



Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche

Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici

Anno 2009

Roma, 22 Luglio 2010

Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche

Presidente

Roberto Passino

Componenti:

Massimiliano Atelli

Guido Cace

Renato Cocchi

Antonella Postorino

Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche
c/o Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
Via Cristoforo Colombo, n. 44
00147 - Roma
Telefono: 06 57225230
Fax: 06 57225290
e-mail: conviri.segreteria@minambiente.it
sito web: www.conviri.it

Alla predisposizione della presente Relazione
hanno contribuito, in modi diversi,
numerosi collaboratori interni ed esterni alla
Segreteria Tecnica della Commissione,
ai quali la Commissione porge un
riconoscente ringraziamento.

INDICE

1	INTRODUZIONE	1
1.1	Norme di riferimento.....	1
1.2	Oggetto della Relazione.....	1
2	INDAGINI EFFETTUATE	3
2.1	Situazione organizzativa	3
2.2	Investimenti.....	4
2.3	Tariffe	5
2.4	Perdite Idriche	11
3	SITUAZIONE RISULTANTE DALLE INDAGINI.....	13
3.1	Organizzazione.....	13
3.1.1	Attività propedeutiche all'affidamento	13
3.1.2	Affidamenti del SII.....	13
3.1.3	Organizzazione e costi degli ATO	16
3.1.4	Autorità di ATO che non hanno attivato il SII.....	17
3.2	Investimenti.....	21
3.2.1	Investimenti previsti nei Piani d'Ambito	21
3.2.2	Revisioni dei Piani d'Ambito.....	23
3.2.3	Investimenti realizzati	23
3.2.4	Cause degli scostamenti	24
3.2.5	Investimenti realizzati ripartiti per servizio e per tipologia	25
3.2.6	Investimenti e forme di finanziamento.....	27
3.3	Tariffe	28
3.3.1	Articolazione tariffaria nell'uso domestico.....	29
3.3.2	Articolazione tariffaria negli altri usi.....	31
3.3.3	Spesa media annua per usi domestici.....	33
3.3.4	Sostenibilità delle tariffe e confronti internazionali	37
3.4	Perdite Idriche	39
4	PROBLEMI EMERSI	49
4.1	Quadro normativo	49
4.1.1	Quadro di partenza: rinvio.....	49
4.1.2	Nuovi orientamenti legislativi.....	49
4.1.3	Orientamenti della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa	51
4.2	Assetto organizzativo.....	57
4.2.1	Attuazione del modello organizzativo.....	57
4.2.2	La composizione degli organi delle Autorità o Enti d'Ambito	58
4.2.3	Spese per l'esercizio del ruolo e delle funzioni di governo del SII.....	59
4.2.4	Competenze, conoscenze e capacità tecnico professionali delle Autorità d'ambito	59
4.2.5	I Comuni: partecipanti delle Autorità d'ambito e allo stesso tempo azionisti delle società di gestione	60

4.3	Regolazione e controllo	60
4.3.1	Lo schema di regolazione e controllo del servizio idrico integrato	60
4.3.2	Le criticità del vigente sistema di regolazione	61
4.3.3	Orientamenti per il rafforzamento della regolazione	62
4.4	Quadro conoscitivo	63
4.5	Pianificazione di Ambito	64
4.5.1	Istruttoria dei Piani e delle loro Revisioni	65
4.6	Modalità e strumenti di affidamento del servizio	67
4.6.1	Regime transitorio	68
4.7	Metodo tariffario	69
4.7.1	Metodo Tariffario Normalizzato previsto dal D.M. 1° Agosto 1996	70
4.7.2	Criticità emerse	70
4.8	Equilibrio economico e finanziario e finanziamento dei Piani di Ambito	72
4.8.1	Problemi di finanziamento e di bancabilità dei Piani di Ambito	72
4.8.2	Possibili soluzioni ai problemi di equilibrio economico finanziario	75
4.9	Informazione e partecipazione degli utenti	76
4.9.1	Carta dei servizi	76
4.9.2	Vie conciliative: legislazione e applicazioni pratiche	76
4.9.3	Riforma Brunetta	77
4.9.4	Class-action	78
5	ATTIVITÀ E PROVVEDIMENTI DEL COMITATO E DELLA COMMISSIONE.....	81
5.1	Standardizzazione dei metodi di rendicontazione tecnica, gestionale, tariffaria e contabile	82
5.2	Aggiornamento del Metodo Tariffario Normalizzato	87
5.2.1	Elementi considerati ai fini della revisione del Metodo Tariffario Normalizzato.	88
5.3	Aggiornamento della Convenzione tipo.....	88
5.4	Criteri e standard di valutazione della qualità delle prestazioni di servizio	89
5.5	Art. 8-sexies legge 13/2009	91
5.6	Art. 9-bis legge 77/2009	93
5.7	Interventi di vigilanza e controllo da parte del Comitato e della Commissione	94
6	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	97
	APPENDICI	109
	Appendice 1 - Evoluzione della legislazione statale	111
	Appendice 2 - Istituzione del fondo per la depurazione: art. 155 D.Lgs. 152/06.....	113
	Brevi cenni sul contesto legislativo	113
	Indagine sull'istituzione del fondo	114
	Analisi dei dati	116
	Motivazioni addotte dalle AATO per la mancata istituzione del fondo	118

Appendice 3 – Delibere del Comitato e della Commissione (anni 2008, 2009, primi 3 mesi 2010)	121
LISTA DEGLI ACRONIMI E DELLE ABBREVIAZIONI	123

1 INTRODUZIONE

1.1 Norme di riferimento

La presente Relazione dà attuazione alla previsione normativa dell'art. 161 del D.Lgs. 152/2006, come modificato dal c. 15 dell'art. 2 del D.Lgs. 4/2008 e del c. 6 dell'art. 9 bis del D.L. 39/2009, convertito con legge 77/2009. Quest'ultimo ha soppresso il Comitato di Vigilanza sulle Risorse Idriche (Co.Vi.R.I.) e contestualmente ha istituito la Commissione Nazionale di vigilanza sulle Risorse Idriche (Co.N.Vi.R.I.).

1.2 Oggetto della Relazione

La Relazione riferisce sulle attività della Commissione fino al 31 marzo del corrente anno e su quelle del preesistente Comitato relative all'anno 2008 e ai primi nove mesi dell'anno 2009 e in tal modo si pone in continuità con la precedente Relazione, presentata dal Comitato, che si chiudeva al 31 dicembre 2007.

La Relazione si avvale, per gli aspetti relativi allo stato organizzativo dei servizi, al consuntivo degli investimenti e al regime tariffario, delle elaborazioni statistiche delle informazioni e dei dati raccolti con il censimento effettuato nel primo semestre del 2009 e relativo all'anno 2008, di cui si riferisce sinteticamente ai capitoli 2 e 3, ricorrendo, quando necessario, ad opportuni aggiornamenti.

Il censimento è stato effettuato mediante una prima applicazione, con esito positivo, del nuovo Sistema Informativo per la Vigilanza sulle Risorse Idriche, (SIViRI), di cui si riferisce ampiamente al § 5.1.

È in corso la rilevazione dei medesimi dati e informazioni relativamente all'anno 2009, tenuto conto che, per quanto riguarda i dati economici e finanziari, occorre attendere il perfezionamento delle procedure d'approvazione dei bilanci delle gestioni, che come noto si concludono entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di competenza.

I dati, opportunamente elaborati, sono riportati in un apposito rapporto, denominato "Rapporto sullo stato dei servizi idrici: situazione organizzativa, investimenti, tariffe, perdite idriche", emesso dal Co.Vi.R.I. nel luglio 2009, già trasmesso al Parlamento e scaricabile sul sito www.conviri.it.

