilità di trasferirla a società a capitale interamente pubblico.

1.3 Per concludere: brevi riflessioni sul percorso normativo

Gli interventi normativi che si sono susseguiti a partire dagli anni Novanta prendono vita dalla necessità di predisporre una disciplina unitaria in grado di assicurare la promozione della concorrenza e di garantire una gestione dei servizi orientata ai principi di efficacia, efficienza ed economicità.

Quanto esposto nelle pagine precedenti consente, in particolare, di affermare che l'intenzione del legislatore nazionale è stata quella di rendere le gestioni dei servizi maggiormente emancipate dagli Enti locali tradizionalmente coinvolti in prima persona. A

questa intenzione è riconducibile la sostituzione delle municipalizzate con le aziende speciali, dotate di maggiore autonomia gestionale, così come la previsione dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica.

L'orientamento del legislatore continua ad essere quello di preferire gli affidamenti sulla base di procedure concorrenziali rispetto agli affidamenti diretti. A tal fine, come si vedrà in seguito, si è cercato di porre un freno al ricorso degli affidamenti *in house* con l'art 23-bis del d.l. 112/2008, di fatto abrogato dalle consultazioni referendarie del 2011.

Più recentemente, con l'art 34 del D.L. 18 ottobre 2012, è stato prescritto che gli enti debbano motivare le proprie decisioni in merito agli affidamenti attraverso una valutazione comparativa di convenienza, mediante apposite relazioni da predisporre prima di procedere all'affidamento del servizio. In tal modo si cerca di garantire che la deroga al principio di concorrenza *per* il mercato sia giustificata da obiettivi di interesse generale.

Sul fronte dell'efficienza delle gestioni, la disciplina ha affermato la legittimità dell'affidamento simultaneo di più servizi con la medesima gara e la possibilità per gli Enti locali e le Regioni di individuare bacini di gara ottimali per garantire lo sviluppo di economia di scala, consentendo dunque di integrare servizi meno redditizi con servizi maggiormente remunerativi. Considerato che le dimensioni di un mercato anche ristretto superano solitamente l'ambito di competenza territoriale dell'ente locale, la creazione di bacini più ampi rende più facile per gli enti il ricorso efficace all'affidamento a soggetti terzi.

Se l'intento del legislatore è quello di prevenire abusi degli affidamenti diretti e favorire la liberalizzazione, è necessario che il percorso di riforma non si esaurisca nel quadro attuale, ma che individui delle soluzioni per incentivare gli Enti locali ad effettuare

scelte maggiormente coerenti con gli obiettivi di efficienza della gestione e qualità del servizio.

Il progressivo superamento degli affidamenti diretti è percorribile solamente con un rafforzamento delle funzioni di indirizzo e controllo degli Enti locali, sia in sede di definizione degli obiettivi e di indizione delle gare, sia in sede di gestione del Contratto di servizio e di controllo dei risultati. È necessario, tuttavia, tenere presente che la convenienza della soluzione concorrenziale dipende anche dal livello dei costi di transazione generati dalla regolazione.

Capitolo II

COGEME S.p.A.: la società dei comuni

La Compagnia Generale del Metano – COGEME – nasce il 28 luglio 1970 dall’iniziativa di un gruppo di imprenditori e dall’intuizione di alcuni amministratori bresciani.

All’inizio degli anni settanta, era ancora in corso nelle grandi città la conversione delle reti di distribuzione dal gas distillato dal carbone al gas naturale. L’intenzione di Cogeme era quella di dotare i comuni della Franciacorta di una rete di distribuzione del metano, servendo un’utenza diffusa anziché concentrata. Tale intenzione, però, sembrava una vera e propria impresa, che avrebbe dovuto fare i conti con le logiche monopolistiche di Snam, fornitore unico di metano, nonché con gli ingenti sforzi economici che caratterizzavano il progetto.

Una delle figure principali della vicenda Cogeme è quella di Agostino Covati, imprenditore privato ed esponente di spicco della Democrazia Cristiana emiliana¹¹. Grazie alle sue relazioni con le amministrazioni comunali e la sua familiarità con l’ambiente Snam, Cogeme riuscì ad assicurarsi le forniture di gas naturale e le concessioni dei Comuni dell’Ovest bresciano. Gli interlocutori principali di Covati e degli altri imprenditori erano alcuni sindaci, in particolare Chiecca di Rudiano e Morandini di Castelvovati che, per l’influenza esercitata sui colleghi limitrofi, possono essere considerati i promotori dal lato comunale dell’esperienza Cogeme. Costituita come piccola SRL, Cogeme ricevette fin da subito l’interesse dell’Azienda Servizi Municipalizzati di Brescia, la quale offrì un servizio di consulenza agli amministratori per la

¹¹ Dal '70 all'80 Covati è stato capogruppo della Dc in Regione Emilia Romagna.

predisposizione di clausole contrattuali vantaggiose. Sotto la presidenza di Cesare Trebeschi, l'ASM notò l'opportunità di espansione offerta dal gruppo sufficientemente ampio ed omogeneo dei 13 comuni che avevano stretto accordi con Cogeme.

Alcuni soci privati fecero un passo indietro al momento dell'inizio dell'operatività, principalmente per gli onerosi investimenti legati all'installazione delle reti e l'insicurezza riguardante i margini derivanti dalla gestione.

ASM, così, fece il suo ingresso in Cogeme acquistando l'80% del capitale da alcuni imprenditori, mentre il restante 20% fu mantenuto da Covati che assicurava il mantenimento buoni rapporti sia con Snam che con i Comuni.

L'azienda bresciana decise in questo modo di impegnarsi nella sfida di metanizzare i primi 15 comuni dai quali ricevette la concessione e vi riuscì installando una rete persino più avanzata rispetto a quella della città.

L'idea di Trebeschi era quella di trasformare Cogeme in spa, assicurandole la necessaria autonomia ed agilità, nonché di coinvolgere le amministrazioni comunali concedendo loro la possibilità di riscattare la partecipazione sociale di ASM. Tale promessa cominciò a realizzarsi fra il '73 e il '74 con l'ingresso nella compagine societaria di 16 comuni. Con il parere contrario del management, ma grazie all'intervento di Trebeschi, la municipalizzata di Brescia uscì dal capitale di Cogeme, cedendo le azioni possedute al valore nominale e concedendo gratuitamente l'avviamento commerciale, la rete e il know-how.

I Comuni, divenuti proprietari, si trovarono a decidere del futuro di Cogeme: gli esponenti locali della Dc erano concordi sul mantenimento della veste giuridica della società per azioni, mentre il Pci avrebbe voluto che l'azienda si trasformasse in un

consorzio di Comuni. Alla fine prevalse la linea dei democristiani e le quote di ASM furono trasferite al Consorzio urbanistico di Franciacorta e alla Comunità di zona di Chiari, i quali si impegnarono a cedere nello stesso momento le azioni ai Comuni.¹² A seguito di questa operazione, l'80% del capitale sociale era detenuto dai Comuni e, in piccola parte, dalla Comunità di zona di Chiari. Le azioni restanti continuavano ad essere detenute dal socio privato, il quale seguiva lo sviluppo commerciale della società e riceveva un compenso legato all'ammontare di gas venduto.

Quando poi, nel 1981, anche Covati decise di cedere la propria quota, Cogeme divenne la prima società per azioni interamente di proprietà dei Comuni.

Durante il primo decennio di attività, le domande di utenza superarono largamente le aspettative e di conseguenza aumentarono gli investimenti previsti per la costruzione della rete di distribuzione.

Nei primi mesi del 1981 gli utenti risultavano essere 14350, i km di rete 238, le vendite annuali di metano 43 milioni di m³ e i proventi circa 7 miliardi di lire.

Rilevante dal punto di vista del servizio offerto, è che Cogeme praticava una delle tariffe più basse d'Italia. Nonostante questo comportasse margini ridotti per la società, grazie all'efficienza della gestione essa era in grado di produrre utili da destinare all'autofinanziamento per il sostegno alla crescita dell'azienda, mantenendo sempre, inoltre, un buon rapporto sia con i Comuni soci che con il territorio sul quale operava l'azienda.

¹² Mentre il Consorzio urbanistico di Franciacorta rispettò l'impegno, la Comunità di zona di Chiari trattene per sé le quote che non vennero rilevate dai Comuni di Coccaglio e Cologne.

La società dei Comuni risultava dunque essere una realtà ormai consolidata e in rapida espansione, che cominciò ad affacciarsi verso nuovi settori manifestando la sua vocazione pluriservizi.

In quegli anni l'assemblea di Cogeme decise di costituire la controllata "Comuni associati S.r.l." per la gestione del servizio di affissioni, che non poteva essere erogato direttamente dalla società perché era amministrata dai sindaci degli stessi Comuni appaltanti il servizio. Tuttavia, la società costituita non divenne mai operativa e rimase una scatola vuota, finché Cogeme decise di dotarla dei mezzi necessari alla gestione del nuovo servizio di raccolta dei rifiuti urbani.

Alla fine degli anni '80 una nuova svolta segnò la vita della società: venne acquistata una cava a Castrezzato per adibirla a discarica per rifiuti solidi urbani. Cogeme si apprestò dunque ad entrare in un settore a forte valore aggiunto come era quello dello smaltimento dei rifiuti.

La società non deteneva i requisiti richiesti dalla legislazione regionale per la gestione della discarica e pertanto dovette coinvolgere un altro soggetto.

Per la gestione della discarica di Castrezzato-Trenzano venne costituita una società in comune con l'ASM, di cui Cogeme deteneva il 49% e la municipalizzata di Brescia il 51%. Grazie all'accordo con Provincia, Regione e Comuni di Castrezzato e Trenzano, Cogeme riuscì ad ottenere per sé la concessione per il successivo ampliamento della discarica e ad estromettere l'ASM dalla gestione, di fatto con la cessione delle quote a Cogeme.

La gestione di tale vicenda e i proventi derivanti dalla gestione della discarica, consentirono alla società dei Comuni di emanciparsi definitivamente dall'ASM.

Il periodo fu caratterizzato da un continuo e graduale ampliamento della base societaria, con il conseguente incremento degli

affidamenti e l'estensione dell'attività della società verso nuovi servizi.

L'ingresso nel settore idrico iniziò con la gestione di alcuni acquedotti, ma fu sotto la spinta della cosiddetta legge Galli che si verificò la vera espansione di Cogeme nel settore, con l'assunzione della gestione dell'intera filiera del servizio in molti Comuni della Franciacorta e dell'Ovest bresciano.¹³ Importante fu anche l'offerta del servizio di gestione del calore negli edifici pubblici: all'inizio degli anni '90 il servizio interessava 12 Comuni per complessive 108 centrali termiche.¹⁴

La società conobbe pertanto una fase di crescita e diversificazione che non sembrava esaurirsi: il management progettava di inserirsi nel settore della produzione e distribuzione dell'energia elettrica e di sviluppare ulteriormente il business del ciclo idrico.

