

I SERVIZI PUBBLICI DALL'ANARCHIA AL DISORDINE: A PROPOSITO DI UN'AUTORITÀ PER ACQUA E RIFIUTI.*

Luca Arnaudo®

*“Da chi devono essere organizzati e svolti i diversi servizi pubblici?
Qui noi incontriamo due grandi correnti di idee, due vere scuole antagoniste.
Una di queste scuole tende, in linea generale, ad abbandonare i servizi pubblici
all'iniziativa privata degli individui o di compagnie che si formano spontaneamente,
e toglie in qualche modo il loro carattere di servizio pubblico per farne delle
imprese particolari; è la scuola del laissez faire. L'altra tende, sempre in linea
generale, a porre i servizi pubblici nelle mani dello Stato, della provincia
(dipartimento, cantone) o del comune; è la scuola dell'interventismo”¹.*

I. Premessa

Nella distanza che il tempo oppone agli eventi, fino a rendere la cronaca storia, risulta difficile non concordare con la persistente validità dell'inquadramento generale proposto nel 1874 dall'anarchico de Paepe per la gestione dei servizi pubblici², né a una simile contrapposizione pare contrapponibile per eccezione il c.d. partenariato pubblico-privato, è a dire la modalità organizzativa in base alla quale la gestione dei servizi

* Il testo riprende l'intervento dell'autore a un seminario in materia di gestione e regolazione dei rifiuti urbani organizzato presso la Fondazione per l'Ambiente T.Fenoglio di Torino e tenutosi il 23 ottobre 2009, alla luce delle successive innovazioni normative (gli atti del seminario sono disponibili in internet: www.fondazioneambiente.org). Si ringraziano il prof. Pippo Ranci Ortigosa e il prof. Roberto Pardolesi per l'interesse manifestato all'articolo: al solito, le affermazioni e tesi espresse nel medesimo vincolano esclusivamente l'autore.

@ Autorità garante della concorrenza e del mercato; Università Luiss, Roma. Per comunicazioni: lucarnaudo@gmail.com.

¹ César de Paepe, *Sull'organizzazione dei servizi pubblici nella società futura*, rapporto presentato al Congresso di Bruxelles dell'Internazionale del 1874, anche noto come Congresso antiautoritario. Il testo è riportato da Daniel Guérin, *Né Dio né padrone* (tr.it. Jaca Book, Milano 1977, pp. 213 ss.), dove viene dato ampio spazio alla controversia in materia di organizzazione dei servizi pubblici che vide coinvolti il citato de Paepe, medico belga, e Adhémar Schwitzguébel, rabescatore svizzero.

² Ai fini del presente contributo, il riferimento a servizi pubblici presuppone una loro nozione generale ma, in ogni caso, limitata ai servizi aventi una rilevanza economica, ovvero quelli per cui - in linea con le principali indicazioni giurisprudenziali rilevanti per la materia - sussista una redditività anche solo potenziale, indipendentemente dalla presenza o meno di sostegni finanziari pubblici alla gestione.

viene affidata a una società di capitali a maggioranza pubblica e minoranza privata, previa esperimento di una gara per la selezione del socio privato: la logica alla sua base, infatti, resta schiettamente imprenditoriale (salvo il possibile coniugio, nella pratica, di un clientelismo politico di matrice pubblica con lo sfruttamento opportunistico di asimmetrie informative da parte del privato nella gestione dei servizi).

Il tema dei servizi pubblici è da tempo al centro di un'ampia discussione dal respiro europeo³ che, in Italia, tradisce un fiato assai corto dovuto in primo luogo alla perdurante incapacità del legislatore di farsi carico di un'opportuna *actio finium regundorum* della stessa nozione di tali servizi, con gravi conseguenze sotto il profilo operativo. Ciò in quanto, in assenza di una delimitazione precisa di cosa sia servizio pubblico e cosa no – delimitazione mai effettuata in concreto, come eloquentemente dimostra la vicenda degli articoli 112 e 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché della messe di provvedimenti normativi loro afferenti – gli enti competenti possono trovarsi in seria difficoltà nell'organizzazione degli stessi, o al contrario tendere a non fornirli nella maniera più opportuna, in particolare per quanto riguarda gli oneri di servizio universale.