Il capitolo 2 della Relazione riporta sinteticamente le metodologie delle rilevazioni effettuate e il capitolo 3 riassume le risultanti situazioni. Nel capitolo 4 sono illustrati i principali problemi individuati, con particolare attenzione a eventuali cambiamenti intervenuti rispetto a quanto evidenziato nella precedente Relazione. Nel capitolo 5 sono descritte le attività di vigilanza e controllo svolte dal Comitato e dalla Commissione e le iniziative adottate per migliorare l'efficacia in relazione alle più pressanti urgenze.

Infine nel capitolo 6 sono riportate le considerazioni conclusive della Commissione.

2 INDAGINI EFFETTUATE

Il Comitato di Vigilanza sulle Risorse Idriche nel corso del mese di luglio 2009 ha pubblicato in due volumi il nuovo *Rapporto sullo stato dei servizi idrici*¹. Il rapporto presenta l'aggiornamento al 2008 dei dati relativi allo stato di attuazione del SII, agli investimenti, alle tariffe, e rispetto alle precedenti versioni ha aggiunto un nuovo capitolo sulle perdite idriche.

Il suddetto rapporto, di cui come già anticipato si riporta una sintesi, ha utilizzato i dati raccolti attraverso il Sistema Informativo per la Vigilanza sulle Risorse Idriche (SIViRI), realizzato, per la parte informatica, grazie ad una collaborazione con ISPRA. Il SIViRI² ha permesso, in questa prima fase di applicazione, di acquisire attraverso la rete internet tutti i dati relativi allo stato di attuazione del SII, le tariffe, l'articolazione tariffaria e gli investimenti. I dati sulle perdite idriche sono stati invece raccolti mediante una apposita indagine che confluirà successivamente nel SIViRI.

Il rapporto presenta numerosi aspetti di novità rispetto alle precedenti versioni (come ad esempio i comuni presi in carico dal gestore ed il servizio svolto per singolo comune, la rilevazione del fenomeno degli utenti morosi, gli investimenti programmati e realizzati al netto ed al lordo dei contributi pubblici), che se da un lato hanno migliorato ulteriormente la qualità ed il dettaglio dell'indagine, dall'altro hanno richiesto uno sforzo maggiore da parte di tutti i soggetti interessati alla prima applicazione del nuovo sistema informativo.

Per ciò che riguarda la percentuale di risposte ai questionari si sottolinea una tendenza di crescita rispetto agli anni precedenti, anche se il grado di completezza e di qualità delle risposte non soddisfa ancora le aspettative della Commissione. In particolare si è rilevato come all'aumentare del livello di dettaglio delle domande si sia verificato un evidente scadimento della quantità e della qualità delle risposte. Infine, come per le precedenti rilevazioni, rimane irrisolto il problema della validazione dei dati. In tal senso, nell'ambito del SIViRI si sono già attivati controlli di coerenza che hanno evitato l'inserimento di dati errati, ma ancora molto si deve fare per migliorare la qualità dei dati.

2.1 Situazione organizzativa

Il questionario sullo stato di attuazione del SII progettato nel 2000 dal Comitato, in occasione della messa in rete del SIViRI, è stato aggiornato ed ampliato per meglio rappresentare la situazione degli affidamenti e delle gestioni.

I dati richiesti sono riferiti alla situazione delle AATO al 31 dicembre 2008. La rilevazione sullo stato di attuazione del SII è effettuata sulla base delle seguenti cinque schede:

1. Sezione anagrafica
2. Composizione Organi Istituzionali
3. Costi e prestazioni

¹ Co.Vi.R.I. (2009) “*Rapporto sullo stato dei servizi idrici: Situazione organizzativa, Investimenti, Tariffe, Perdite Idriche*” (luglio 2009) scaricabile al sito www.conviri.it/page_07.html.

² <http://193.206.192.243/siviri/>.

4. Informazioni sulle gestioni
5. Stato di avanzamento delle attività

Particolari novità sono state inserite nella scheda in cui sono raccolte informazioni non solo sugli affidamenti del SII, ma anche sulle altre tipologie di gestioni presenti sul territorio quali:

- Concessioni preesistenti (ex art. 10 c. 3, legge 36/94),
- Gestioni salvaguardate (ex art. 9 c. 4, legge 36/94),
- Aziende speciali, enti e consorzi pubblici (ex art. 10 c. 1, legge 36/94),
- Gestioni in economia (in attesa di trasferimento al SII).

Tutte le gestioni sono inoltre suddivise per servizi di acquedotto, fognatura e depurazione.

In termini di risposte pervenute, l'indagine ha fatto registrare una percentuale di compilazione pressoché totale (pari al 98%), fatta eccezione per l'ATO Interregionale del Lemene (dove l'Autorità non era ancora insediata) e per l'ATO di Frosinone (le esigue informazioni inserite, a carattere puramente anagrafico, sono risultate inutilizzabili ai fini delle elaborazioni).

2.2 Investimenti

Sui 91 ATO insediati, 61 hanno fornito almeno un dato relativo agli investimenti, pari al 67% del totale. Altri 7 ATO non hanno ancora approvato il Piano di Ambito, per cui non avrebbero potuto fornire informazioni. Sui rimanenti 23 ATO non si hanno invece informazioni a questo riguardo.³ Ponderando la quantità di informazioni ottenute per tipologia di dati richiesti, escludendo gli aspetti che taluni ATO non possono fornire perché in stadio ancora iniziale, la base informativa complessiva riguardante gli investimenti nel SII si attesta a livello nazionale al 55% del potenziale informativo disponibile.

La Tabella 2.1 sintetizza le caratteristiche del campione analizzato. Man mano che aumenta il livello di dettaglio richiesto, il numero di risposte accettabili diminuisce. Ciò è dovuto in parte alle diverse storie degli ATO e quindi al diverso stato di riassetto del servizio, ma in parte è dovuto anche alla inadeguatezza dei flussi informativi tra gestore e AATO, per lo meno per quanto riguarda il livello di dettaglio richiesto.

Se per gli investimenti programmati il campione risulta significativo, non altrettanto può dirsi per le cause degli scostamenti tra investimenti realizzati e pianificati. Al riguardo, le risposte risultate acquisibili e attendibili riguardano appena 21 ATO, per una popolazione servita pari a 9 milioni, contro i 54 ATO, in cui risiedono 31 milioni di persone. Pur disponendo, per questi ultimi, del dato relativo agli investimenti realizzati, questo risulta insoddisfacente dal punto di vista della ripartizione settoriale degli investimenti (28 ATO) e della copertura finanziaria degli stessi (27 ATO). Il campione relativo alle fonti di finanziamento previste dai Piani di Ambito risulta anch'esso modesto (29 ATO).

³ Gli ATO che non hanno fornito alcun dato riguardo gli investimenti sono: Cremona, Lecco, Milano, Varese, Imperia, Savona, Parma, Marche Sud Alto Piceno, Rieti, Frosinone, Aquilano, Molise, Calore Irpino, Napoli Volturno, Cosenza, Catanzaro, Vibo Valentia, Reggio Calabria, Catania, Messina, Ragusa, Siracusa. L'ATO Toscana Costa ha invece compiuto degli errori materiali nell'inserimento, che hanno impedito l'utilizzazione dei relativi dati.

Tabella 2.1 - Riepilogo delle dimensioni del campione per l'indagine sugli investimenti

Tipologia di dati	Numero di ATO del campione	Numero di gestori del campione	Popolazione dei comuni presi in carico
Investimenti programmati totali	60	102	36.962.027
Investimenti programmati al netto dei contributi	58	100	36.370.900
Revisioni degli investimenti programmati	32	44	16.839.815
Investimenti realizzati	54	89	31.745.089
Cause degli scostamenti	21	40	9.256.036
Investimenti realizzati per segmento e tipologia	28	46	10.813.633
Finanziamento degli investimenti programmati	29	48	16.213.798
Finanziamento degli investimenti realizzati	27	44	14.047.706

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

2.3 Tariffe

Le valutazioni sulle tariffe sono state finora insoddisfacenti per la mancanza di dati statisticamente significativi forniti dai soggetti gestori. I risultati delle indagini finora effettuate sono disponibili sul sito della Commissione⁴.