L'esperienza della spa dei Comuni fu promossa dagli amministratori nelle principali sedi nazionali, affinché tale modello ricevesse adeguato riconoscimento nel quadro normativo dei servizi pubblici. Tale sforzo ebbe come primo importante risultato la previsione della società per azioni posseduta dai Comuni nella già citata legge 142/1990.

Il periodo a cavallo del nuovo millennio fu caratterizzato dallo sforzo degli amministratori per realizzare una revisione del modello organizzativo, al fine di dotare la Società di una struttura efficace e consona alle nuove dimensioni raggiunte. Si cercò, pertanto, di passare da un sistema verticistico ad un modello organizzativo fondato sul decentramento di responsabilità. Gli amministratori scelsero di costituire società *ad hoc* per ciascun

¹³ Già a partire dal 1988, ad esempio, i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione furono conferiti a Cogeme dal Comune di Rovato, seguito da Pontoglio, Castegnato e altri Comuni.

¹⁴ Cfr. TEDESCHI.

settore industriale, ognuna con un proprio responsabile che allo stesso tempo sedeva nel CdA di Cogeme.

Nel 2006, Cogeme decise di far confluire le proprie società operative nella nuova società Linea Group Holding S.r.l. (LGH S.r.l), costituita insieme alle municipalizzate AEM Cremona S.p.A., Astem S.p.A. e Astem Energy, ASM Pavia S.p.A.¹⁵

LGH si configurava dunque come una holding multiutility con una struttura articolata su tre livelli principali:

1. le società patrimoniali, possedute dagli enti locali
2. la holding, che svolge attività di pianificazione, controllo e coordinamento
3. le società operative e di scopo che gestiscono i servizi sui diversi territori.

L'operazione è stata individuata come la risposta alla sfida del mercato dei servizi pubblici, in un contesto di mercato sempre più aperto ed europeo.

LGH rappresenta la costituzione di un unico operatore in grado di offrire differenti servizi ad elevata qualità e prezzi competitivi, senza perdere di vista l'obiettivo originario delle società dei Comuni: il soddisfacimento delle esigenze dei territori di riferimento.

Nel 2016, Cogeme S.p.A. ha concluso, insieme con gli altri azionisti di LGH, un'operazione straordinaria per la realizzazione di una partnership industriale con A2A S.p.A., con l'obiettivo di sfruttare le sinergie per il miglioramento dei servizi erogati, sia in termini di qualità che di efficienza. Con tale operazione, conclusasi in data 4 agosto 2016, A2A ha effettuato l'ingresso al 51% nel

¹⁵ La composizione iniziale del capitale di LGH risultava così ripartita: Cogeme S.p.A. 36,30%, AEM S.p.A. 29,50%, Astem S.p.A. e Astem Energy 17%, ASM Pavia S.p.A. 17,20%.

capitale di LGH con la cessione proporzionale da parte dei soci e con pagamento in parte in denaro e in parte in azioni.

LGH è pertanto entrata a far parte del Gruppo A2A, prima multiutility italiana per ricavi e margini, quotata alla Borsa di Milano e presente soprattutto in Nord Italia.

La storia di Cogeme racconta come una modesta società di Comuni sia riuscita ad espandersi in un contesto di grosse realtà industriali talvolta monopolistiche, con le quali spesso risultava troppo difficile reggere il confronto.

Il successo di Cogeme è frutto dell'intuizione dei suoi promotori, che hanno spinto i Comuni a collaborare attorno ad un progetto con obiettivi di carattere economico, sociale e di sviluppo dei territori. Nonostante i Comuni fossero proprietari della Società, la natura privatistica della veste giuridica ha fatto in modo che Cogeme orientasse sempre la propria gestione verso principi di efficienza ed economicità. Grazie alla buona gestione e al continuo sviluppo, la Società rimase estranea ai problemi di dissesto finanziario e di scarsa qualità dei servizi erogati che caratterizzarono molte aziende nell'ambito dei servizi pubblici.

Infine, oltre al fatto di non avere mai richiesto denaro ai Comuni soci, Cogeme ha sempre distribuito risorse sul territorio attraverso i canoni per le concessioni¹⁶.

¹⁶ I corrispettivi venivano calcolati da una commissione paritetica formata da amministratori di Cogeme e Sindaci.

Società controllate	Servizi principali
Linea Reti e Impianti Srl	Produzione e distribuzione dell'energia elettrica e calore mediante rete di teleriscaldamento. Smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilati, mediante termovalorizzazione.
LD Reti Srl	Distribuzione del gas metano in un totale di 99 Comuni serviti
Linea Più S.p.A.	Approvvigionamento, acquisto e vendita di materie prime e gestione del cliente finale nei settori del gas e dell'energia elettrica
Linea Energia S.p.A.	Progettazione, realizzazione e gestione degli impianti di produzione di energia elettrica.
Linea Com S.r.l.	Fornitura di servizi di telefonia fissa e mobile, servizi web e servizi gestione dei sistemi informativi per i Comuni
Linea Ambiente S.r.l.	Raccolta, trasporto, trattamento e smaltimento di rifiuti solidi urbani e di rifiuti speciali
Linea Gestioni S.r.l.	Fornitura di servizi di igiene ambientale in 122 Comuni nei territori di Crema, della Franciacorta e della provincia di Lodi.
Greenambiente S.r.l.	Gestione dell'impianto di smaltimento rifiuti di Augusta (SR).
MF Waste S.r.l.	Detiene la partecipazione di controllo dell'80% in Lomellina Energia Srl.
Lomellina Energia S.r.l.	Gestione del più importante impianto di termovalorizzazione dei rifiuti del Gruppo a Parona (PV).

Tabella 1 - Principali società controllate dal gruppo LGH. [Fonte: elaborazione personale sui dati della Relazione finanziaria annuale 2016, LGH]

Capitolo III

Il Servizio Idrico Integrato

3.1 Il profilo normativo

Prima dell'introduzione di una logica di servizio integrato da parte della legge Galli, il settore idrico era caratterizzato da un'elevata frammentazione delle gestioni e dalla presenza di un eccessivo numero di operatori, con prevalenza di gestioni in economia. Oltre ai problemi di inefficienza per il mancato sfruttamento di possibili economie di scala, la modalità di composizione delle tariffe non consentiva di finanziare investimenti in infrastrutture, comportando un peso eccessivo del settore sul bilancio pubblico. La Legge 5 gennaio 1994 n. 36, cosiddetta Legge Galli, ha innovato profondamente la normativa del settore idrico, introducendo l'aggregazione verticale e orizzontale delle gestioni. Tale provvedimento è confluito nel Decreto Ambientale (D. lgs. 152 del 2006) e la sua applicazione risulta essere ancora oggi incompleta e in alcuni casi inefficace.

L'integrazione verticale è attuata mediante l'istituzione del Servizio Idrico Integrato (SII), con l'obiettivo di ricomporre un ciclo settoriale integrato correlando le fasi sia dal punto di vista tecnico-funzionale che gestionale.

Il Servizio Idrico Integrato, pertanto, *"è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue"*.¹⁷

Relativamente all'integrazione orizzontale, la legge prevede l'individuazione di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), ovvero nuove

¹⁷ Cfr. art. 141 c.2 D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale".

dimensioni sovracomunali per la limitazione del numero di soggetti coinvolti nella gestione del servizio e la realizzazione di economie di scala e di rete grazie a bacini di utenza più numerosi. Il dimensionamento degli ambiti doveva essere funzionale a garantire il miglior livello di efficacia ed economicità della gestione, sulla base del rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini contigui, del superamento della frammentazione delle gestioni, del conseguimento di adeguate dimensioni gestionali.

Per ciascun ATO è istituita un'Autorità d'Ambito (AATO), la quale ha il compito di organizzare il SII, assegnare il servizio ad un unico gestore, determinare le tariffe, esercitare le funzioni di programmazione, pianificazione, vigilanza e controllo.

La legge Galli impronta la gestione del SII a criteri di efficienza, efficacia e imprenditorialità e attribuisce il potere legislativo in materia alle Regioni, le quali definiscono gli Ambiti Territoriali Ottimali.¹⁸

Per quanto riguarda le tariffe, la legge prevede una tariffa unica per ciascuna ATO, calcolata tramite un sistema tariffario basato sul principio del full cost recovery (FCR), in grado di assicurare la copertura integrale dei costi di esercizio e degli investimenti.

Lo strumento tecnico di programmazione della gestione e degli investimenti è costituito dal Piano d'Ambito, il quale si fonda su una struttura consequenziale:

- Ricognizione delle infrastrutture esistenti
- Programmazione degli interventi
- Modello gestionale ed organizzativo

¹⁸ L'individuazione degli ATO spetta alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, le quali devono inoltre definire la forma di cooperazione che gli enti locali devono adottare per l'istituzione dell'Autorità d'Ambito (convenzione di cooperazione o consorzio di funzioni, secondo quanto previsto rispettivamente negli artt. 24 e 25 della Legge 142/1990).

- Piano economico e finanziario

Partendo dunque dall'accertamento dello stato delle opere e della qualità del servizio, si giunge alla definizione delle criticità e alla programmazione degli interventi. L'autorità di governo dell'ambito definisce il Programma degli Interventi, che individua le opere necessarie per il raggiungimento degli standard di servizio predeterminati e il Piano Economico e Finanziario.

Il Piano d'Ambito, formato da tali documenti, costituisce quindi un vero e proprio piano industriale, fondamento per la determinazione della tariffa del servizio e per la sua evoluzione nel tempo.

Nel 2000 la Direttiva Quadro sulle Acque dell'Unione Europea amplia la protezione delle acque superficiali e sotterranee con limiti di emissioni e standard di qualità e sancisce l'adozione di un ulteriore principio tariffario oltre a quello del *full cost recovery*, ovvero il principio *chi inquina paga*, il quale prevede l'inserimento nella tariffa dei costi ambientali legati ai danni causati dall'utilizzo delle risorse idriche.

Tale direttiva è stata recepita dal Decreto Ambientale, il quale incorpora inoltre la Legge Galli dettando maggiori indicazioni sui compiti e sulle attività degli attori istituzionali coinvolti nel settore. Dalla Legge Galli ad oggi la legislazione non ha modificato i suoi obiettivi originari di integrazione, superamento delle gestioni in economia e tutela del consumatore. In risposta ad esigenze di semplificazione e contenimento della spesa, la legge 26 marzo 2010, n. 42, ha disposto la soppressione delle AATO a far data dal 31 dicembre 2012. Contestualmente ha affidato alle Regioni il compito di definire il nuovo *Ente di Governo dell'Ambito (EGA)* al quale affidare le funzioni di programmazione, governo e controllo dell'ATO attribuite inizialmente alle Autorità d'Ambito. A tale ente, al quale partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni che fanno

parte dell'ATO, sono trasferite le competenze degli stessi Comuni in materia di gestione delle risorse idriche.

La ripartizione del territorio in ATO, di competenza delle Regioni, coincide in molti casi con la ripartizione amministrativa delle Province, anche se alcune Regioni hanno optato per un unico ATO oppure per criteri di suddivisione differenti. Secondo *l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico*, gli Ambiti Territoriali Ottimali sono oggi 64, di cui 51 di delimitazione inferiore al territorio regionale, 12 regionali e 1 interregionale.