Ogni definizione, lo annotava già Cicerone, risulta pericolosa, ma nel caso italiano si registra da tempo una prudenza che sfiora l'ignavia, tanto più a fronte di una bulimia normativa quanto a precondizioni organizzative dei servizi pubblici. In questo senso, il caso dell'art. 23 *bis* del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito con modificazioni in legge 6 agosto 2008, n. 133, vittima di successive persistenti attenzioni da parte del legislatore e ancora in attesa del regolamento di attuazione) in base al quale ogni ente locale che intenda procedere all'affidamento di servizi pubblici locali secondo modalità *in house* – ovvero ricorrendo senza gara a una società di capitali controllata dal medesimo ente come se fosse una propria organizzazione interna – deve chiedere un'autorizzazione preventiva ma non vincolante a una congerie di uffici, è solo l'ultimo esempio di un modo di governare la cosa pubblica che, lungi dal ricercare le efficienze proprie di un'economia concorrenziale, tenta con

³ Tra i principali documenti redatti dalla Commissione UE, v. la comunicazione relativa a *I servizi d'interesse generale in Europa*, (2001/C 17/04, in G.U.C.E. C 17 del 19 gennaio 2001), il *Libro verde sui servizi di interesse generale*, Bruxelles (21 maggio 2003 (COM(2003) 270)), il *Libro bianco sui servizi di interesse generale* (Bruxelles, 12 maggio 2004 (COM(2004) 374)).

maldestrezza di imporre i meri orpelli del mercato a una gestione dei servizi diffusamente fuori controllo⁴.

Salve le più recenti, convulse modifiche normative di cui al decreto legge 9 settembre 2009, n. 61, prima, e da ultimo al decreto legge 25 settembre 2009, n. 135 (oltre ai relativi emendamenti in fase di conversione legislativa), il criterio stabilito dall'art. 23 *bis* è stato finora di richiedere i medesimi adempimenti formali al minuscolo comune come alla città metropolitana per i rispettivi affidamenti diretti. Così facendo, dunque, da un lato si è bellamente evitata la questione dei fallimenti dei mercati dei servizi pubblici in contesti che il territorio italiano presenta con peculiare frequenza (in primo luogo l'isolamento e l'ampia disseminazione territoriale di entità locali scarsamente popolate), dall'altro lasciato irrisolto il nodo gordiano del c.d. capitalismo comunale⁵, incentrato su imprese ex municipalizzate divenute giganti imprenditoriali al riparo di ogni forma di concorrenza grazie a una tenaglia amministrativa composta da affidamenti diretti e salvifiche quotazioni in borsa che ogni nuovo intervento normativo si guarda bene dal mettere in discussione⁶.

II. Governi di settore attuali e futuri (in particolare, il caso Coviri)

Al netto di quanto sopra riassunto, aliene da una sconsolata volontà di passare meramente in rassegna la situazione normativa nella sua consolidata precarietà, le presenti brevi note intendono avanzare una specifica proposta di governo del settore, nell'auspicio che essa possa in qualche modo venir presa in considerazione da un legislatore che, dal canto suo, continua a non perdere occasione per provvedere al di fuori

⁴ Per un approfondimento del tema, con una serie di esempi concreti e ulteriori valutazioni più propriamente attinenti alla tutela della concorrenza, sia consentito rinviare da ultimo a Luca Arnaudo, *I servizi pubblici, l'antitrust e l'articolo 23 bis. Bandoli da un imbroglio*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 2, 2009, pp. 356 ss.

⁵ Cfr. sul punto Andrea Boitani, *Il nuovo capitalismo comunale e i tentativi di riforma dei servizi pubblici locali*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, n. 2, 2006, pp. 109 ss. Per un'analisi più dettagliata delle singole situazioni locali, v. inoltre da ultimo il rapporto elaborato dall'Ufficio Studi Mediobanca per la Fondazione Civicum, *Le società controllate dai maggiori Comuni italiani: costi, qualità ed efficienza*, Milano 2009 (il documento è disponibile in internet: <http://blog.civicum.it/category/>).