I dati su cui si riferisce nella presente relazione sono relativi agli anni 2007 e 2008.

Ancora una volta si è riscontrato che non tutte le AATO hanno compilato oppure completato correttamente le risposte, anche se si rileva un miglioramento per il 2008 rispetto al 2007.

La Tabella 2.2 e la Tabella 2.4 riportano le risposte pervenute per i due anni relativamente alle tariffe di acquedotto.

Per l'anno 2007 i bacini tariffari⁵ sui quali si sono avute risposte complete sono 226, relativi a 55 ATO per un totale di 28,6 milioni di abitanti. Per l'anno 2008 i bacini tariffari sono 300, relativi a 66 ATO per un totale di 38,3 milioni di abitanti. Se si divide la popolazione sottesa nei bacini tariffari, e quindi relativa alle risposte pervenute, rispetto alla popolazione complessiva di ogni ATO, si ottiene un valore che illustra la percentuale di completezza di risposta per ciascun ATO. A livello nazionale il grado di completezza per il 2007 è leggermente sotto il 50%, mentre per l'anno 2008 la percentuale sale al 66%. Questi valori, evidenziano per il 2007 un risultato più insoddisfacente di quello relativo all'anno precedente per il quale le risposte pervenute riguardavano 32,4 milioni di persone, con un grado di copertura pari al 56%⁶.

Sulla distribuzione geografica delle risposte la Tabella 2.2 evidenzia come il Centro Italia, con l'eccezione del Lazio, abbia fornito mediamente risposte soddisfacenti. Il Nord, con le AATO della Lombardia, del Friuli V. Giulia, e in parte il Veneto e la Liguria, evidenzia una minore percentuale di risposte. Nel Sud le regioni meno diligenti sono state la Calabria, la Sicilia e, in parte, la Campania.

⁴ I rapporti del Comitato sono disponibili sul sito www.conviri.it.

⁵ Il Bacino tariffario è un insieme di comuni, e quindi di popolazione sottostante, accomunata dal fatto di avere le stesse tariffe per tutti gli usi definiti dall'AATO.

⁶ Rapporto sullo Stato dei Servizi idrici: situazione al 31 dicembre 2007, Comitato per la Vigilanza sull'uso delle risorse idriche, Roma, marzo 2008 (www.coviri.it/contenuti/documenti/stato_servizi.pdf).

Ancora più critiche sono le risposte pervenute relativamente a fognatura, depurazione e quota fissa.

La Tabella 2.3 evidenzia che sulle tariffe di fognatura il campione del 2007 si riduce a 27,7 milioni di abitanti (22 bacini tariffari), per la depurazione a 27,4 milioni di abitanti (26 bacini tariffari) e per la quota fissa a 27,3 milioni di abitanti (19 bacini tariffari). E' possibile che queste differenze dipendano, almeno in parte, dalle voci di tariffazione adottate per la fatturazione.

Tabella 2.2 - ANNO 2007, risposte pervenute per il servizio acquedotto

Denominazione ATO	ATO che hanno risposto all'indagine	Bacini tariffari (numero)	Popolazione sottesa nei bacini tariffari	Popolazione non inclusa nell'indagine	Grado di completezza (pop. bacino/pop totale dell'ATO)
Piemonte					
1 - Verbano, Cusio, Ossola, Pianura Novara	SI	7	427.326	91.379	82%
2 - Biellese, Vercellese	NO			437.409	0%
3 - Torinese	SI	1	1.911.764	325.435	85%
4 - Cuneese	SI	5	305.082	268.531	53%
5 - Astigiano, Monferrato	SI	4	228.371	32.026	88%
6 - Alessandrino	SI	4	288.820	36.685	89%
Valle d'Aosta					
Unico -1	NO			124.812	0%
Lombardia					
BG - Bergamo	NO			1.044.820	0%
BS - Brescia	SI	7	918.355	277.422	77%
CdM - Città di Milano	SI	1	1.336.899	0	100%
CO - Como	SI	13	196.148	376.293	34%
CR - Cremona	SI	6	334.906	15.462	96%
LC - Lecco	SI	1	47.006	280.504	14%
LO - Lodi	SI	8	215.386	0	100%
MN - Mantova	NO			397.533	0%
MI - Milano	NO			2.569.895	0%
PV - Pavia	NO			521.296	0%
SO - Sondrio	NO			180.429	0%
VA - Varese	NO			855.400	0%
Veneto					
AV - Alto Veneto	SI	1	205.602	0	100%
B - Bacchiglione	SI	5	1.049.131	34.027	97%
BR - Brenta	NO			559.985	0%
LV - Laguna di Venezia	SI	4	632.248	23.339	96%
P - Polesine	NO			264.187	0%
V - Veronese	SI	2	638.923	237.212	73%
VC - Valle del Chiampo	SI	3	103.339	0	100%
VO - Veneto orientale	NO			939.578	0%
Friuli V.G					
CEN - Centrale	NO			531.603	0%
OCC Occidentale - Pordenone	SI	8	127.249	82.746	61%
ORGO Orientale - Gorizia	NO			141.229	0%
ORTS Orientale - Triestino	SI	3	239.260	0	100%
Liguria					
GE - Genova	SI	4	887.094	0	100%
IM - Imperia	NO			217.354	0%
SP - La Spezia	SI	4	215.787	4.425	98%
SV - Savona	NO			283.218	0%

Denominazione ATO	ATO che hanno risposto all'indagine	Bacini tariffari (numero)	Popolazione sottesa nei bacini tariffari	Popolazione non inclusa nell'indagine	Grado di completezza (pop. bacino/pop totale dell'ATO)
Emilia Romagna					
1 – Piacenza	SI	2	273.815	4.409	98%
2 – Parma	SI	34	406.276	13.801	97%
3 – Reggio Emilia	SI	2	501.364	0	100%
4 - Modena	SI	5	659.483	10.615	98%
5 - Bologna	SI	5	940.352	14.331	98%
6 – Ferrara	SI	2	353.303	0	100%
7 - Ravenna	SI	5	373.449	0	100%
8 - Forli - Cesena	SI	1	377.993	0	100%
9 – Rimini	SI	2	294.074	0	100%
Toscana					
1 - Toscana Nord	SI	8	456.907	65.348	87%
2 - Basso Valdarno	SI	1	735.860	28.928	96%
3 – Medio Valdarno	SI	4	1.273.200	0	100%
4 - Alto Valdarno	SI	1	311.636	0	100%
5 - Toscana Costa	SI	1	369.970	0	100%
6 - Ombrone	SI	1	396.362	0	100%
Umbria					
1 - Perugia	SI	2	487.376	1.522	100%
2 – Terni	SI	1	225.634	0	100%
3 - Foligno	SI	1	158.435	0	100%
Marche					
1 - Marche Nord - Pesaro,Urbino	SI	8	368.288	2.086	99%
2 - Marche Centro - Ancona	SI	26	400.970	0	100%
3 - Marche Centro-Macerata	SI	6	283.428	64.950	81%
4 - Marche Sud-Alto Piceno Maceratese	NO			118.287	0%
5 - Marche Sud-Ascoli Piceno	SI	2	298.089	0	100%
Lazio					
1 - Lazio Nord- Viterbo	NO			313.417	0%
2 - Lazio Centrale - Roma	NO			3.891.505	0%
3 - Lazio Centrale - Rieti	NO			179.649	0%
4 - Lazio Meridionale - Latina	SI	1	499.474	130.800	79%
5 - Lazio Meridionale – Frosinone	NO			478.463	0%
Abruzzo					
1 - Aquilano	NO			104.616	0%
2 - Marsicano	SI	1	120.980	11.291	91%
3 - Peligno Alto Sangro	SI	1	55.106	20.422	73%
4 - Pescaraese	SI	1	373.788	84.181	82%
5 - Teramano	SI	1	266.504	0	100%
6 - Chietino	SI	1	274.367	0	100%
Molise					
UNICO - Molise	SI	1	31.451	288.623	10%
Campania					
1 – Calore Irpino	NO			722.688	0%
2 – Napoli Volturno	SI	1	179.886	2.661.894	6%
3 - Sarnese Vesuviano	NO			1.448.715	0%
4 – Sele	NO			777.004	0%
Puglia					
UNICO - Puglia	SI	1	3.970.764	99.105	98%
Basilicata					
UNICO - Basilicata	SI	3	591.338	0	100%