Nonostante l'Ente di Governo dell'Ambito debba affidare la gestione del SII ad un unico operatore, tale situazione ad oggi non risulta ancora completa su tutto il territorio nazionale; in alcuni ATO infatti coesistono ancora diverse gestioni.

Per quanto concerne la disciplina in materia di tutela e utilizzo della risorsa idrica, la normativa nazionale dà attuazione alle direttive comunitarie e comprende i provvedimenti seguenti:

- **D.lgs. 31/2001** recante "Attuazione della direttiva 98/83/CEE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano", si applica a tutte le acque destinate al consumo potabile e definisce i parametri e i valori limite stabiliti dall'Organizzazione Mondiale della Sanità e dall'Istituto Superiore di Sanità.
- **D.lgs. 152/2006 e s.m.i.** recante "Norme in materia ambientale", recepisce la Direttiva Comunitaria 91/271/CEE, che riguarda il trattamento delle acque reflue urbane, e la Direttiva 2000/60/CEE, che definisce le azioni a carico degli stati membri per uno sviluppo sostenibile sotto il profilo ambientale dei sistemi idrici. Il decreto ha suddiviso

il territorio nazionale in 8 Distretti idrografici¹⁹, per i quali ciascuna Autorità di Distretto Idrografico deve redigere un piano di Gestione. La Lombardia fa parte del Distretto Padano, il quale fa riferimento al bacino idrografico del Po.

- **D.lgs. 172/2015** recante "Attuazione della direttiva 2013/39/UE, che modifica le direttive 2000/60/CE e 2008/105/CE per quanto riguarda le sostanze prioritarie nel settore della politica delle acque."

Con il Decreto Legge n. 201 del 2011 (c.d. "Salva-Italia") sono state attribuite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici. Le funzioni dell'Autorità (ora denominata Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico – AEEGSI) sono specificate dal DPCM 20 luglio 2012 e si riferiscono principalmente a:

- Predisposizione e revisione del metodo di definizione delle tariffe
- Definizione dei costi ammissibili
- Approvazione delle tariffe determinate dagli Enti di Governo d'Ambito
- Verifica dei Piani d'ambito
- Predisposizione di convenzioni-tipo per l'affidamento del servizio
- Tutela degli utenti e dell'ambiente
- Individuazione degli indicatori di qualità del servizio
- Definizione dei meccanismi di separazione contabile

¹⁹ L'art. 64 del D.lgs. 152/06 individua i seguenti Distretti Idrografici: Alpi orientali, Padano, Appennino settentrionale, Serchio, Appennino centrale, Appennino meridionale, Sicilia, Sardegna.

Obiettivo dell'Autorità è garantire un sistema tariffario equo e trasparente che assicuri un servizio di qualità, la copertura degli investimenti necessari e la tutela degli utenti, oltre che garantire la diffusione e fruibilità del servizio all'utenza in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

La netta distinzione tra l'espletamento delle funzioni gestionali e lo svolgimento delle attività di regolazione da parte delle istituzioni pubbliche, delinea un sistema di governance multi-livello:

- L'Unione Europea - attraverso l'emanazione di diverse Direttive, promuove la protezione ambientale e il rispetto delle norme sulla concorrenza nell'organizzazione dei servizi di interesse economico generale.
- Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio - stabilisce le linee generali della politica idrica del Paese e le norme per il corretto funzionamento del settore.
- L'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI) - esercita le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici.
- Le Regioni - delimitano e modificano gli ATO, definiscono norme integrative per il controllo degli scarichi e la razionalizzazione dei consumi e scelgono le modalità di cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo Ambito.
- L'Ente di Governo d'Ambito (EGA) - composto dagli Enti Locali compresi in un unico Ambito Territoriale Ottimale, assume il ruolo di "regolatore locale" ponendosi come

interfaccia tra l'azienda erogatrice del servizio, gli utenti e l'AEEGSI.

Quanto alle modalità di affidamento del servizio, la Legge Galli rimandava alle forme di gestione dei servizi pubblici locali disciplinate dalla legge 142/1990 e quindi alle gestioni in economia, a mezzo di azienda speciale, a mezzo di società a prevalente capitale pubblico locale, in concessione a terzi.

A causa dei profili di incompatibilità con le regole comunitarie in tema di concorrenza, si sono succeduti numerosi interventi legislativi, fino all'emanazione dell'art. 23-bis del d.l. 112 del 2008, convertito con modificazioni nella legge 133 del 2008 e relativo ai "servizi pubblici di rilevanza economica".

L'intenzione del legislatore era quella di introdurre meccanismi concorrenziali per l'affidamento del servizio, al fine di incentivare l'ingresso dei privati nel settore ed aumentare l'efficienza della gestione, garantendo inoltre le risorse per gli investimenti. Se per la condizione di monopolio naturale non era possibile assicurare nei servizi a rete, come quello idrico, la concorrenza *nel* mercato, si doveva garantire comunque la concorrenza *per* il mercato: la competizione tra gli operatori doveva esistere per la conquista dell'affidamento servizio.

Secondo lo schema delineato dall'art. 23-bis²⁰, il servizio pubblico locale andava affidato, in via ordinaria, a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nonché direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, partecipate

²⁰ Così come modificato dall'art. 30, comma 26 della l. 23 luglio 2009, n. 99 recante "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia" e dell'art. 15 del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della corte di giustizia della Comunità europea".

dall'ente affidante, a condizione che il socio privato fosse stato individuato mediante procedure competitive ad evidenza pubblica e che la partecipazione dello stesso non fosse inferiore al 40% del capitale sociale.

Era previsto solamente in via eccezionale - per condizioni economiche, sociali e ambientali che non consentivano un efficace ricorso al mercato - l'affidamento diretto della gestione a società interamente pubblica, partecipata dall'ente locale e dotata dei requisiti richiesti dall'ordinamento europeo per la gestione *in house*.

Nel caso di affidamento diretto, l'ente locale doveva dare adeguata pubblicità della scelta e motivarla con riferimento ad un'analisi del mercato; contestualmente doveva essere trasmessa apposita relazione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'ottenimento del relativo parere da rendersi entro sessanta giorni. Il quadro normativo delineato dall'art 23-bis era integrato dalle norme di settore e quindi, relativamente al settore idrico, dal d.lgs. 152 del 2006, cosiddetto codice ambientale. L'affidamento del servizio idrico integrato doveva rispettare la suddivisione del territorio in ATO e il principio di unicità della gestione.

Inoltre, il regolamento di attuazione dell'art 23-bis (d.p.r. 168 del 2010) prevedeva per il settore idrico un regime più favorevole per l'affidamento *in house* perché l'ente poteva essere autorizzato dall'Antitrust a continuare la gestione diretta del servizio nel caso in cui questa risultasse efficiente, rispettosa dell'effettività degli investimenti e della sostenibilità della tariffa.

La norma viene però travolta dalle consultazioni referendarie del giugno 2011, le quali sottopongono agli elettori due quesiti in materia di settore idrico: uno riguardante la modalità di affidamento del servizio, l'altro concernente la remunerazione del capitale. Il modello di gestione dei servizi pubblici locali, rivolto ad

una limitazione del ricorso all'*in house* e al maggiore coinvolgimento dei privati, non ha ricevuto il consenso degli elettori che hanno deciso, con il primo quesito, l'abrogazione dell'art-23 bis del d.l. 112 del 2008.

Il secondo quesito aveva ad oggetto l'abrogazione parziale della norma contenuta nell'art 154 del d.lgs. 152 del 2006, relativa alla determinazione della tariffa per il SII considerando l'adeguata remunerazione del capitale investito. Anche per questo secondo quesito il numero dei voti favorevoli ha superato il numero dei voti contrari, portando all'abrogazione del comma 1 dell'art 154 limitatamente alla parte che recita «*dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito*».

Oggi, dunque, gli enti locali possono affidare i servizi pubblici senza distinzione fra via ordinaria e via eccezionale, scegliendo fra una delle tre opzioni disponibili, ovvero affidamento: a società interamente privata individuata tramite procedura concorsuale ad evidenza pubblica, a società mista pubblico-privata in cui il soggetto privato è scelto mediante gara, a società interamente pubblica secondo la disciplina comunitaria dell'*in house providing*. L'esito referendario ha notevolmente ampliato il ricorso a quest'ultima forma di gestione perché, venute meno le norme dell'art 23-bis e del regolamento attuativo, si applicano esclusivamente i principi fissati dalla giurisprudenza europea e in particolare:

- a) la società deve essere a capitale interamente pubblico;
- b) la società deve essere partecipata dall'ente locale;
- c) l'ente locale deve esercitare sulla società un controllo analogo a quello esercitato sul servizio affidato;
- d) l'aggiudicatario deve svolgere la maggior parte della propria attività in favore dell'amministrazione aggiudicatrice.

3.2 Caratteristiche e criticità del settore idrico

Secondo *il Rapporto dell'OCSE sulle performance ambientali dell'Italia (2013)*, con un prelievo pari a circa il 30% delle risorse idriche rinnovabili disponibili, il nostro può essere classificato come un Paese soggetto a stress idrico medio-alto. Il principale consumatore di acqua è il settore agricolo con il 50% del totale, seguono l'uso civile con il 19%, l'uso industriale con il 17% e l'uso energetico con il 14%. Il consumo giornaliero pro-capite di acqua potabile è di 245 litri annui, con una spesa media mensile familiare di circa 13 euro per fornitura di acqua ad uso domestico.²¹

Il settore idrico presenta delle situazioni di criticità, legate particolarmente alla carenza e all'obsolescenza delle reti e degli impianti.

Conseguentemente, le perdite di rete continuano ad essere elevate: nel 2015 il 38,3% del volume immesso in rete è andato disperso; il dato supera il 50% per la maggior parte dei capoluoghi delle regioni meridionali.²² Relativamente all'età di posa della rete di adduzione e distribuzione, i dati mostrano una particolare vetustà degli acquedotti: il 36% delle condotte risulta avere un'età compresa tra i 31 e i 50 anni, mentre il 24% è caratterizzato da un'età maggiore ai 50 anni, a fronte di una vita utile considerata ai fini regolatori pari a 40 anni.²³

Dalla ricognizione effettuata dall'AEEGSI, emerge un minor grado complessivo di copertura del servizio di fognatura rispetto a quello di acquedotto, anche se con una tendenza al miglioramento

²¹ Cfr. Istat, *Giornata mondiale dell'acqua*, 22 marzo 2017.

²² Cfr. Istat, *Rapporto Ambiente urbano 2015*, 23 novembre 2016.

²³ Cfr. AEEGSI 2016.

(93,4% nel 2015 rispetto al 92,6% nel 2014); il livello di vetustà è assimilabile a quello della rete acquedottistica.

Circa l'11% dei cittadini non risulta tutt'oggi collegato agli impianti di depurazione delle acque reflue, con la conseguenza di danni provocati alle acque superficiali e di sanzioni comminate dagli organi europei per il ritardo nell'applicazione delle regole sul trattamento delle acque.