⁶ Al riguardo, il fatto che con la legge delega in tema di federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42), sia stato previsto per gli enti locali l'obbligo di redigere bilanci consolidati informativi dell'entità dei servizi esternalizzati rappresenta senz'altro un passo avanti in termini di maggior trasparenza operativa, ma comunque da verificare nella pratica, a partire dal modo in cui la delega sarà effettivamente esercitata.

di ogni intento sistematico, dandosi a espedienti emergenziali i quali mortificano ogni aspettativa di una doverosa stabilizzazione del modello italiano di gestione dei servizi pubblici.

Un esempio peculiare al proposito (ma, insieme, ottimo spunto per le nostre tesi) è la legge 24 giugno 2009, n. 77, convertente con modifiche il decreto legge 28 aprile 2009, n. 39 relativo a “interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti”. Bene, il lettore che si sarà dato il tempo di districarsi tra indennizzi e agevolazioni alla ricostruzione, attività urgenti di forze armate e provvidenze familiari, giunto all'art. 9 *bis*, comma 6, avrà avuto modo di leggere quanto segue: “per garantire l'efficienza degli impianti per la gestione dei servizi idrici e la salvaguardia delle risorse idriche nel territorio nazionale, ai fini della prevenzione e del controllo degli effetti di eventi sismici [...] il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare avvia il Programma nazionale per il coordinamento delle iniziative di monitoraggio, verifica e consolidamento degli impianti per la gestione dei servizi idrici. Il Programma è predisposto dalla Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche [...] istituita presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, subentrando nelle competenze già attribuite all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti ai sensi degli articoli 99, 101, 146, 148, 149, 152, 154, 172 e 174 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successivamente attribuite al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, il quale, a decorrere dalla medesima data, è soppresso. [...] La Commissione esprime il parere di cui all'articolo 23-bis, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”.

Al di là del rapporto diretto stabilito dalla legge tra prevenzione dei terremoti e gestione dei servizi idrici – rapporto che, per i suoi indubbi profili di novità scientifica, sicuramente interesserà i geologi di tutto il mondo – colpisce della disposizione la disinvoltura con cui ripercorre la disciplina recente di un settore fondamentale dei servizi pubblici, quello dei servizi idrici e d'igiene ambientale, senza nulla aggiungere alla stessa, anzi complicandola una volta di più. Infatti, anche a voler valorizzare l'acclaramento delle competenze per la concessione del parere ai sensi del già noto art. 23 *bis*, va detto che il Comitato per la vigilanza (Coviri) richiamato nell'art 9 *bis* aveva già espresso la propria competenza al riguardo, esercitandola in una pluralità di occasioni.

Per altro verso, la legge citata determina un ulteriore allontanamento da un assetto regolatorio efficace, poiché sostituisce per l'ennesima volta un ente con un altro⁷ senza affidare al nuovo nessuna competenza di governo effettivo del settore. E tutto questo, pongasi mente al testo dell'art. 9 *bis*, dopo che il pur emendabile decreto legislativo n. 152/2006 (c.d. testo unico ambientale) aveva previsto un'opportuna Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e i rifiuti, poi repentinamente abrogata dal decreto legislativo 8 novembre 2006, n. 284.