Denominazione ATO	ATO che hanno risposto all'indagine	Bacini tariffari (numero)	Popolazione sottesa nei bacini tariffari	Popolazione non inclusa nell'indagine	Grado di completezza (pop. bacino/pop totale dell'ATO)
Calabria					
1- Cosenza	NO			727.694	0%
2 - Catanzaro	NO			366.647	0%
3 - Crotona	NO			172.171	0%
4 - Vibo Valentia	NO			167.628	0%
5- Reggio Calabria	NO			563.912	0%
Sicilia					
1 - Palermo	NO			1.241.241	0%
2 - Catania	NO			1.076.972	0%
3 - Messina	NO			653.861	0%
4 – Ragusa	NO			309.280	0%
5 – Enna	SI	1	160.645	13.031	92%
6 - Caltanissetta	SI	1	272.918	0	100%
7 - Trapani	NO			434.738	0%
8 - Siracusa	NO			398.948	0%
9 - Agrigento	NO			455.227	0%
Sardegna					
UNICO - Sardegna	SI	1	1.571.277	88.166	95%
Interregionale Veneto-Friuli V. Giulia					
Lemene	NO			178.834	0%
Totale	55 SI	226	28.623.458	29.539.646	49%

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

Tabella 2.3 - ANNO 2007, risposte pervenute per tutti i servizi

Descrizione campione	Acquedotto	Fognatura	Depurazione	Quota fissa
Bacini (nr.)	228	206	202	209
Numero ATO	55	54	51	53
Numero gestori	116	102	100	104
Popolazione	28.623.458	27.775.542	27.474.194	27.315.861
ATO che hanno risposto in più rispetto alla (Tabella 2.2)		-	-	-
ATO che hanno risposto in meno rispetto alla (Tabella 2.2)		VC - Valle del Chiampo	VC - Valle del Chiampo; LV – Laguna di Venezia, 5- Teramano, 2 Napoli Volturno	3 –Peligno Alto Sangro; 6- Caltanissetta

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

Dalla Tabella 2.4 si deduce che per il 2008 si è avuto un incremento di risposte dovuto prevalentemente all'aumento dei contributi da parte di Lombardia, Veneto, Friuli V. Giulia e Lazio. Anche per il 2008, come si evince dalla Tabella 2.5, il campione relativo alla tariffa di acquedotto supera quelli per fognatura, depurazione e quote fisse.

Tabella 2.4 - ANNO 2008, risposte pervenute per il servizio acquedotto

Denominazione ATO	ATO che hanno risposto all'indagine	Bacini tariffari (numero)	Popolazione sottesa nei bacini tariffari	Popolazione non inclusa nell'indagine	Grado di completezza (pop. bacino/pop totale dell'ATO)
Piemonte					
1 - Verbania, Cusio, Ossola, Pianura Novara	SI	7	467.122	51.583	90%

Denominazione ATO	ATO che hanno risposto all'indagine	Bacini tariffari (numero)	Popolazione sottesa nei bacini tariffari	Popolazione non inclusa nell'indagine	Grado di completezza (pop. bacino/pop totale dell'ATO)
2 - Biellese, Vercellese	SI	23	426.364	11.045	97%
3 - Torinese	SI	1	2.248.955	0	101%
4 - Cuneese	SI	7	514.421	59.192	90%
5 - Astigiano, Monferrato	SI	4	249.898	10.499	96%
6 - Alessandrino	SI	4	294.541	30.964	90%
Valle d'Aosta					
Unico -1	NO			124.812	0%
Lombardia					
BG - Bergamo	NO			1.044.820	0%
BS - Brescia	SI	7	970.243	225.534	81%
CdM - Città di Milano	SI	1	1.336.899	0	103%
CO - Como	SI	13	196.148	376.293	34%
CR - Cremona	SI	6	334.906	15.462	96%
LC - Lecco	NO			327.510	0%
LO - Lodi	SI	8	215.386	0	100%
MN - Mantova	SI	5	366.227	31.306	92%
MI - Milano	SI	2	2.581.044	0	100%
PV - Pavia	SI	29	149.116	372.180	29%
SO - Sondrio	NO			180.429	0%
VA - Varese	NO			855.400	0%
Veneto					
AV - Alto Veneto	SI	1	205.602	0	100%
B - Bacchiglione	SI	4	1.049.131	34.027	97%
BR - Brenta	SI	2	559.985	0	100%
LV - Laguna di Venezia	SI	4	655.587	0	100%
P - Polesine	NO			264.187	0%
V - Veronese	SI	2	818.256	57.879	93%
VC - Valle del Chiampo	SI	3	103.339	0	100%
VO - Veneto orientale	SI	3	456.543	483.035	49%
Friuli V.G					
CEN - Centrale	NO			531.603	0%
OCC Occidentale - Pordenone	SI	9	137.968	72.027	66%
ORGO Orientale - Gorizia	SI	1	141.229	0	100%
ORTS Orientale - Triestino	SI	3	239.260	0	100%
Liguria					
GE - Genova	SI	4	887.094	0	100%
IM - Imperia	NO			217.354	0%
SP - La Spezia	SI	1	203.504	16.708	92%
SV - Savona	NO			283.218	0%
Emilia Romagna					
1 - Piacenza	SI	2	273.815	4.409	98%
2 - Parma	SI	25	411.783	8.294	98%
3 - Reggio Emilia	SI	2	501.364	0	100%
4 - Modena	SI	5	662.823	7.275	99%
5 - Bologna	SI	4	942.772	11.910	99%
6 - Ferrara	SI	2	353.303	0	100%
7 - Ravenna	SI	5	373.449	0	100%
8 - Forli - Cesena	SI	1	377.993	0	100%
9 - Rimini	SI	2	294.074	0	100%
Toscana					
1 - Toscana Nord	SI	7	450.776	71.479	86%
2 - Basso Valdarno	SI	1	735.860	28.928	96%
3 - Medio Valdarno	SI	4	1.273.200	0	100%
4 - Alto Valdarno	SI	1	311.636	0	100%

Denominazione ATO	ATO che hanno risposto all'indagine	Bacini tariffari (numero)	Popolazione sottesa nei bacini tariffari	Popolazione non inclusa nell'indagine	Grado di completezza (pop. bacino/pop totale dell'ATO)
5 - Toscana Costa	SI	1	369.970	0	100%
6 - Ombrone	SI	1	395.458	904	100%
Umbria					
1 - Perugia	SI	2	487.376	1.522	100%
2 - Terni	SI	1	225.634	0	100%
3 - Foligno	SI	1	158.435	0	100%
Marche					
1 - Marche Nord - Pesaro,Urbino	SI	7	367.573	2.801	99%
2 - Marche Centro-Ancona	SI	26	400.970	0	100%
3 - Marche Centro-Macerata	SI	7	283.428	64.950	81%
4 - Marche Sud-Alto Piceno Maceratese	NO			118.287	0%
5 - Marche Sud-Ascoli Piceno	SI	2	298.089	0	100%
Lazio					
1 - Lazio Nord- Viterbo	SI	16	133.638	179.779	43%
2 - Lazio Centrale - Roma	SI	1	2.705.603	1.185.902	70%
3 - Lazio Centrale - Rieti	NO			179.649	0%
4 - Lazio Meridionale - Latina	SI	1	585.269	45.005	93%
5 - Lazio Meridionale – Frosinone	NO			478.463	0%
Abruzzo					
1 - Aquilano	SI	1	97.389	7.227	93%
2 - Marsicano	SI	1	119.269	13.002	90%
3 - Peligno Alto Sangro	SI	1	56.166	19.362	74%
4 - Pescara	SI	1	377.979	79.990	83%
5 - Teramano	SI	1	266.504	0	100%
6 - Chietino	SI	1	274.367	0	100%
Molise					
UNICO - Molise	SI	1	31.451	288.623	10%
Campania					
1 - Calore Irpino	NO			722.688	0%
2 - Napoli Volturno	NO			2.841.780	0%
3 - Sarnese Vesuviano	SI	4	1.113.992	334.723	77%
4 - Sele	SI	1	52.172	724.832	7%
Puglia					
UNICO - Puglia	SI	1	4.032.950	36.919	99%
Basilicata					
UNICO - Basilicata	SI	2	591.338	0	100%
Calabria					
1- Cosenza	NO			727.694	0%
2 - Catanzaro	NO			366.647	0%
3 - Crotona	SI	1	60.673	111.498	35%
4 - Vibo Valentia	NO			167.628	0%
5- Reggio Calabria	NO			563.912	0%
Sicilia					
1 - Palermo	SI	1	263.727	977.514	21%
2 - Catania	NO			1.076.972	0%
3 - Messina	NO			653.861	0%
4 - Ragusa	NO			309.280	0%
5 - Enna	NO			173.676	0%
6 - Caltanissetta	SI	1	272.918	0	100%
7 - Trapani	NO			434.738	0%
8 - Siracusa	NO			398.948	0%
9 - Agrigento	NO			455.227	0%
Sardegna					
UNICO - Sardegna	SI	1	1.579.374	80.069	95%