La carenza e obsolescenza delle infrastrutture nel settore idrico è confermata dal *Blue Book 2017*, lo studio sui dati del servizio idrico promosso da Utilitalia e realizzato dalla Fondazione Utilitatis, che prende in considerazione 54 gestori e una popolazione di 31 milioni di abitanti.

Il settore necessita dunque di forti investimenti per l'ammodernamento delle reti e il conseguente miglioramento nelle perdite di rete e nella qualità del servizio idrico. In Italia si investe ancora poco nel settore idrico, nonostante le buone condizioni degli ultimi anni, riferibili particolarmente ad un ritorno della fiducia degli investitori, tassi di interesse ai minimi storici e una enorme massa di liquidità alla ricerca di opportunità di investimento poco rischiose.

Il secondo periodo regolatorio, recentemente iniziato, porta con sé una programmazione degli interventi per il quadriennio 2016-2019 che registra sì un aumento degli investimenti, ma di intensità ancora insufficiente: 49 euro/abitante/anno rispetto ai poco più di 40 euro/abitante/anno della programmazione precedente (2014-2017). Il dato è ben lontano dagli 80 euro annui pro-capite necessari a coprire un fabbisogno stimato in 5 miliardi e ben lontano anche dai circa 90 euro investiti mediamente in Francia e Germania.

Grande quantità degli interventi di manutenzione è di natura imprevedibile: ciò sta a significare quanto sia ancora diffuso

l'approccio ad affrontare le emergenze quotidiane piuttosto che privilegiare interventi di lungo termine. Il metodo tariffario applicato nel secondo periodo regolatorio si fonda sulla programmazione di 8 miliardi e mezzo di investimenti per il quadriennio 2016-2019 che raggiungono il livello di 10 miliardi se si considerano anche i contributi a fondo perduto. Sulla base dell'esperienza circa il primo periodo regolatorio, si può ragionevolmente prevedere un tasso di realizzazione degli investimenti vicino all'80%, il che riduce ulteriormente la quantità di risorse investite.²⁴

Sul fronte tariffario l'Italia resta ancora uno dei paesi con livelli tariffari più bassi. Nei confronti internazionali riportati nel Blue Book, lo stesso metro cubo di acqua che a Berlino costa 6,03 dollari, ad Oslo 5,06 dollari, a Parigi 3,91 e a Londra 3,66 dollari, a Roma si paga soltanto 1 dollaro e 35 centesimi.

Ancora troppo elevato, infine, il numero delle gestioni in economia: nonostante le aggregazioni e la razionalizzazione avviata fin dagli anni '90 con la Legge Galli, e nonostante nascita di soggetti industriali solidi, operanti in più regioni, resta il dato che oltre 10,5 milioni di abitanti sono serviti da 2.098 gestioni in economia. Il che significa che ciascuno supera di poco i 4700 abitanti serviti, con evidenti ripercussioni in termini di economie di scala e capacità di investimento e di programmazione.

²⁴ Cfr. BERARDI, CASARICO, SIGNORI, TRAINI 2016.

Capitolo IV

L'Ambito Territoriale Ottimale di Brescia e la nascita di AOB2 S.r.l.

In attuazione della legge Galli circa la suddivisione del territorio in ambiti ottimali, Regione Lombardia ha individuato, con L.R. 26/2003²⁵, 12 ATO.

Di questi ATO, 11 corrispondevano ai territori amministrativi delle Province e uno alla Città di Milano.²⁶ L'ATO della provincia di Brescia coincide dunque con il territorio della Provincia e ricomprende i 206 Comuni bresciani.

A seguito della soppressione delle Autorità d'Ambito con L. 42/2010 e dell'affidamento alle Regioni del compito di definire il nuovo soggetto titolare delle funzioni di governo e controllo dell'ATO, Regione Lombardia, con L.R. n. 21 del 27 dicembre 2010, ha stabilito che a partire dal 2011 le Autorità d'Ambito sono sostituite nelle loro funzioni dalle Province, le quali hanno istituito un Ufficio d'Ambito nella forma di azienda speciale con funzioni operative e dotato di un bilancio separato da quello dell'ente.²⁷

La Conferenza d'ambito, composta dal Presidente della Provincia e dai Sindaci di tutti i Comuni compresi nell'ATO, *"costituisce e realizza la forma di coordinamento e cooperazione tra gli Enti locali appartenenti allo stesso ATO per l'esercizio delle funzioni di*

²⁵ La citata legge abroga la precedente L.R. 20 ottobre 1998 n. 21 circa l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali e l'organizzazione del servizio idrico integrato.

²⁶ A seguito della successiva unione fra ATO Comune di Milano e ATO Provincia di Milano, che hanno dato luogo all'ATO Città Metropolitana di Milano, il territorio regionale risulta oggi suddiviso in 11 ATO.

²⁷ Unica eccezione costituisce l'ATO della città di Milano, per il quale le funzioni di programmazione, governo e controllo sono attribuite al Comune di Milano.

*governo del servizio idrico integrato e di programmazione e controllo del medesimo.*²⁸

La Conferenza d'Ambito dell'ATO bresciano ha valutato tre possibilità circa l'organizzazione dell'ATO:²⁹

1. suddivisione territoriale in sei aree omogenee;
2. suddivisione territoriale in tre aree omogenee corrispondenti ai principali bacini idrografici provinciali;
3. ambito unico.

Nella prima ipotesi, valutazioni di carattere economico-finanziario hanno evidenziato che la tariffa non avrebbe potuto garantire la sostenibilità economica, per l'impossibilità di assicurare la piena copertura dei costi operativi per alcune aree. Le due ulteriori ipotesi sono state considerate confrontabili in termini economici, in quanto i minori costi della gestione unica rispetto a tre gestioni sono bilanciati dalla carenza di una struttura organizzativa iniziale e dalla necessità di operare su un ambito vasto con elevata disomogeneità geografica ed insediativa.

La suddivisione dell'ATO in tre aree omogenee avrebbe consentito di facilitare e accelerare l'aggregazione dei gestori operanti all'interno di ogni singola area omogenea intorno ad un unico soggetto. Inoltre, tale ipotesi, consentiva una gestione più vicina al territorio senza che questo impedisse di conservare una visione unitaria di ambito in termini di programmazione.

²⁸ Cfr. Regolamento Regionale 16 luglio 2001, n.5 "Regolamento per il funzionamento della Conferenza dell'ambito territoriale ottimale".

²⁹ In attesa dell'individuazione di sub-ambiti gestionali, con deliberazione n. 3 del 17 giugno 2003 si era provveduto a determinare la ripartizione del territorio dell'ATO in sei aree omogenee. Brescia - Pianura Centrale, Gardesana, Sebino - Pianura Occidentale, Valle Camonica, Valle Sabbia, Valle Trompia.

Si decide dunque, con deliberazione n. 4 del 16 dicembre 2005, di procedere alla suddivisione del territorio provinciale in tre aree omogenee, operando conseguentemente la scelta di affidare il servizio idrico integrato ad una pluralità di soggetti.

Le tre aree individuate sono:

1. Area Gardesana
2. Area Centrale
3. Area Ovest

L'autorità considera la possibilità concessa dalla vigente normativa di individuare modelli gestionali diversificati per le tre aree omogenee definite, tenuto conto della necessità di garantire il raggiungimento degli obiettivi di efficientamento e programmazione degli investimenti, ma anche dell'esigenza di preservare il patrimonio di conoscenze, esperienze e professionalità legate al territorio e al rapporto con la popolazione locale.

Nell'area gardesana operava da molto tempo Garda Uno S.p.A., società a totale partecipazione pubblica costituita dai Comuni gardesani che realizzava per i propri soci la parte preponderante della sua attività, gestendo inoltre un importante sistema di collettamento e depurazione intercomunale che interessava sia la sponda bresciana che quella veronese del Lago di Garda. Attraverso la sottoscrizione di un documento condiviso, i Comuni gardesani hanno espresso la volontà di veder riconosciuta la forma di gestione esistente quale modello di gestione *in house*, essendo le condizioni dettate dalla legge soddisfatte.³⁰

³⁰ Le condizioni richieste alla base del modello *in house providing* si ricordano essere: l'esercizio da parte degli enti partecipanti di un controllo analogo a quello esercitato sui servizi e lo svolgimento da parte della società della prevalenza delle attività con gli enti partecipanti.

Pertanto la Conferenza d'Ambito, con delibera n. 5 del 16 dicembre 2005, sceglie quale forma di gestione del servizio idrico integrato nell'area omogenea gardesana l'affidamento diretto a società di capitali interamente pubblica, secondo il modello *in house providing*.³¹

Con delibera n. 4 del 14 giugno 2006, l'Autorità d'Ambito affida la gestione del servizio idrico integrato nell'area omogenea gardesana alla società Garda Uno S.p.A., verificata la sussistenza di ogni presupposto soggettivo e oggettivo per assicurare la piena conformità al modello *in house providing*.

La durata dell'affidamento viene fissata in 25 anni, decorrenti dalla data di stipula del Contratto di servizio con la società.

Nell'area omogenea denominata "Area Centrale" operavano alcune gestioni che in virtù delle disposizioni dell'art. 113 c. 15-bis del D.lgs. 267/00 proseguivano oltre le scadenze di legge essendo state affidate a società quotate o partecipate da quotate. Non essendo ravvisabili i presupposti soggettivi né le condizioni oggettive alla base del modello *in house providing*, la Conferenza dei Sindaci ha ritenuto di preferire alla gestione da parte di un soggetto terzo individuato dall'art. 113 c. 5 lett. a), la gestione a mezzo di società mista pubblica-privata di cui all'art. 113 c. 5 lett. b).

I Comuni appartenenti a tale area avevano deciso di impegnarsi, con la sottoscrizione di un accordo di programma, alla costituzione di una società e all'individuazione di un soggetto privato che, per struttura organizzativa e know how, potesse costituire un valido partner per il socio pubblico.

³¹ Tale scelta è apparsa la più opportuna anche in relazione alle decisioni assunte dall'AATO Veronese di ricorrere ad analogo modello gestionale sul territorio di competenza.

La deliberazione n. 6 del 16 dicembre 2005 affida ai Comuni dell'area omogenea la competenza per la costituzione della nuova società e l'espletamento della gara ad evidenza pubblica.

Ai fini di una partecipazione sostanziale in termini quantitativi e qualitativi, l'Autorità d'Ambito stabilisce che il socio privato dovrà sottoscrivere una quota oscillante fra il 30-40%.

Anche per l'area omogenea denominata "Area Ovest", non erano inizialmente soddisfatti i presupposti per giustificare l'adozione del modello *in house providing* individuato per l'area gardesana e viene preferita la gestione a mezzo di società mista pubblica-privata.

Tale forma di gestione garantiva una partecipazione significativa degli enti locali nella gestione di un servizio di primaria importanza e rilevanza sociale quale il servizio idrico integrato.