Un'autorità opportuna, si diceva, poiché almeno sulla carta veniva a colmare la necessità di regolamentare servizi che, sino a quel momento, erano stati sottoposti a un controllo lasco e disorganico, tra comitati e osservatori privi di qualsivoglia potere concreto di vigilanza, direzione e sanzione, i quali potevano al più produrre repertori di massima sulle attività del settore, atti quasi sempre minati da rilevanti carenze informative per la mancanza di conseguenze di rilievo a carico di chi – enti locali o imprese che fossero – non forniva le informazioni richieste. Così, mentre la liberalizzazione dei servizi a rete dell'energia elettrica e del gas è avvenuta in presenza di un'autorità con ben determinate competenze e poteri specifici (v. legge 14 novembre 1995, n. 481), quella dei servizi idrici e d'igiene ambientale è rimasta priva di una supervisione unitaria, stretta tra stentoree affermazioni di principio (su tutte, quelle in tema di promozione della concorrenza, o, per quel che riguarda il settore idrico, le conseguenti alla pubblicizzazione delle risorse di cui all'art. 1 della legge 5 gennaio 1994, n. 36) e una congerie di competenze sovrapposte a livello sub-statale, territorio d'elezione di potenti conflitti d'interesse.

A quest'ultimo riguardo, risulta effettivamente difficile trovare un caso più evidente dell'istituzione e funzionamento delle autorità di ambito, una per ogni ambito territoriale (volontaristicamente definito “ottimale” dalle leggi di riferimento) in cui è stato suddiviso il territorio nazionale ai fini della fornitura dei servizi, posto che i rilevanti compiti regolatori e di vigilanza assegnati alle stesse – su tutti, la modulazione delle tariffe da applicare agli utenti e il controllo della qualità dei servizi – vedevano l'intervento proprio di quegli enti locali che, nella stragrande maggioranza dei casi (*in house* o partenariati pubblico-privato che fossero), erano anche i soci di riferimento delle società deputate alla gestione dei servizi.

⁷ Per maggiori informazioni sulla nuova Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche, v. il sito www.conviri.it.

Nella situazione di persistente disordine, per non dire di sostanziale anomia appena richiamata, rispetto lo specifico dei servizi idrici il Coviri ha cercato, nell'ultimo biennio, di assumere una maggior visibilità e rilevanza, come esemplificato da una pluralità di atti ricognitori in cui (senza troppa sorpresa) venivano reiteratamente stigmatizzate “volatilità normativa, [...] debolezza del sistema di regolazione e controllo, accentuata dalla mancanza di coordinamento dei ruoli e delle responsabilità tra il livello centrale e quello locale, [...] inadeguatezza della conoscenza delle caratteristiche tecniche, gestionali ed economico-finanziarie del sistema, [...] diffuse irregolarità nelle scelte e nelle procedure di affidamento dei servizi”. Il tutto coronato da una “insufficiente informazione del pubblico, nel quale prevale una percezione negativa del servizio integrato e una diffusa resistenza all’adeguamento delle tariffe al livello necessario a finanziare gli investimenti occorrenti a migliorare la qualità del servizio”⁸, evidenti espressioni di un destabilizzante scollamento fiduciario tra utenza e gestione.

Quanto ai servizi d'igiene ambientale, l'unico organo cui potesse farsi in qualche modo riferimento (e comunque per soli fini informativi) era l'Osservatorio Nazionale Rifiuti, le cui tormentate vicende operative hanno da tempo finito per minarne gravemente efficacia e autorevolezza, per di più a fronte di un processo di costituzione delle diverse autorità d'ambito rivelatosi, se possibile, ancora più caotico e ritardatario di quanto verificato nel settore idrico.

Nel mentre, un organismo non di regolazione bensì di tutela d'interessi generali, è a dire l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm), si è spesso trovato a intervenire con atti di segnalazione, ricognizione e financo sanzione a fini antitrust rispetto ai principali soggetti dei due settori in discorso. Di fatto, l'azione di tale autorità può anche aver determinato modifiche di carattere operativo per alcuni servizi, ma pur sempre limitatamente a casi specifici⁹, in assenza di ulteriori riscontri a livello generale suscettibili di apportare benefici a tutti i cittadi-

⁸ V. da ultimo il *Rapporto sull'attività del Comitato di vigilanza sulle risorse idriche (marzo 2007 – giugno 2009)*, pp. 3 ss., licenziato a valle della recente soppressione dell'organo (www.coviri.it).