Denominazione ATO	ATO che hanno risposto all'indagine	Bacini tariffari (numero)	Popolazione sottesa nei bacini tariffari	Popolazione non inclusa nell'indagine	Grado di completezza (pop. bacino/pop totale dell'ATO)
Interreg. Veneto-Friuli V. G.					
Lemene	NO			178.834	0%
Totale	66 SI	300	38.373.328	19.633.434	66%

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

Tabella 2.5 - ANNO 2008, risposte pervenute per tutti i servizi

Descrizione campione	Acquedotto	Fognatura	Depurazione	Quota fissa
Bacini (nr.)	300	266	258	266
Numero ATO	66	66	61	65
Numero gestori	137	122	120	127
Popolazione	38.373.328	37.710.873	36.808.005	37.747.372
ATO che hanno risposto in più rispetto alla Tabella 2.4		BG – Bergamo NV – Napoli Vulturno	BG – Bergamo	BG – Bergamo NV – Napoli Vulturno
ATO che hanno risposto in meno rispetto alla Tabella 2.4		VC –Valle del Chiampo; 3 - Crotone	VC –Valle del Chiampo; BR – Brenta; ORGO Orientale – Gorizia; 5 - Marche Sud-Ascoli Piceno; 5 –Teramano; NV – Napoli Vulturno 3 - Crotone	LG – Laguna di Venezia; 1- Aquilano; 3 - Crotone

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

2.4 Perdite Idriche

Il Comitato di Vigilanza, in parallelo all'avvio della procedura normalizzata di rendicontazione tecnica del SII con il rilevamento delle variabili gestionali e tecniche tramite il SIVIRI, ha condotto per il 2007 una indagine semplificata riguardante l'efficienza delle reti di distribuzione d'acqua potabile.

L'indagine è stata effettuata interpellando direttamente i soggetti gestori, sia gli affidatari del SII che le gestioni CIPE in economia, nonché i gestori industriali in ATO in cui il SII non è stato ancora affidato.

Oggetto del rilevamento sono stati i principali dati sui volumi immessi, persi in distribuzione e contabilizzati. All'indagine hanno risposto i gestori dei sistemi di distribuzione di acqua potabile per un totale di 36,7 milioni di abitanti, di cui 32,9 milioni serviti da gestori affidatari del SII.

Ulteriore obiettivo perseguito dall'indagine è stato quello di mettere in relazione gli investimenti finalizzati al contenimento delle perdite con i dati volumetrici del triennio precedente. In questo caso il maggior dettaglio richiesto è stato accompagnato da un numero di risposte più limitato da parte dei gestori come si può evincere dalla seguente tabella.

Tabella 2.6 – Indagine sulle perdite idriche, le risposte pervenute

Descrizione campione	Dati volumetrici 2007	Investimenti per riduzione perdite		
		2006	2005	2004
Numero ATO	67	55	51	48
Numero gestori	119	79	76	70
Popolazione	36.697.216	27.811.938	26.923.459	25.090.957

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

3 SITUAZIONE RISULTANTE DALLE INDAGINI

3.1 Organizzazione

A sedici anni dall'entrata in vigore della legge 36/94, successivamente recepita nel D.Lgs. 152/2006, l'indagine fotografa una situazione in cui la riforma del SII è ormai una realtà in fase avanzata di implementazione, ancorchè con gradi e modalità di attuazione differenti nelle diverse regioni.

Tutte le Regioni hanno emanato la relativa legge di recepimento tranne il Trentino Alto Adige, che non ha legiferato per gli effetti della sent. n. 412 del 7 dicembre 1994 della Corte Costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1, 2, 3, 4 e 5, della legge 36/94, ritenuti lesivi della sfera di autonomia delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Dei 92 ATO previsti dalle leggi regionali, 91 ATO si sono insediati, ad esclusione dell'ATO interregionale del Lemene fra il Friuli Venezia Giulia e il Veneto, che, a causa del ritardo con cui le due Regioni hanno trovato un accordo, solo recentemente è entrato in funzione.

3.1.1 Attività propedeutiche all'affidamento

L'attività di ricognizione delle AATO su scala nazionale, è la stessa rilevata con l'indagine al 31 dicembre 2007, con 90 ricognizioni terminate sui 92 ATO previsti. Solo nell'Ambito di Udine la ricognizione è in corso, oltre ovviamente all'ATO interregionale del Lemene. Dodici sono le AATO che hanno aggiornato 2 volte la ricognizione ed 1 (l'ATO di Pavia) che lo ha fatto per 3 volte.

In totale sono risultati approvati⁷ 84 Piani, uno risulta solo redatto. Gli ATO che non hanno completato gli adempimenti previsti sono concentrati in Valle d'Aosta, Lombardia, Friuli Venezia Giulia. In termini percentuali, i Piani approvati coprono il 95% della popolazione (55,2 milioni di abitanti) e quelli solo redatti l'1,5%. In sintesi, la pianificazione ormai giunta a termine copre circa il 96,5% della popolazione italiana.

In merito alle revisioni di piano e tariffarie, risulta che 30 AATO, su un totale di 84 Piani approvati, hanno effettuato uno o più aggiornamenti.

3.1.2 Affidamenti del SII

La normativa relativa agli affidamenti dei servizi pubblici locali, servizio idrico compreso, ha subito negli ultimi anni numerose modifiche⁸. Secondo le disposizioni vigenti al momento dell'indagine (art. 13, c. 5 del D.Lgs. 267/2000, richiamato dall'art. 150 del D.Lgs. 152/2006), l'affidamento del SII poteva avvenire:

- a) a società di capitali mediante gara a evidenza pubblica;
- b) in via diretta a società mista con procedura ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato;

⁷ Dall'Assemblea nel caso di AATO - consorzio o in Conferenza dei Sindaci nel caso di AATO – convenzione.

⁸ Vedi Appendice 1.

c) con modalità *in house* a società a capitale interamente pubblico.

Nella Tabella 3.1 sono riportate le forme di affidamento adottate dagli ATO. Dal confronto con il precedente Rapporto, si evince che gli ATO con affidamento effettuato passano da 67 a 69 (si aggiungono gli affidamenti di ATO Pavia ed ATO 9 Agrigento). In alcuni ATO è stata riconosciuta la possibilità, prevista anche da leggi regionali, di effettuare più affidamenti. Il numero dei soggetti affidatari passa da 106 della precedente rilevazione a 114.