La partecipazione del soggetto privato era giustificata dall'apporto in termini di competenze tecnico-gestionali oltre che in termini finanziari.

I Comuni e le società a totale partecipazione pubblica operanti nell'Area Ovest iniziavano a manifestare l'intenzione di procedere ad un'aggregazione societaria per raggiungere gli standard richiesti per una gestione di tipo industriale del ciclo integrato delle acque.

Con deliberazione n. 7 del 16 dicembre 2005, viene dunque affidata ai Comuni dell'area la competenza per la definizione della società e l'espletamento della gara ad evidenza pubblica per l'individuazione del socio privato.

Successivamente, in data 31 luglio 2007, alcuni Comuni e Società a totale capitale pubblico ricompresi nell'Area Ovest dell'ATO della provincia di Brescia hanno stipulato un Accordo di Programma³³ allo scopo di concordare un'azione integrata e coordinata finalizzata alla prosecuzione della gestione degli affidamenti diretti esistenti all'interno dell'area e in particolare della zona Sebino-Pianura Occidentale, con la conseguente esclusione dalla cessazione automatica al 31 dicembre 2007 prevista dall'art. 113 c. 15-bis del D.lgs. 267/00. Con tale accordo, i soggetti sottoscrittori si sono impegnati a favorire il superamento della frammentazione gestionale esistente mediante la costituzione di una nuova società di capitali a totale partecipazione pubblica, denominata Acque Ovest Bresciano 2 S.r.l. (AOB2 S.r.l.), regolarmente costituita in data 21 novembre 2007.

AOB2 è una S.r.l. con sede legale a Rovato e a capitale interamente pubblico: per espressa previsione statutaria possono farne parte solo enti locali membri dell'Area Ovest dell'ATO di Brescia e le società ed enti interamente partecipati da detti enti pubblici.

La società ha per oggetto *"la prosecuzione della gestione del servizio idrico integrato del lotto Sebino-Pianura Occidentale appartenente all'area omogenea dell'Ovest Bresciano"*.

³³ Relativamente all'Accordo di Programma, l'art. 34 del D.lgs. 267/00 dispone che:

"Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento."

Alla nuova società partecipavano le società Cogeme S.p.A. e Cast S.r.l., a totale capitale pubblico, gestori del servizio idrico in Comuni ricompresi nell'area ovest, nonché i seguenti Comuni che gestivano il SII, o segmenti dello stesso, in economia: Orzivecchi, Monticelli Brusati, Cortefranca, Paratico, Rodengo Saiano, Sulzano e Zone.

In data 10 dicembre 2007, la società AOB2 S.r.l. ha presentato all'AATO istanza di prosecuzione alla gestione dei servizi idrici, ai sensi dell'art. 113 c. 15 bis del D.lgs. 267/2000 e s.m.i. nell'ambito dell'Area Omogenea Ovest.

AOB2 ha quindi ricevuto nel dicembre del 2007 dall'Autorità d'Ambito³⁴ della Provincia di Brescia l'affidamento *in house* della gestione del Servizio Idrico Integrato nell'area Ovest, avendo l'Autorità ritenuto soddisfatti nello Statuto della società i presupposti soggettivi ed oggettivi richiesti dalla normativa.

La società AOB2 è pertanto subentrata alle società Cogeme S.p.A. e Cast S.r.l. nella gestione del SII relativamente agli affidamenti esistenti dell'intero servizio o di segmenti dello stesso, in circa 30 Comuni.³⁵

Ad oggi hanno aderito alla Società la totalità dei Comuni dell'Area operativa Ovest bresciano con l'eccezione del Comune di Adro: al 31 dicembre 2015 i Comuni direttamente o indirettamente ad essa aderenti ammontano a 54.

La società è soggetta al controllo da parte dei Comuni, analogo a quello che gli stessi esercitano sui propri servizi, attraverso il Comitato di Vigilanza composto da tutti i Comuni che hanno sottoscritto l'Accordo di programma.

³⁴ Con deliberazione n. 3 del 21 dicembre 2007.

³⁵ Cfr. allegato n. 1 alla deliberazione n. 3 del 21 dicembre 2007 della Conferenza d'Ambito.

In particolare i Comuni in gestione risultano essere 32 per il servizio acquedotto, 29 per il servizio fognatura e 28 per il servizio depurazione.

In data 1 gennaio 2008 ha avuto inizio l'attività sociale, con la stipula di appositi contratti di servizio e altre attività preliminari all'effettivo inizio operativo, avvenuto il 1 maggio 2008 con il subentro nelle gestioni già nella titolarità di Cogeme spa, Tutela Ambientale del Sebino S.p.A. e CAST srl.

Al 31 dicembre 2008 i Comuni direttamente o indirettamente aderenti ad AOB2 ammontavano a 49.³⁶

Nel primo anno di vita AOB2 ha gestito il servizio acquedotto in 40 comuni dell'ovest Bresciano e in 3 Bergamaschi, il servizio fognatura in 43 comuni e la depurazione in 47 comuni Bresciani e garantito il trattamento dei reflui fognari ai 13 Comuni Bergamaschi del Sebino. Complessivamente il servizio acquedotto serviva una popolazione di 185.000 abitanti circa.

Il programma investimenti per il triennio 2011-2013 è stato approvato nel dicembre 2010 dell'Assemblea Consortile dell'AATO di Brescia.

La definizione di tale programma si basa sulla ricognizione delle priorità di intervento segnalate alla Segreteria Tecnica dell'AATO da parte dei gestori delle tre aree omogenee (AOB2, A2A, GardaUno).

Le risorse necessarie per la risoluzione delle criticità individuate ammontavano a circa 280 milioni di euro; l'Autorità d'Ambito ha pianificato di finanziare investimenti per circa 228 milioni di euro. La quota parte di competenza di AOB2 era di circa 60 milioni di euro, da realizzare nel triennio 2011-2013.

In conformità alle linee guida del Piano d'Ambito, per la realizzazione degli investimenti sono state seguite le seguenti priorità:

³⁶ Peraltro l'AATO di Brescia aveva reso possibile che altre amministrazioni comunali potessero conferire transitoriamente le gestioni.

1. completamento degli impianti di depurazione;
2. eliminazione scarichi non depurati;
3. superamento dei casi di criticità in termini di dotazione idrica, sia di natura qualitativa sia quantitativa;
4. messa a norma impianti;
5. ammodernamento delle reti per la riduzione delle dispersioni;
6. manutenzioni straordinarie di reti ed impianti.

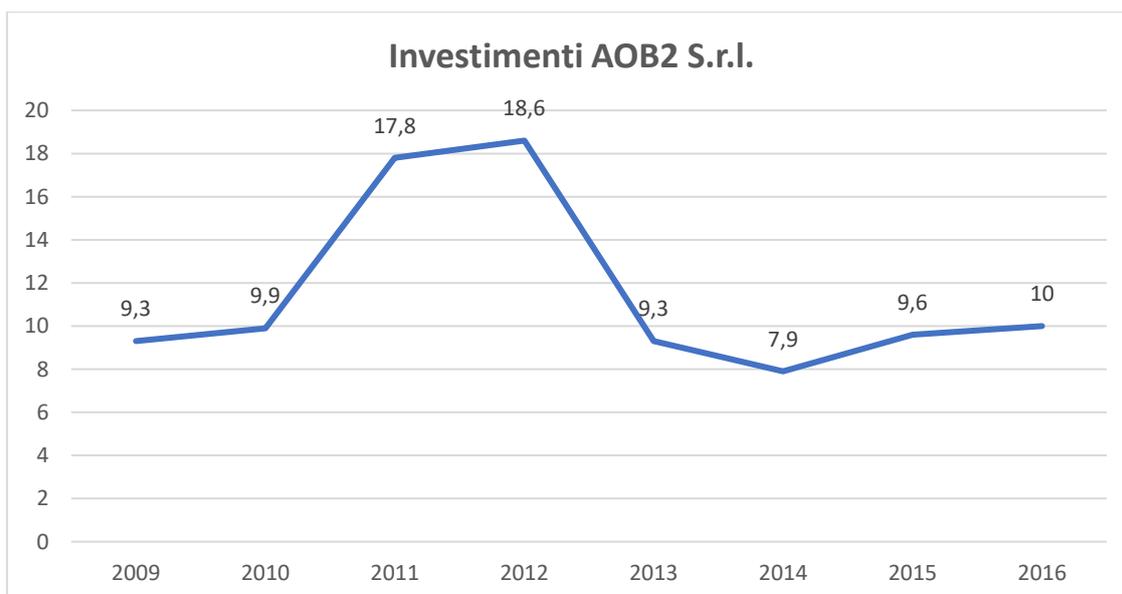


Figura 2 - Investimenti effettuati dalla società negli anni 2009-2016. Dati in mln di €. [Fonte: Dati forniti dall'azienda].

Il picco nella curva degli investimenti effettuati è dovuto alla realizzazione, a partire dal 2011, del "Collettamento e Depurazione Bassa Franciacorta", che rappresenta l'intervento più importante dell'interno Piano d'Ambito per quanto riguarda il Bacino di competenza di AOB2, con un valore complessivo dell'investimento di circa 26 milioni di euro.

Il nuovo depuratore consortile "Bassa Franciacorta", inaugurato nel giugno 2013 e localizzato nella frazione Duomo di Rovato, consente di provvedere alla depurazione delle acque di 90.000 abitanti equivalenti in 8 Comuni e ha comportato la dismissione di sei piccoli impianti comunali, ormai obsoleti e sottodimensionati. L'intervento ha previsto inoltre la posa di 18 km di collettori fognari nei Comuni di Cazzago San Martino, Coccaglio, Cologne e Rovato.

Dall'analisi del grafico risulta evidente la riduzione degli investimenti dal 2013. Il rallentamento, oltre che alle difficoltà di accesso al credito bancario, è evidentemente connesso anche alla forte esposizione economica della società nel biennio precedente e alla conseguente necessità di riequilibrio finanziario.

Come per i due anni precedenti, il Piano Investimenti 2013 ha visto come principale intervento il depuratore consortile di Rovato.

Nello stesso anno, inoltre, si sono conclusi i lavori del depuratore di Borgo S. Giacomo, iniziati nell'aprile 2012.

Anche negli anni successivi, il Piano Investimenti ha rispettato le priorità fissate dall'Ufficio d'Ambito, relative al settore della depurazione e all'eliminazione degli scarichi non depurati, interventi ricompresi tra le procedure di infrazione dell'Unione Europea.

L'Ufficio d'Ambito ha individuato quale intervento prioritario il completamento del servizio di depurazione per agglomerati superiori a 10.000 abitanti, per superare le criticità alla base della procedura di infrazione UE 2034.³⁷

³⁷ L'Infrazione 2009/2034 alla Direttiva 91/271/CEE, avviata nel 2009, trasformata in causa C-85 del 2013 si è conclusa nel 2014 con la Sentenza della Corte di Giustizia Europea del 10 aprile 2014 con la condanna di uno solo degli otto agglomerati inizialmente individuati (Orzinuovi).