⁹ V. segnatamente, nella pluralità dei provvedimenti richiamabili, il provv. n. 19045 del 30 ottobre 2008, A395 – *Acquedotto Pugliese*, con cui l'Agcm ha accettato impegni in base ai quali uno dei principali gestori di servizi idrici a livello nazionale, perseguito per abuso di posizione dominante, ha inteso rivedere con l'autorità d'ambito competente gli oneri di servizio pubblico al fine di liberalizzare i lavori di allacciamento alla rete idrica e fognaria (www.agcm.it).

ni-utenti, e non solo a quelli del gestore *villain* colto in flagrante per un'infrazione antitrust.

Ora, a fronte di tale situazione, appare a chi scrive necessario avviare una riflessione finalmente seria sull'assetto di vigilanza e controllo che s'intenda rendere al settore dei servizi idrici e dell'igiene ambientale. Ciò in quanto, per tornare alla risalente riflessione da cui ha preso avvio il discorso, se un effettivo avanzamento sia sotto il profilo teorico che operativo è stato conseguito rispetto alla pura contrapposizione tra scuola del *laissez faire* privatistico e prassi dell'interventismo pubblico, esso è da rinvenirsi nell'avvenuta funzionalizzazione (costituzionalmente fondata) dell'attività di gestione dei servizi rispetto ai diritti dei cittadini utenti e alla tutela dell'ambiente, in maniera indipendente dalla natura giuridica del soggetto fornitore e dalle modalità di selezione dello stesso. Premessa organizzativa per l'ottenimento di una simile funzionalizzazione e, soprattutto, di una sua rigorosa verifica, risulta nondimeno essere l'introduzione di appositi strumenti di vigilanza e controllo, caratterizzati da competenza tecnica e indipendenza decisionale.

III. Verso la definizione di un'autorità per acqua e rifiuti

Sulla base di quanto sin qui considerato, che i servizi in discorso siano gestiti in regime di economia dal piccolo comune, a mezzo di imprese capitalistamente sofisticate controllate da grandi enti locali o da società di capitali schiettamente privati scelte a mezzo di gare trasparenti – per non dire, con un minimo slancio ideale, di quelle autogestioni dei servizi pubblici care a de Paepe e compagni, storicamente concretasi soprattutto nell'esperienza della Barcellona repubblicana durante la guerra civile spagnola – dovrebbe interessare assai meno dell'efficienza da raggiungersi e garantirsi nella fornitura dei servizi: un'efficienza che solo un soggetto terzo, operante su un piano generale e scevro da conflitti d'interesse può tentare di verificare e sostenere.

Un soggetto di tal fatta, in Italia, avrebbe forse potuto essere la defunta Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e i rifiuti (per quanto i suoi compiti fossero stati, al tempo, concentrati sul versante dei servizi d'igiene ambientale, in particolare in vista di un'apertura alla concorren-

za del mercato dei rifiuti derivanti dalla raccolta differenziata¹⁰), mentre allo stato attuale non lo possono evidentemente essere i vari comitati, commissari e osservatori stabiliti da normative volatili in assenza di competenze effettive, né tanto meno le varie autorità locali minate da conflitti d'interesse e, soprattutto, operanti in contesti territoriali necessariamente ristretti. Si aggiunga a ciò che, per quanto il dispositivo statonazione del nostro paese goda geneticamente di un'eccellente memoria corta, risulta comunque difficile dimenticare il recente disastro delle gestioni emergenziali dei rifiuti¹¹, un disastro caratterizzato dalla sconcertante assenza proprio di programmi generali di lungo termine adottabili e controllabili da soggetti genuinamente tecnici, svincolati dalle inefficienze operative proprie di rapporti politici affondati nel territorio.