Tabella 3.1 - Affidamenti effettuati

Regione	ATO previsti	ATO con affidamento effettuato	Società affidatarie	Società privata	Società mista con partner selezionato	Società mista con partner finanziario	Società pubblica	Non specificato / Altro	Società affidatarie per ambito
Piemonte	6	6	28	1	6	3	17	1	4,7
Val D'Aosta	1	0							0,0
Lombardia	12	7	12		5		2	5	1,7
Trentino A.A.					Non Legiferato				
Veneto	8	7	12			1	9	2	1,7
Friuli V.G.	4	1	1				1		1,0
Liguria	4	2	5				4	1	2,5
Emilia Romagna	9	9	16		2	3	6	5	1,8
Toscana (*)	6	6	6		5		1		1,0
Umbria	3	3	3		2		1		1,0
Marche	5	4	6				5	1	1,5
Lazio	5	4	4	1	1	1	1		1,0
Abruzzo	6	6	6				6		1,0
Molise	1	0							0,0
Campania	4	2	2		1		1		1,0
Puglia	1	1	1					1	1,0
Basilicata	1	1	1				1		1,0
Calabria	5	3	4			1	1	2	1,3
Sicilia	9	6	6	5	1				1,0
Sardegna	1	1	1				1		1,0
Interr. Lemene	1	0							0,0
Totale	92	69	114	7	23	9	57	18	1,7
Nord	45	32	74	1	13	7	39	14	2,3
Centro	19	17	19	1	8	1	8	1	1,1
Sud	28	20	21	5	2	1	10	3	1,1

(*) Rispetto al Rapporto pubblicato a Luglio 2009, la tabella contiene una correzione relativa alla Regione Toscana. L'ATO Ombrone ha infatti erroneamente inserito nel SIVIRI, affidamento a società *in house* "Acquedotto del Fiora". In realtà l'affidamento è ad una società mista, con partner privato selezionato tramite gara.

Fonte: Correzione su Tab. 1.10 del Rapporto sullo stato dei servizi idrici, volume I (luglio 2009)

Nelle Regioni del Centro e del Sud Italia e nelle Isole è prevalsa l'unicità della gestione. Nelle regioni del Nord, invece, il numero medio di gestori per ATO è 2,3. Le Regioni con il più alto numero di affidamenti sono il Piemonte (4,7 gestori per ATO), la Liguria (2,5), l'Emilia Romagna (1,8), la Lombardia e il Veneto (1,7).

La Tabella 3.1 mostra che dei 114 soggetti affidatari, 7 sono società private, 23 sono società a capitale misto con partner selezionato mediante procedura ad evidenza pubblica, 9 sono società

quotate in borsa, 57 sono società interamente pubbliche. Nella colonna “Non specificato/Altro” sono riportati 18 affidamenti, che riguardano sia società affidatarie per le quali non è stata specificata la tipologia di affidamento, sia società che hanno tipologie previste dalle leggi regionali di recepimento della legge 36/94 non collocabili nelle forme previste dall'art. 113, c. 5 del D.Lgs. 267/2000.

È evidente la prevalenza di affidamenti diretti a società a capitale interamente pubblico. Tale prevalenza è più alta nel Nord Italia, dove a fronte di 74 gestori, i soggetti pubblici sono 39 (52%). Pressochè allo stesso livello il Sud (48%), anche se si ritrovano 5 gestioni, tutte in Sicilia, affidate a soggetti privati individuati mediante gara. Nel Centro Italia prevale, con poco più del 42%, l'affidamento a società miste. Il Rapporto annuale sullo stato dei servizi idrici (luglio 2009) evidenzia anche che in alcuni ATO coesistono forme di gestione diverse. In questi casi si verifica sempre la circostanza per cui almeno uno dei gestori è una società interamente pubblica.

Prendendo a riferimento il totale della popolazione nazionale, il 66% è servito da un solo gestore del SII. Tale rilevazione corregge in maniera significativa quella del Rapporto precedente (79%) grazie ad una migliorata rilevazione dei dati introdotta con il SIViRI, che consente di avere informazioni disaggregate a livello dei singoli comuni. Vi sono anche casi in cui alcuni affidamenti effettuati investono una quota della popolazione dell'ambito estremamente ridotta. Si tratta in particolare degli ATO Catania (6%), Sele (7%), Brescia (10%), Palermo (24%), Toscana Nord (39%), Lazio Nord Viterbo (45%) e Siracusa (46%)

Di questo 66%, in termini di correlazione tra forma di affidamento e percentuale di popolazione, il 2% è servito da gestori privati, il 10% da società miste quotate in borsa, il 12% da società miste con partner industriale, il 20% da società pubbliche, del restante 22% non è stata comunicata la tipologia dell'affidatario.

L'affinamento dell'indagine effettuata ha consentito di censire in modo più completo le diverse forme di gestione esistenti sul territorio, comprese quelle non rientranti nelle tipologie previste per il SII.

Infatti, oltre alle gestioni risultanti dalle diverse forme di affidamento completate sono state censite le gestioni tutelate, le gestioni salvaguardate, le gestioni transitorie previste ex artt. 9 e 10 della legge 36/94 e le gestioni in economia. Le prime servono il 66% della popolazione, le seconde ben il 34%.

Questo dato fornisce un segnale allo stesso tempo indicativo e allarmante sulla persistente incompletezza della attuazione della riforma. Incompletezza che, nel perpetuare la convivenza – sovente persino nello stesso ambito – di regimi gestori differenti, per un verso genera, nell'immediato, situazioni di vistosa sperequazione fra utenti e, per altro verso, nel medio – lungo periodo, l'estrema difficoltà se non l'impossibilità, di pianificare in modo attendibile gli investimenti sulle reti e sugli impianti, ponendo così un'ipoteca in negativo per il futuro sull'erogazione del servizio e sulla sua qualità.

Complessivamente, le gestioni salvaguardate e le concessioni esistenti hanno un peso relativo modesto, ma - particolarmente in Lombardia, Friuli V.G., Lazio, Molise, Campania, Calabria e Sicilia - i Comuni che ancora gestiscono il servizio con aziende speciali o in economia sono molto numerosi.

Le gestioni in economia toccano particolarmente il servizio di fognatura, che, come in parte anche il servizio di depurazione, i gestori stentano ad assumere in carico.

Le gestioni in economia sono numericamente più consistenti in Lazio, Molise, Campania e Sicilia. Le Regioni dove invece le gestioni in economia sono meno presenti sono Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Umbria e Marche. La Regione Marche è quella in cui sono maggiormente presenti le gestioni salvaguardate, mentre in Lombardia, nei Comuni non serviti da gestori del SII, sono cospicue le concessioni esistenti.

Infine, sono state raccolte informazioni sul numero di Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane. L'incidenza di tali gestioni è concentrata in 5 Regioni (Piemonte, Veneto, Marche, Abruzzo e Calabria) e investe meno del 7% dei Comuni e appena l'1,5% della popolazione degli ATO interessati.

3.1.3 Organizzazione e costi degli ATO

Il totale delle spese correnti risultanti dai bilanci consuntivi 2007 di 78 ATO (popolazione sottesa di circa 49,1 milioni di abitanti) che hanno risposto all'indagine, ammonta a circa 48,3 milioni di €, con una media per ATO di circa € 620 mila ed una media di circa 0,98 € per abitante (Tabella 3.2), mantenendo sostanzialmente inalterati i dati dell'indagine 2007 e relativi ai consuntivi 2006.

Considerando i soli ATO strutturati in forma di consorzio, la spesa corrente media ammonta a 1,23 € per abitante, mentre per gli ATO in forma di convenzione è di € 0,72.

Tale differenza potrebbe essere spiegata alla luce del fatto che la forma di consorzio comporta una maggiore strutturazione degli ATO in termini di organi istituzionali (Presidenza e Consiglio di Amministrazione).

Il dato medio rilevato comporta una spesa media annua pari a circa 57 milioni di euro per il totale della popolazione nazionale.