A seguito dell'avvio ad aprile 2014 della nuova procedura di infrazione comunitaria n. 2059³⁸, che ha per oggetto il completamento del servizio di depurazione e di fognatura per agglomerati superiori a 2.000 AE, la Bozza di Piano 2015-2019 è stata integrata con tutti gli interventi inseriti nella procedura.

Sia il Piano Investimenti del 2015 che quello del 2016 hanno pertanto previsto interventi volti alla risoluzione delle infrazioni comunitarie, ma anche interventi di risoluzione di problematiche ambientali e di sostituzione delle reti di acquedotto e fognatura. Relativamente al biennio 2015-2016 si citano gli interventi di realizzazione dei depuratori di Flero e Azzano Mella, il completamento dei nuovi pozzi di Paderno Franciacorta e Travagliato, l'avvio dei lavori di realizzazione del nuovo depuratore di Barbariga e di ristrutturazione del depuratore di Paratico.

³⁸ Per l'ATO di Brescia la procedura di infrazione n. 2059 riguarda 65 agglomerati. Alla fine dell'esercizio 2016 il costo totale per la realizzazione di tutti gli interventi individuati è stato preventivato in circa 318 milioni di euro.

Capitolo V

Verso il Gestore Unico – ACQUE BRESCIANE S.r.l.

Il D.L. 133 del 2014, cosiddetto "Sblocca Italia", ha individuato il 30 settembre 2015 quale termine perentorio per l'affidamento del servizio idrico integrato ad un unico soggetto gestore, per un massimo di 30 anni e secondo le modalità previste dall'ordinamento comunitario.

L'Ufficio d'Ambito di Brescia con delibera n. 14 del 17 settembre 2015 e il Consiglio Provinciale con delibera n. 38 del 19 ottobre 2015³⁹, hanno scelto come forma di gestione del servizio idrico integrato il modello della società mista pubblico-privata per l'intero ATO bresciano⁴⁰, facendo venir meno tutte le altre diverse forme di gestione già scelte, pur sempre nel rispetto delle salvaguardie di legge.⁴¹

Viene ritenuto che l'obiettivo della massima integrazione dei gestori pubblici e privati esistenti può essere conseguito attraverso la suddetta forma di gestione, in quanto permette da un lato di integrare i gestori pubblici mediante fusione degli stessi con la

³⁹ L'articolo 149 bis del decreto legislativo n. 152/2006 stabilisce che "L'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. L'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale".

⁴⁰ La Conferenza dei Comuni dell'Ufficio d'Ambito di Brescia ha espresso in data 09/10/2015, ai sensi del comma 3 dell'articolo 48 della legge regionale n. 26/2003, parere favorevole in ordine alla scelta della società mista quale forma di gestione del SII.

⁴¹ Sono fatte salve le gestioni affidate a società quotate o partecipate da quotate, ai sensi dell'art. 113 c. 15 bis del D.lgs. 267 del 2000.

creazione di una *newco* e con i conferimenti delle rispettive aziende, dall'altro di acquisire la professionalità e la capacità di investimento di un socio privato da individuare mediante l'espletamento di una gara ad evidenza pubblica.

L'affidamento ad un soggetto terzo non avrebbe consentito la valorizzazione delle gestioni esistenti, con la perdita del relativo know-how professionale e del valore aziendale delle società di proprietà degli enti locali bresciani.

Relativamente al modello *in house providing*, non erano ritenuti ravvisabili nella configurazione del Servizio Idrico Integrato bresciano i requisiti e i presupposti necessari all'adozione di tale forma di gestione.

La delibera di selezione della forma di gestione sottolinea i tratti positivi dell'adozione del modello della società mista, la quale, oltre a garantire una significativa partecipazione degli enti locali nella gestione di un servizio di primaria importanza, permette di fruire dei vantaggi concorrenziali derivanti dall'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica.

Il programma operativo del procedimento di affidamento del Servizio Idrico Integrato era articolato in due fasi. La prima fase prevedeva la creazione di un soggetto a totale controllo pubblico, con l'aggregazione dei gestori pubblici operanti nella provincia di Brescia mediante conferimenti di rami d'azienda del SII e l'ingresso come socio dell'ente Provincia di Brescia per l'esercizio del controllo analogo. Tale fase prevedeva l'affidamento della gestione unificata, anche nei comuni gestiti fino a quel momento in economia, mediante il modello *in house providing*.

La seconda fase prevede l'espletamento della gara ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato entro il termine del 31 dicembre 2018, per consentire il raggiungimento della gestione in forma di società mi

sta pubblico-privata ai sensi dell'art. 113 c.5 lett. b) del D.lgs. 267 del 2000.⁴²

Il bando di gara dovrà prevedere che il soggetto privato apporti un significativo contributo in termini di capacità tecnico-gestionale, oltre che finanziari e la selezione dovrà essere operata sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa anche in relazione alle priorità e alle previsioni del Piano d'Ambito.

Con delibera n. 3 del 12 febbraio 2016 il consiglio provinciale ha approvato l'accordo di programma, lo schema di statuto e il regolamento del comitato di indirizzo e di controllo.

In data 24 giugno 2016 viene costituita la società a responsabilità limitata Acque Bresciane, con capitale di 100.000 euro interamente versato per il 30% da AOB2, il 30% da Garda Uno S.r.l., il 20% da Sirmione Servizi S.r.l. e il restante 20% dalla Provincia di Brescia.

Con delibera n. 35 del 28 ottobre 2016, il consiglio Provinciale procede all'affidamento trentennale del Servizio Idrico Integrato bresciano alla società Acque Bresciane S.r.l., subordinando l'efficacia dell'affidamento al conferimento dei rami d'azienda delle società partecipanti al percorso di aggregazione.

Si sono svolti dunque una serie di incontri fra i soci di Acque Bresciane per la definizione del contratto di conferimento, dei rapporti tra soci e delle modalità di valorizzazione dei rami d'azienda da conferire.

La data inizialmente stabilita nel 1 novembre 2016 per il conferimento delle gestioni non è stata rispettata per la mancanza di elementi fondamentali quali il contratto di conferimento

⁴² La partecipazione del socio privato dovrà essere superiore al 40% del capitale, tale da contribuire a finanziare e realizzare gli investimenti necessari, in particolare quelli finalizzati al superamento delle criticità che costituiscono infrazioni alle norme europee.

contenente le garanzie dei soci, un modello organizzativo condiviso e la definizione omogenea dei criteri di valorizzazione del ramo.

Per raggiungere la definizione di questi elementi sono stati costituiti su iniziativa dell'ATO i seguenti 5 tavoli di lavoro coordinati dall'advisor *Ernst and Young*:

1. Comitato Guida (coordinato dai presidenti);
2. Tavolo contratto di conferimento;
3. Tavolo Organizzazione;
4. Tavolo Business Plan;
5. Tavolo valutazione conferimenti.

Le attività preliminari si sono concluse con una delibera del C.d.A. di Acque Bresciane S.r.l. di aumento di capitale scindibile fino al 31 dicembre 2017.

In data 28 aprile 2017 è avvenuto il conferimento del ramo d'azienda del SII di AOB2 e di Sirmione Servizi e il conferimento in denaro da parte della provincia di Brescia pari ad un euro ad abitante.

Al momento l'Assemblea dei Soci di Garda Uno S.p.A. ha deliberato la non adesione al gestore unico.

L'assetto proprietario di Acque Bresciane S.r.l. risulta notevolmente mutato dopo l'aumento di capitale, per effetto della valorizzazione dei conferimenti dei rami d'azienda.

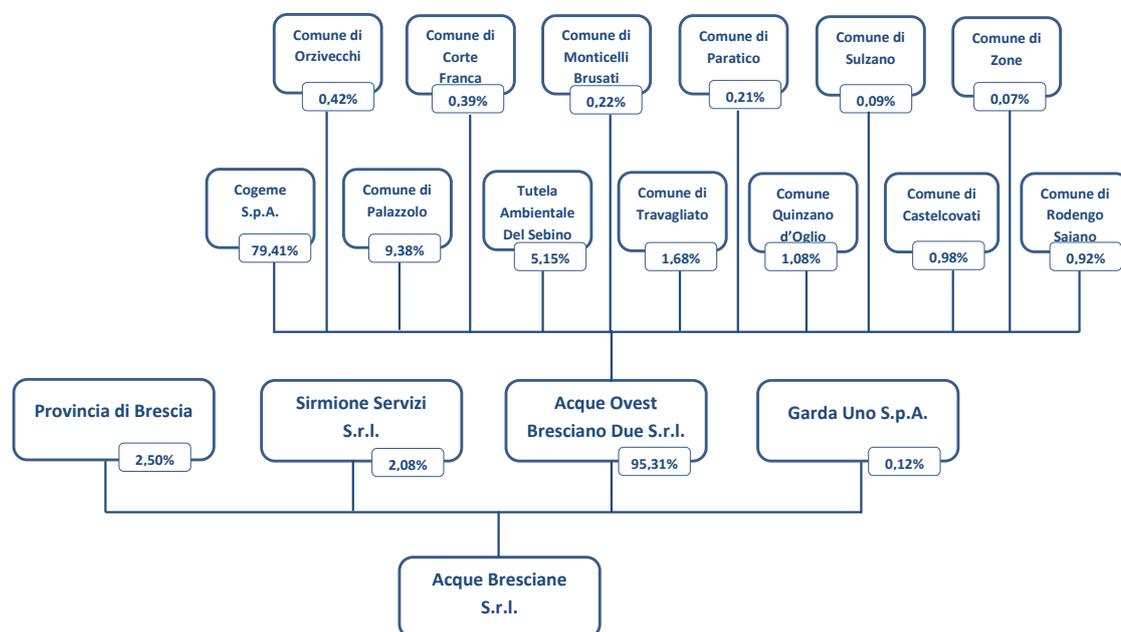


Figura 3 - Assetto proprietario conseguente all'aumento di capitale. [Fonte: Dati forniti dall'azienda].

L'assetto gestionale dell'ATO bresciano, prima dell'affidamento al Gestore Unico, mostra una notevole frammentazione, nonostante la presenza dei tre maggiori gestori (AOB2 S.r.l., A2A CI S.p.A., GARDA UNO S.p.A.) riferiti alle rispettive aree omogenee.

Nell'ambito di tale assetto si trovano:

- gestioni salvaguardate a norma di legge, che riguardano i Comuni che hanno stipulato specifiche concessioni prima della Legge Galli con le seguenti Società: A2A Ciclo Idrico S.p.A., ASVT S.p.A., Acquepotabili S.p.A., Erogasmet S.p.A. Tali gestioni sono salvaguardate ai sensi dell'art. 113 c. 15 bis del D.lgs. 267/00 e rimarranno in vigore fino al termine delle singole concessioni.
- gestioni transitorie, che si riferiscono ai casi in cui, nelle more dell'affidamento del SII al Gestore unico, concessioni scadute sono state sostituite da gestori operativi nel

territorio. In questi casi se opera un gestore salvaguardato non si applica il regime di salvaguardia. Tali gestioni (cosiddette "aggregate") confluiranno nel Gestore Unico.