Il tema della costituzione di autorità di regolazione e vigilanza è ormai risalente e dibattuto, oltre che notoriamente scandito negli ultimi lustri da varie quanto effimere aspirazioni legislative di riorganizzazione¹². Se, nondimeno, vi è un caso in cui l'istituzione di un'autorità troverebbe immediata sostenibilità sotto il profilo operativo, esso pare essere proprio quello dei settori idrico e d'igiene ambientale, anche alla luce di quanto già approntato dal legislatore nazionale nel settore energetico con l'istituzione dell'autorità competente per energia elettrica e gas. Si tratterebbe, nella fattispecie, di un'autorità da disporsi in primo luogo all'adozione di atti d'indirizzo aventi efficacia per l'intero territorio nazionale – vedi, solo per citare le prime opportunità venute a mente, la definizione delle modalità tariffarie dei servizi, opportunamente modulabili a livello locale ma da mantenere soggette a un superiore controllo indipendente, o ancora la predisposizione di convenzioni-tipo per l'affidamento dei diversi servizi o delle carte dei servizi, e via così di questo passo – nonché ad attività di supervisione e verifica dotate di potestà sanzionatorie realmente deterrenti rispetto ai soggetti gestori del servizio, qualunque siano state le modalità di affidamento degli stessi. A pro-

¹⁰ Per maggiori approfondimenti al riguardo v. l'indagine conoscitiva realizzata dall'Agcm, provv. n. 18585 del 3 luglio 2008, *IC26 – Mercato dei rifiuti di imballaggi*, in particolare p. 27 (www.agcm.it).

¹¹ Un'analisi puntuale si rinviene in Gabriella Gribaudo, *Il ciclo vizioso dei rifiuti campani*, in *Il Mulino*, n. 1, 2008, pp. 17 ss.

¹² Per una ricognizione aggiornata v. Luca Enriques, *Verso la riforma delle autorità di vigilanza*, in *Il Mulino*, n. 6, 2008, pp. 1028 ss. Nel relegare qui in nota alcune più prossime considerazioni di cronaca, colpisce da ultimo come, nel dibattito corrente relativo alla precipitata conversione del decreto legge n. 135/2009, la proposta di stabilire un'autorità di settore non abbia trovato una seria espressione parlamentare, guadagnando ai più gli sporadici onori di qualche lancio d'agenzia.

posito di tali potestà sanzionatorie, è appena il caso qui di rilevare come proprio da esse si potrebbero attendere concreti sviluppi di efficienza sulla base di più ampi confronti tra gestioni diverse, nei termini di quella *yardstick competition* che da decenni trova già applicazione per in altri Stati dell'Unione Europea¹³.

Nel restare in tema di sfruttamento delle migliori opportunità derivabili dal ricorso a confronti concorrenziali nei settori in discorso – seppure, allo stato, la questione possa ancora dirsi prematura in ragione dell'inesistenza di fatto di una sensibilità “imprenditoriale” diffusa tra le amministrazioni locali rispetto a molti segmenti della filiera dei servizi ambientali – non è poi da dimenticare come un'autorità quale quella in discorso potrebbe svolgere un'utile funzione di monitoraggio delle transazioni relative ai rifiuti, valorizzabili in un'ottica di mercato a valle delle attività di raccolta su suolo pubblico soggette a privativa comunale, come alcuni recenti segnali inducono a ritenere¹⁴. Ancora, non è inutile appuntare come la presenza di un'autorità realmente efficace a livello nazionale si mostra essere la soluzione migliore anche per scongiurare velleità “autarchiche” prive di fondamento rispetto al riparto di competenze stabilito dalla Costituzione, ma già ben presenti a livello regionale, dalle quali verrebbero con ogni probabilità a derivare ulteriori frammentazioni e discriminazioni (in primo luogo tariffarie) nella fornitura di servizi che, in ragione dell'impatto sulla qualità della vita, andrebbero invece sviluppati secondo un piano di generale equilibrio propriamente volto a realizzare l'uguaglianza dei cittadini sull'intero territorio nazionale¹⁵.

Si lasci aggiungere, sotto il profilo dottrinale, come la proposta presente non risulti affatto rivoluzionaria, né tantomeno meramente provocatoria, piuttosto partecipe di una tradizione di *public policy* che ha

¹³ Esperienza significativa e da tempo stabilita è, ad esempio, quella dell'autorità di regolazione dei servizi idrici competente per l'Inghilterra e il Galles (www.ofwat.gov.uk).