Tabella 3.2 – Spesa corrente, media per ATO e per abitante

ATO	Numero	Spese correnti (000 €)	Popolazione (000)	Spesa per ATO (000 €)	Spesa media per abitante (€/ab)	Spesa media per abitante(/ab) Indagine 2007 (2)
Consorzio	43	31.993	26.099	744	1,23	1,14
Convenzione	34	15.679	21.725	461	0,72	0,72
Altro ¹	1	655	1.303	655	0,50	n.d.
Totale	78	48.327	49.128	620	0,98	0,98

(1) Altro si riferisce all'AATO di Città di Milano che ha adottato una forma associativa non prevista dalla legge nazionale, si è infatti costituita come Azienda Speciale

(2) Per un confronto si veda il "Rapporto sullo stato dei servizi idrici: situazione rilevata al 31 dicembre 2007" del Comitato per la Vigilanza sull'uso delle risorse idriche, presente all'indirizzo web: www.coviri.it/page_06.html

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

In merito alla consistenza del personale, su 81 ATO che hanno compilato il SIVIRI, risulta che sono presenti 595 unità comprensive di dirigenti e collaboratori esterni. Come rilevato nel rapporto precedente i contratti a tempo determinato prevalgono su quelli a tempo indeterminato (318 contro 252⁹).

⁹ Dei restanti 25 unità non è stata indicata la posizione.

Questi dati evidenziano una situazione organizzativa di grande debolezza, nonchè una incidenza di costo non elevata.

3.1.4 Autorità di ATO che non hanno attivato il SII

A 16 anni dall'avvio della riforma dei servizi idrici sono ben 23 le AATO che non hanno ancora portato a termine l'iter previsto ai fini dell'attivazione del SII.

Delle 23 AATO censite, ben 6¹⁰ non hanno ancora provveduto ad approvare il Piano d'Ambito (PdA) (Tabella 3.3); oltre all'ATO Interregionale del Lemene – solo recentemente insediato per cause imputabili al raggiungimento dell'accordo tra le regioni interessate – figurano l'ATO Centrale Udine, che sconta il ritardo con cui la regione Friuli ha emanato la legge di recepimento della legge 36/94, tre ATO della Lombardia (Como, Sondrio e Varese) e l'ATO Unico Valle d'Aosta in cui la legislazione regionale prevede la costituzione di ben 7 sottoambiti. La popolazione residente in tali ATO, ricadenti tutti nelle regioni del Nord, ammonta a 2.443.519 abitanti, pari al 4,2% della popolazione nazionale.

In assenza di società affidatarie le forme di gestione che si riscontrano in questi ATO, sono riconducibili a: gestioni transitorie (Aziende speciali, Enti e consorzi pubblici ossia ex art. 10, c.1 legge 36/94); gestioni salvaguardate (ex art. 9, c. 4 legge 36/94) e gestioni in economia. La Tabella 3.3 fornisce il dettaglio della situazione relativa alle gestioni esistenti.

Tabella 3.3 - AATO che non hanno approvato il Piano d'Ambito

Regione	ATO	Numero Comuni costituenti l'ATO	Popolazione (Istat 2006)	Piano d'Ambito	Gestioni esistenti	Gestioni in economia (n. comuni)
Valle d'Aosta	Unico -Valle d'Aosta	74	124.812	no	0	74
Lombardia	Como	162	572.441	in corso	1 salvaguardata; 11 transitorie	98
Lombardia	Sondrio	78	180.429	no	nd	nd
Lombardia ⁽¹⁾	Varese	141	855.400	redatto	nd	66
Friuli V. G.	Centrale Udine	137	531.603	no	4 transitorie	12
Veneto FVG	Interregionale del Lemene	26	178.834	no	nd	nd
Popolazione totale		618	2.443.519			

(1) Per 75 comuni non è stato indicato nessun tipo di gestione.

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

Nei rimanenti 17 ATO, nonostante il PdA sia stato approvato e spesso si sia proceduto anche a diversi aggiornamenti (Tabella 3.4), il processo di riforma rimane ancora largamente incompiuto non essendo stato ancora affidato il servizio.

Di questi ATO, 7 appartengono a regioni del Nord, 3 al Centro e 7 al Sud; la popolazione interessata è pari a 8.647.263 abitanti (14,9% della popolazione nazionale).

¹⁰ Il dato differisce da quello riportato nella tabella 1.8 del "Rapporto sullo Stato dei Servizi Idrici, 2009" (in cui erano 7 le AATO ancora sprovviste di PdA) in quanto nel mese di settembre 2009 l'AATO Triestino ha approvato il PdA.

Oltre alle forme di gestione già citate nel caso delle AATO che non hanno ancora approvato il PdA (transitorie, salvaguardate e gestioni in economia) si riscontra il ricorso a gestioni tutelate (ex art. 10, c. 3 legge 36/94).

Il numero di gestioni in economia è riferito ai soli casi in cui tutti i tre segmenti del SII sono gestiti direttamente dai comuni; sarebbe molto più elevato, invece, se si considerassero le gestioni in economia per singolo ramo di servizio. Ad esempio nell'ATO Lecco il solo servizio di acquedotto è gestito direttamente dal comune in ben 45 casi; in tre casi: ATO Rieti, ATO Ragusa e ATO Trapani tutti i comuni dell'ATO gestiscono tutti i tre servizi in economia; per altri 3 ATO: Pordenone, Imperia e Vibo Valentia non sono stati forniti dati relativi alle gestioni esistenti.

In due ATO della Lombardia, Cremona e Lecco, è stata rilevata la scissione tra società di gestione della rete (società patrimoniale) e società di gestione dei servizi idrici, situazione questa che dovrà essere corretta a seguito della sent. della Corte Costituzionale n. 307/2009, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 49 c. 1 della L.R. Lombardia 26/2003.

Tabella 3.4 - AATO che non hanno affidato il SII

Regione	ATO	Numero Comuni costituenti l'ATO	Popolazione (Istat 2006)	Data di approvazione del Piano d'Ambito	Gestioni esistenti	Gestioni in economia (n. comuni)	Note
Lombardia	Cremona	115	350.368	07/12/2007	6 transitorie (+ 6 società patrimoniali)	3	previsti due affidamenti
Lombardia	Lecco	90	327.510	-20/12/2007 -rev. lug 2009	10 transitorie (+ 1 società patrimoniale)	6	1 affidamento <i>in house</i> previsto per giugno 2009
Veneto	Laguna di Venezia	25	655.587	31/12/2003	1 salvaguardata	0	previsti 2 affidamenti
Friuli V.G.	Occidentale Pordenone	36	209.995	giu 2009	nd	nd	1 affidamento <i>in house</i> previsto per ottobre 2009.
Friuli V.G.	Orientale Trieste	6	236.512	set 2009	2 tutelate	1	le 3 società tutelate gestiscono solo il servizio di depurazione
Liguria	Imperia	67	217.354	09/12/2003	nd	nd	
Liguria	Savona	69	283.218	11/12/2003	3 tutelate	37	
Marche	1 - Pesaro Urbino	67	370.374	- 22/12/2003 - 04/05/2005 - 05/03/2008 + 1 in corso	3 salvaguardate	1	
Lazio	3 - Lazio Centrale Rieti	81	179.649	04/07/2002	0	81	la società transitoria svolge il servizio solo su Termoli; tutti gli altri comuni svolgono i tre segmenti del servizio in economia.
Molise	Unico Molise	136	320.074	21/09/2004	1 transitoria	135	
Campania	1 - Calore Irpino	195	722.688	29/05/2003	2 tutelate; 5 transitorie	36	
Campania	2 - Napoli Volturno	136	2.841.780	-30/09/2002 -01/03/2003	4 transitorie	26	