- gestioni in economia, che si riferiscono alle gestioni direttamente organizzate dai Comuni. Tali gestioni confluiranno nel Gestore Unico.
- gestioni miste, che si riferiscono casi nei quali almeno un servizio (acquedotto, fognatura o depurazione) è in regime di salvaguardia. I servizi non salvaguardati saranno gestiti dal Gestore Unico.
- gestioni esercitate dai soci di Acque Bresciane S.r.l., che hanno già conferito i rami d'azienda comportando quindi il subentro del Gestore Unico nelle loro gestioni.

Nel corso del 2016, 35 Comuni dell'ATO hanno presentato istanza di deroga all'Ufficio d'Ambito ai fini del mantenimento della gestione autonoma del Servizio Idrico Integrato ai sensi dell'art. 147 c. 2-bis del D.lgs. n. 152/2006, come modificato dalla L. n. 221/2015.⁴³

Sulla base dell'interpretazione normativa fornita dal Ministero dell'Ambiente, l'Ufficio d'Ambito ha dichiarato improcedibili le istanze presentate con l'effetto di non consentire che tali gestioni siano mantenute in autonomia costituendo deroga all'unicità gestionale nell'ambito.

⁴³ In particolare, il punto b) del citato articolo dispone che possono essere salvaguardate le gestioni in forma autonoma esistenti nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: *"approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico"*.

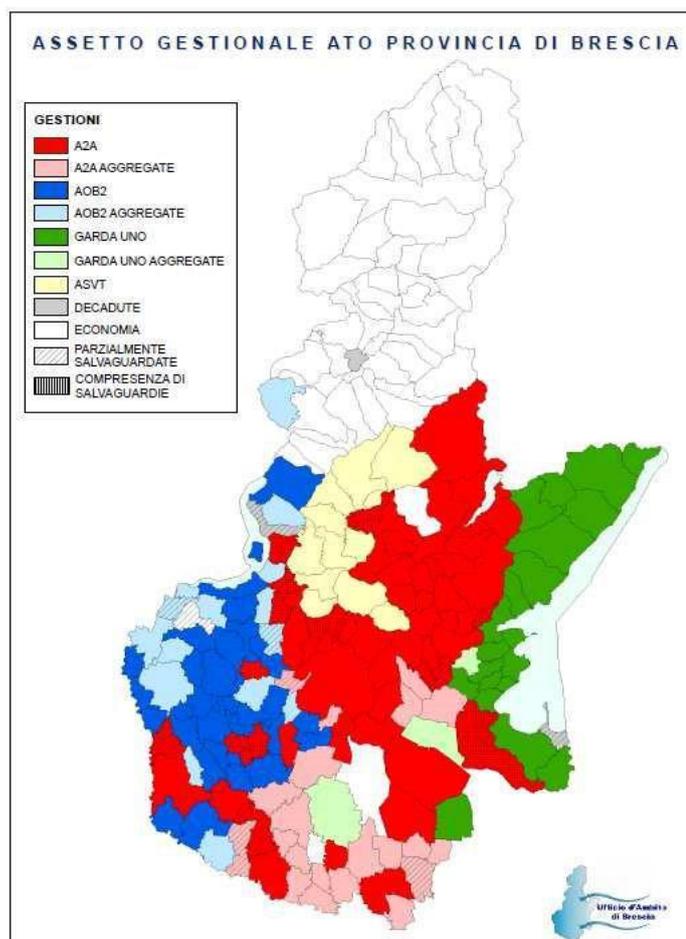


Figura 4 - Assetto gestionale dell'ATO bresciano a giugno 2015, prima dell'affidamento al Gestore Unico. [Fonte: Piano d'Ambito 2016-2045, Relazione, Ufficio d'Ambito di Brescia]

Trentadue Comuni, quasi esclusivamente appartenenti alla Valle Camonica⁴⁴, hanno notificato alla Provincia di Brescia e all'Ufficio d'Ambito ricorsi al Tar e, in alcuni casi, al Presidente della Repubblica, per ottenere l'annullamento dei provvedimenti dell'Ufficio d'Ambito con i quali sono state dichiarate improcedibili le richieste relative all'accertamento delle condizioni ex art. 147 c. 2-bis del D.lgs. 152/2006.

Vista l'Ordinanza del Tar di Brescia n. 698 in data 27 ottobre 2016 con la quale è stata provvisoriamente accolta la domanda di

⁴⁴ Dei 32 Comuni che hanno presentato ricorso, solamente Marone non fa parte della Valle Camonica.

sospensione cautelare della Determinazione dell'Ufficio d'Ambito n. 39/2016 ai fini del riesame del provvedimento impugnato, il Consiglio Provinciale ha ritenuto di subordinare l'efficacia del provvedimento all'esito dei contenziosi intentanti dai Comuni.⁴⁵

Le gestioni operate da A2A Ciclo Idrico S.p.A., ASVT spa, Erogasmet spa e Acque Potabili spa, sono già salvaguardate ai sensi di legge con deliberazione n. 3 del 2006 dell'Autorità di Ambito, e proseguono quindi fino alla scadenza della concessione, quando subentrerà Acque Bresciane S.r.l., fatto salvo il riconoscimento del valore residuo della gestione alla società uscente.

Le gestioni dell'ATO cosiddette aggregate ad A2A Ciclo Idrico S.p.A., sono affidate con la stessa deliberazione n. 35/2016 del Consiglio Provinciale ad Acque Bresciane S.r.l. e saranno prese in carico dalla società solo a seguito del riconoscimento al gestore uscente del valore residuo di subentro, determinato dall'Ufficio d'Ambito ai sensi della Convenzione per la gestione del Sii, che dovrà essere perfezionato non oltre il termine del vigente periodo regolatorio (2016-2019).

Attualmente, dunque, Acque Bresciane S.r.l. è operativa nei 54 comuni gestiti in precedenza da AOB2 e nel Comune di Sirmione gestito da Sirmione Servizi. La nuova società deve quindi ancora prendere in carico le gestioni operate in economia o attraverso società comunali non salvaguardate.

L'operazione che ha portato alla nascita di Acque Bresciane S.r.l. e all'affidamento alla stessa della gestione del Servizio Idrico Integrato ha consentito ai soggetti partecipanti di entrare in un

⁴⁵ Dei Comuni della Valle Camonica, solamente 8 non hanno chiesto la deroga e pertanto rientrano fra i Comuni che dovranno essere presi in carico da Acque Bresciane S.r.l. Questi Comuni sono: Artogne, Cedegolo, Edolo, Lozio, Malonno, Paisco Lovenò, Sellero, Sonico.

soggetto titolare di una concessione trentennale, con la possibilità fornita dalla forma individuata di allargare nel tempo il perimetro gestionale. Inoltre, il gestore unico risulta essere l'unico soggetto titolato a ricevere contributi nazionali, regionali e fondi AATO, con la conseguenza di una maggiore disponibilità di finanziamenti per la realizzazione del piano investimenti.

Capitolo VI

Riflessioni conclusive: l'alternativa fra il modello pubblico e privato

Il tema dell'assetto proprietario del servizio idrico è stato negli ultimi anni al centro della discussione istituzionale, con particolare riferimento alla migliore natura della gestione, pubblica o privata. La principale differenza fra imprese pubbliche e private è costituita dagli obiettivi perseguiti, dai quali derivano le scelte operative nell'erogazione del servizio. Come è noto, il fine delle gestioni private può essere individuato semplicemente nella massimizzazione del profitto.

Più complessa, invece, la situazione che riguarda la gestione pubblica: dovendo agire nell'interesse della collettività, l'obiettivo principale è generalmente identificato nella massimizzazione del benessere sociale.

Tale definizione può essere concretamente tradotta in soddisfazione degli utenti, elevata qualità del servizio, adeguato sviluppo infrastrutturale, tariffe contenute, sostenibilità ambientale. A questi aspetti si aggiungono ulteriori obiettivi perseguiti dall'operatore pubblico, quali l'accessibilità universale al servizio, il sostegno all'occupazione, la tutela della risorsa idrica. Tutti questi obiettivi, per la loro numerosità, rischiano di essere in contrasto tra loro e necessitano dunque di un'adeguata mediazione.

In linea di principio, entrambi i modelli gestionali possono presentare sia vantaggi che svantaggi: determinare a priori quale sia l'assetto migliore è, a mio parere, un errore causato da schieramenti ideologici.

La gestione da parte di un'impresa pubblica consente di esercitare un doppio controllo sull'erogazione del servizio: oltre ad essere appaltante, infatti, l'ente locale è coinvolto direttamente nella gestione e detiene dunque un controllo diretto sull'operatività del servizio. La finalità di interesse generale che ispira l'operatore pubblico consente di realizzare obiettivi sociali e ambientali che potrebbero non rientrare nella sfera di interesse dei privati, in quanto non remunerativi. In via generale, l'operatore pubblico non ha pretese di remunerazione del capitale e, pertanto, il reddito generato dalla gestione del servizio viene destinato all'autofinanziamento della gestione e agli investimenti per le infrastrutture. La mancanza di un'esigenza di profitto consente di mantenere basse le tariffe, in modo da garantire l'accessibilità ad un servizio fondamentale anche a cittadini con bassa capacità contributiva.

Accanto a questi possibili vantaggi della gestione pubblica esistono, d'altra parte, degli aspetti problematici che possono costituire fonti di inefficienza.

Storicamente, è dimostrato che l'azione delle aziende pubbliche può essere influenzata da ingerenze politiche che interferiscono con le dinamiche imprenditoriali, spostando gli obiettivi aziendali verso scopi collegati al consenso elettorale, con ripercussioni negative sull'efficienza gestionale e sulla qualità del servizio. Si può verificare, dunque, un rallentamento dei processi virtuosi, con interferenze che vanno dalla nomina del management sulla base di criteri puramente fiduciari, ad una determinazione delle priorità di investimento e delle scelte operative ispirata da finalità di campagna elettorale con una visione di breve termine. Continuando ad analizzare le possibili ombre della gestione pubblica, è da sottolineare che la molteplicità e varietà degli obiettivi che il pubblico intende perseguire rischia di creare delle

situazioni contraddittorie: si pensi al conflitto fra il mantenimento delle tariffe basse e il sostegno agli investimenti per l'adeguato sviluppo infrastrutturale. Dal lato finanziario, è necessario rilevare come le aziende pubbliche possano presentare maggiori difficoltà nella raccolta delle risorse necessarie. È noto che l'azionista pubblico in molti casi non può garantire un apporto adeguato di capitali, per la scarsità di fondi a disposizione e per i vincoli a cui sono sottoposti gli enti locali. Come già esposto in precedenza, il settore idrico presenta importanti arretratezze e carenze infrastrutturali che riguardano, seppur in maniera differente sul territorio, l'intero Paese. Seppure la tariffa costituisca uno strumento fondamentale per l'avanzamento dello sviluppo infrastrutturale, essa da sola rischia di non essere sufficiente per sostenere i livelli di investimento necessari. L'esigenza di ingenti risorse finanziarie, sia per la realizzazione di nuove infrastrutture che per l'ammodernamento e l'espansione di quelle esistenti, continuerà a richiedere sempre più spesso attenzione da parte degli operatori pubblici e privati, nel graduale aggiustamento delle tariffe e nell'adozione di forme di alternative forme di finanziamento, come ad esempio la finanza di progetto, i fondi rotativi e gli *water bond*.