¹⁴ Particolarmente interessante, al riguardo, è la previsione contenuta nei più recenti accordi raggiunti tra le amministrazioni locali e alcuni consorzi di filiera deputati alla raccolta e il recupero di rifiuti da imballaggio, sulla base dei quali i comuni convenzionati hanno la facoltà di uscire temporaneamente dalle convenzioni di conferimento dei rifiuti raccolti per tentare una loro vendita diretta sul mercato (v. in particolare l'allegato tecnico alla raccolta degli imballaggi cellulosici all'accordo ANCI-CONAI, c.d. Accordo ANCI-COMIECO sottoscritto il 14 luglio 2009: www.comieco.org).

¹⁵ A riprova di quanto appena considerato, si può richiamare il caso di una normativa adottata dalla Regione Emilia Romagna (L.R. 30 giugno 2008, n. 10) relativa alla costituzione di un'autorità regionale deputata tra l'altro alla definizione della tariffa per i servizi idrici, normativa che è stata per questo oggetto di un apposito intervento di segnalazione da parte dell'Agcm (v. segnalazione AS469 del 7 agosto 2008, *Servizi idrici e ambientali nella Regione Emilia Romagna*: www.agcm.it).

sempre avuto a mente la necessità di un'intelligenza amministrativa appositamente dedicata al governo di servizi pubblici dall'evidente impatto sotto il profilo della qualità della vita sociale, in un'opportuna prospettiva di massima promozione possibile della concorrenza per il mercato in condizioni (quali quelle proprie quantomeno dei servizi idrici) tendenzialmente riconducibili a monopoli naturali¹⁶. La proposta in discorso, del resto, si raccorda ad altre similari già avanzate più di recente in importanti documenti di studio, nonché a puntuali preoccupazioni espresse circa la necessità di entità ben circoscritte cui competa la gestione dei dati ambientali¹⁷.

La questione, al solito, appare eminentemente culturale, tradendo nel caso specifico un ritardo prima di tutto politico nella considerazione dei servizi in discorso in una prospettiva di efficacia organizzativa: una prospettiva che appare pregiudiziale, più ancora che funzionale, alla fornitura dei servizi in maniera efficace per utenza e ambiente (nonché, va pur ricordato, rispettosa delle esigenze d'impresa, gravemente frustrate dal perdurante quadro d'incertezza normativa e operativa), finalmente scevra da interessi più strettamente locali i quali, fino ad ora, hanno condannato acqua e rifiuti a essere più argomento di propaganda elettorale che oggetto di seria disposizione. L'auspicio, dunque, è che dall'ennesimo inciampo il legislatore voglia rialzarsi per mettere mano a soluzioni efficienti, sostenute da un quadro normativo-regolamentare finalmente stabile e coerente.

¹⁶ Per un lungimirante sostegno della necessità di “qualifications of high administrative intelligence and integrity and public zeal, to plot out the most advantageous fields for competition, to conduct with judicial impartiality the competitions for their occupation, and to enforce the rigid performance of the contracts in behalf of the public”, si rinvia storicamente a Edwin Chadwick, *Results of Different Principles of Legislation and Administration in Europe; of Competition for the Field, as compared with Competition within the Field, of Service*, in *Journal of the Statistical Society of London*, n. 3, 1859, p. 408 (ora reperibile in www.jstor.org).

¹⁷ V. il recente studio di Paolo Chiades - Roberto Torrini, *Il settore dei rifiuti urbani a 11 anni dal decreto Ronchi*, in *Questioni di economia e finanza*, n. 22, 2008 (http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/qef_22). La necessità di stabilire soggetti unitari in grado di raccogliere dati in maniera sistematica sulla qualità e l'efficienza della generalità dei servizi pubblici in Italia al fine di stimolare le efficienze gestionali delle diverse gestioni è stata di recente sostenuta anche da Gabriele Barbaresco, *Le società controllate dai maggiori comuni italiani: qualità ed efficienza nella fornitura dei servizi*, in *Economia e politica industriale*, n. 2, 2009, p. 185.