Passando all'altra tipologia di gestore, uno dei possibili vantaggi può essere rappresentato dalla maggiore efficienza, caratteristica che generalmente si ritiene appartenere più all'operatore privato che a quello pubblico. Gli azionisti privati possono garantire un maggiore contributo di risorse finanziarie e, se la società è quotata, può essere assicurato un livello di trasparenza superiore a quello delle aziende pubbliche, con un ulteriore controllo sulla gestione esercitato dal mercato. I limiti del modello privato sono riconducibili all'obiettivo di massimizzazione del profitto. In un contesto nel quale gli investimenti non vengono adeguatamente

remunerati, il privato non è incentivato al mantenimento dell'efficienza nelle infrastrutture. Inoltre, la mancanza di obiettivi di interesse collettivo può portare all'esclusione del servizio per gli utenti non profittevoli e alla determinazione di una tariffa elevata che non considera i bisogni dei cittadini maggiormente vulnerabili. Naturalmente, in presenza di un'efficace regolazione del settore affidata ad un'autorità indipendente, alcuni dei pericoli sopracitati sono ridotti, con particolare riferimento alla determinazione della tariffa e all'accessibilità del servizio.

Un modello alternativo rispetto all'assetto proprietario totalmente pubblico o privato è quello della società mista, una forma ibrida che può consentire al soggetto pubblico di sostenere un minore impegno economico pur mantenendo un controllo significativo sulla gestione grazie alla presenza sia nel capitale che negli organi decisionali. Tuttavia, accanto all'apporto di know-how industriale da parte del privato e ad una maggiore flessibilità gestionale, può sussistere la difficoltà ad integrare le finalità pubbliche con le logiche privatistiche.

Nella discussione, l'ingresso del privato nel settore può essere ritenuto in contrasto con l'interesse della collettività locale oppure, alternativamente, può essere visto positivamente per la possibilità di garantire gradualmente concorrenza e liberalizzazione, funzionali al miglioramento dell'efficienza.

In realtà, il dibattito pubblico-privato costituisce un falso problema: ciò a cui si deve puntare è l'efficiente gestione del servizio, a prescindere dalla proprietà del capitale.⁴⁶ Rispetto all'assetto proprietario, ciò che rileva maggiormente ai fini delle performance sono la presenza di un efficace controllo esterno e di un chiaro contesto normativo, la reputazione delle imprese sul

⁴⁶ Cfr. ASSOCIAZIONE STUDI PER IL MEZZOGIORNO 2006.

territorio, il grado di autonomia affidato al management nel perseguimento degli obiettivi aziendali e un adeguato sistema di corporate governance.

Esistono da sempre divergenze sull'ingresso dei privati nel settore idrico: se a livello centrale si tende a favorire il coinvolgimento del privato, a livello locale sono spesso nati comitati per contrastarne l'ingresso nel settore.

A tal proposito, anche in provincia di Brescia è attivo un Comitato denominato "Brescia acqua bene comune", il quale ha costituito un comitato promotore per un referendum consultivo provinciale sulla gestione pubblica dell'acqua⁴⁷, la cui finalità è quella di impedire l'ingresso di un socio privato nel gestore unico Acque Bresciane S.r.l.

Tuttavia, ritengo che le ragioni alla base della proposta referendaria siano alquanto deboli e che il modello della società mista individuato dalle autorità provinciali sia una scelta appropriata. Tale modello consente infatti da un lato la valorizzazione del know-how accumulato dall'esperienza delle società degli enti locali e il mantenimento di un controllo diretto sulla gestione, dall'altro permette di sfruttare i vantaggi concorrenziali della gara pubblica e di raccogliere le risorse finanziarie necessarie a far fronte agli ingenti investimenti di cui necessita l'infrastruttura idrica provinciale, soprattutto nel settore della depurazione.

⁴⁷ In data 22 giugno 2017 il comitato promotore ha depositato presso l'Ente Provincia di Brescia il seguente quesito referendario: *"Volete voi che il gestore unico del servizio idrico integrato per il territorio provinciale di Brescia rimanga integralmente in mano pubblica, senza mai concedere la possibilità di partecipazione da parte di soggetti privati?"*.

Al fine dell'indizione del referendum, è necessario che deliberino di aderire in maniera esplicita almeno 25 Consigli Comunali di Comuni la cui popolazione complessivamente rappresenti almeno il 3% del corpo elettorale.

Il settore idrico italiano è tradizionalmente caratterizzato da una gestione prevalentemente pubblica e tutt'oggi la situazione è confermata: il quadro degli operatori mostra che la maggior parte delle gestioni è affidata a società pubbliche sulla base del modello *in house providing*, minori sono gli affidamenti a società quotate (con controllo pubblico) e società miste.⁴⁸

Nel caso di affidamento mediante gara ad evidenza pubblica, è necessario considerare la possibilità di vedervi partecipare operatori europei interessati a gestire il servizio idrico in alcune zone del nostro Paese.

Le aziende italiane del settore che, a parte grandi società quali Acea, Hera e A2A, sono tipicamente di piccole/medie dimensioni, potrebbero trovarsi assolutamente impreparate nel fronteggiare la concorrenza di colossi europei. Sarebbe dunque utile, in tale prospettiva, ragionare sulla necessità di operare aggregazioni per il raggiungimento di dimensioni che consentano di poter reggere il confronto con gli operatori stranieri, anche per le società italiane di maggiori dimensioni.

In conclusione, per quanto concerne il dibattito pubblico-privato, ritengo che non si possa effettuare a priori una scelta di ottimo sulla natura della proprietà della gestione. Entrambi i modelli, come ho cercato di esporre, possono presentare luci e ombre ed è quindi possibile individuare esperienze positive sia per il pubblico che per il privato.

Il caso Cogeme mostra come una società totalmente pubblica possa costruire una storia virtuosa fondata sull'efficienza della gestione, sulla qualità dei servizi offerti e sul rapporto continuo con il territorio ed i cittadini.

⁴⁸ Cfr. INTESA S. PAOLO 2013.

Durante una storia lunga oltre 45 anni, la società dei Comuni è riuscita a mantenere un percorso di crescita costante che l'ha vista protagonista e punto di riferimento quale azienda multiutility orientata ad una efficiente gestione funzionale allo sviluppo del territorio.

In un periodo in cui è tornata dominante, per necessità di cassa, l'ideologia delle privatizzazioni, è necessario affermare l'intenzione a preservare esperienze come quella dell'azienda Cogeme, per valorizzare e conservare un patrimonio di conoscenze e di valori costruiti grazie alla lungimiranza e alla competenza di amministratori comunali e del management.

Ritengo, in conclusione, che sia necessario analizzare le singole esperienze per esprimere un giudizio ragionevole. Nei territori in cui sono presenti aziende pubbliche che operano da anni nel rispetto dei principi di efficienza ed economicità, la priorità deve essere quella di conservare e valorizzare il patrimonio di conoscenze e abilità accumulate. Nel caso in cui, invece, il gestore pubblico non risulti in modo evidente in grado di garantire una sostenibile erogazione del servizio, credo che si debba procedere senza indugio ad un affidamento mediante gara ad evidenza pubblica, in modo da recepire sul mercato le competenze tecniche e manageriali necessarie ad una gestione efficiente ed efficace.

Bibliografia

AEEGSI, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta*, 2016.

GIUSTI U., *Annuario statistico delle città italiane 1915-1916*, Alfani e Venturi Editori, Firenze, 1916.

ASSOCIAZIONE STUDI PER IL MEZZOGIORNO, *L'industria idrica italiana, Guida Editori*, 2006.

BERARDI D., CASARICO F., SIGNORI F., TRAINI S., *Investimenti e MTI2: molto rimane ancora da fare*, Laboratorio REF Ricerche, ottobre 2016.

GILARDONI A., *Public utilities e infrastrutture: profili economici e gestionali*, Agici Publishing Division, Milano, 2015.

INTESA S. PAOLO *L'industria dei servizi idrici*, Servizio Studi e Ricerche e SRM, 2013.

ISTAT, *Giornata mondiale dell'acqua*, 22 marzo 2017.

ISTAT, *Rapporto Ambiente urbano 2015*, 23 novembre 2016.

OCSE, *Rapporti sulle performance ambientali Italia 2013 – Valutazioni e raccomandazioni*, 2013.

PISCHEL G., *L'azienda municipalizzata*, Cispel, Roma, 1972.

SPADONI B., *L'evoluzione istituzionale e organizzativa dei servizi pubblici locali dalla municipalizzazione alla liberalizzazione*, ISSIFRA-CNR, in: www.issirfa.cnr.it>Le autonomie locali>I servizi pubblici locali.

TEDESCHI M., *La società dei Comuni nella valle dell'Oglio*, Grafo Edizioni, Brescia, 1999.

UFFICIO D'AMBITO DI BRESCIA, *Piano d'Ambito 2016-2045 Relazione*.

Siti consultati

Acque bresciane S.r.l.: www.acquebresciane.it

AEEGSI: www.autorità.energia.it

Altalex: www.altalex.com

AOB2 S.r.l.: www.aob2.it

Cogeme S.p.A.: www.cogeme.net

Federalismi: www.federalismi.it

Ministero dell'Ambiente: www.direttivaacque.minambiente.it

Portale acque: www.portaleacque.salute.gov.it

Provincia di Brescia: www.provincia.brescia.it

Servizi Pubblici Locali – Invitalia: www.spl.invitalia.it

Ufficio d'Ambito Brescia: www.aato.brescia.it

Utilitalia: www.utilitalia.it

Ringraziamenti

Desidero ringraziare il Prof. Valotti, relatore di questa tesi di laurea, per la disponibilità dimostratami durante la stesura.

Un sentito ringraziamento all'amico Ernesto Fenaroli, che mi ha guidato costantemente nell'elaborazione del lavoro con la sua esperienza, donandomi tempo e pazienza.

Un ringraziamento al management di Cogeme, AOB2 ed Acque Bresciane che ha acconsentito, con grande disponibilità, ad accogliermi presso le strutture aziendali e concedermi il proprio tempo per aiutarmi nella comprensione e nello studio delle società e del settore idrico.

Un grazie particolare al Direttore Generale di Acque Bresciane Paolo Saurgnani, al Dott. Andrea Leoni e al Presidente di Cogeme Dario Lazzaroni.

Un particolare ringraziamento alla mia famiglia, che con il suo sostegno in questi tre anni mi ha permesso di raggiungere questo importante traguardo.

Grazie a Pier Matteo Bertolini, amico e maestro, per i suoi preziosi consigli.

Infine, un affettuoso ringraziamento all'amica Rita Romele per il suo aiuto durante la stesura e a tutti coloro che mi hanno supportato durante i miei studi.