Regione	ATO	Numero Comuni costituenti l'ATO	Popolazione (Istat 2006)	Data di approvazione del Piano d'Ambito	Gestioni esistenti	Gestioni in economia (n. comuni)	Note
Calabria	2 - Catanzaro	80	366.647	19/02/2004	1 tutelata; 1 salvaguardata	20	1 tutelata su 1 comune; 1 salvaguardata su 1 comune. Per 58 comuni i servizi di acquedotto e fognatura sono gestiti in economia, ma nulla si sa sulla depurazione E' previsto un affidamento <i>in house</i> entro dicembre 2009
Calabria	4 - Vibo Valentia	50	167.628	19/12/2002	nd	nd	
Sicilia	3 - Messina	108	653.861	-28/12/2002 -17/12/2003 -23/5/2006	2 transitorie	88	
Sicilia	4 - Ragusa	12	309.280	20/12/2002	0	12	E' previsto un affidamento <i>in house</i> entro dicembre 2009
Sicilia	7 - Trapani	24	434.738	12/12/2002 + 1 in corso	0	24	
Popolazione totale		1.297	8.647.263				

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

Per la quasi totalità della popolazione dei 23 ATO che non hanno ancora attivato il SII il regime tariffario adottato è quello CIPE; fanno eccezione gli ATO di Cremona, Laguna di Venezia e Pesaro Urbino che applicano il regime previsto dal Metodo Normalizzato. In tale regime la tariffa del SII è determinata in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio; nel regime CIPE, invece, la tariffa dovrebbe assicurare la copertura dei soli costi operativi di esercizio e di conseguenza risulta inferiore. Tuttavia questo risparmio spesso si traduce in minori investimenti, con conseguenti situazioni di precarietà delle reti e degli impianti.

Nonostante la popolazione nazionale ancora priva del gestore previsto sia pari al 34%, la percentuale stimata di quella soggetta a regime CIPE è pari al 30% circa. Questo lieve scostamento dei valori deriva dal fatto che sebbene taluni gestori affidatari ancora non abbiano preso in carica alcuni comuni ci sono per contro molte gestioni tutelate e/o salvaguardate che seguono ugualmente una pianificazione ed applicano le tariffe in regime di Metodo Normalizzato.

In ogni caso, questo dato testimonia delle necessità, per le ragioni già esposte, di rivedere il sistema della gestione del CIPE, unitamente a quello delle altre forme gestorie estranee al modello SII (transitorie, salvaguardate, etc.), onde consentire quella riconduzione ad un'unità di schema operativo che rappresenta la premessa essenziale per assicurare all'utenza la continuità nell'erogazione del servizio e la qualità dello stesso.

3.2 Investimenti

Le indagini effettuate indicano in circa 50 mld di euro le risorse finanziarie necessarie per gli investimenti occorrenti nel medio – lungo periodo. Si tratta di un nodo cruciale, che coinvolge l'interesse degli utenti e delle comunità locali, degli amministratori e degli operatori economici, ivi compresi quelli bancari. L'indagine sugli investimenti presentata nel Rapporto contiene le informazioni dettagliate in merito agli investimenti programmati nei Piani di Ambito, agli investimenti realizzati dai gestori dall'anno di affidamento al 2007, alla ripartizione per segmento (acquedotto, fognatura, depurazione) e per tipologia (manutenzioni e sostituzioni, nuove opere) degli investimenti realizzati, alle fonti di finanziamento.

L'indagine presenta vari elementi di novità rispetto alle precedenti. Anzitutto, i dati sono disaggregati a livello di singolo gestore e sono distinti gli importi degli investimenti programmati e realizzati, sia al lordo che al netto dei contributi a fondo perduto. In tal modo è possibile analizzare il peso dei contributi pubblici. Altra novità è l'analisi delle revisioni intervenute, vale a dire le riprogrammazioni degli investimenti esperite periodicamente per adeguare i Piani di Ambito alle variazioni delle circostanze e delle priorità. Inoltre, nel confronto tra investimenti programmati e investimenti realizzati, oltre al valore degli stessi e allo scostamento registrato, si presentano anche le cause. Infine, le tipologie di fonti di finanziamento sono state riviste e restituiscono il dato riguardante sia le fonti previste, sia quelle effettivamente utilizzate.

3.2.1 Investimenti previsti nei Piani d'Ambito

La Tabella 3.5 riassume i dati raccolti in merito agli investimenti previsti, pari a quasi € 29 miliardi al lordo dei contributi a fondo perduto. Ciò si traduce, in media, in investimenti per abitante di € 780, ossia quasi € 36 l'anno per abitante su un periodo medio di affidamento di 21 anni.

La media nazionale sottende, tuttavia, situazioni estremamente differenziate sul territorio nazionale: in termini di investimento pro-capite, si passa da un minimo di € 19 a un massimo di € 6.200 circa. I valori minimo e massimo degli investimenti annui pro-capite sono invece rispettivamente pari a € 0,96 e € 206,65.

La Tabella 3.6 presenta i dati di sintesi degli investimenti previsti nei Piani di Ambito al netto dei contributi pubblici a fondo perduto, che si attestano attorno al 14% del totale degli investimenti previsti. Gli investimenti pro-capite passano da € 780 a € 656, quindi i contributi pubblici per abitante sono pari a € 124 circa. Annualmente, è previsto un investimento netto pro-capite di € 30,66, contro i € 35,81 lordi, per cui i contributi a fondo perduto ammontano a € 5,15 l'anno pro-capite.

Tabella 3.5– Investimenti previsti nei Piani di Ambito al lordo dei contributi a fondo perduto (sintesi, 60 ATO, 102 gestori)

	Importo (€)	Abitanti	Durata del Piano	Per abitante (€/ab)	Per abitante per anno (€/ab/anno)
Totale	28.838.693.388	36.962.027	-	-	-
Media	-	-	22	780,22	35,81
Massimo	4.670.067.000	4.069.869	32	6.199,48	206,65
Minimo	241.312	1.461	1	19,13	0,96

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

Tabella 3.6– Investimenti previsti nei Piani di Ambito al netto dei contributi a fondo perduto (sintesi, 58 ATO, 100 gestori)

	Importo (€)	Quota sul totale (%)	Per abitante (€/ab)	Per abitante per anno (€/ab/anno)
Totale	23.857.661.808	-	-	-
Media	-	85,63%	655,95	30,66
Massimo	3.715.187.000	100,00%	4.063,60	136,23
Minimo	241.312	1,67%	11,23	0,45

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

Nella Tabella 3.7 e nella Tabella 3.8 si estrapolano i dati all'intera popolazione italiana, per stimare l'investimento su tutto il territorio nazionale. Si comparano poi i dati estrapolati dall'indagine del Comitato con i dati contenuti nel Blue Book 2009. Nonostante la diversità del campione, si nota che i valori relativi agli investimenti pro-capite e pro-capite annui sono confrontabili tra i due rapporti, come anche l'indicazione sulla percentuale complessiva di contributi a fondo perduto, pari a circa 11-14% del totale degli investimenti programmati.

Tabella 3.7 – Proiezione investimenti su base nazionale al lordo dei contributi a fondo perduto

	Popolazione	Importo (€)	Per abitante (€/ab)	Per abitante per anno (€/ab/anno)	Estensione alla popolazione dell'Italia (€)
Comitato 2009	36.370.900	27.862.328.408	766,06	35,80	45.289.772.848
Blue Book 2009	53.724.140	41.814.301.000	881,42	34,98	60.518.094.000

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

Tabella 3.8 – Proiezione investimenti su base nazionale al netto dei contributi a fondo perduto

	Importo (€)	Quota sul lordo (%)	Per abitante (€/ab)	Per abitante per anno (€/ab/anno)	Estensione alla popolazione dell'Italia (€)
Comitato 2009	23.857.661.808	85,63%	655,95	30,66	38.780.250.816
Blue Book 2009	37.142.439.000	88,83%	-	-	54.164.586.000

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

A livello di macro-aree geografiche, il Rapporto mostra che gli investimenti programmati al netto dei contributi a fondo perduto sono in media maggiori, come quota sul totale degli investimenti programmati, nel Centro Italia e minori nel Nord Italia e ancor più nel Sud Italia e nelle isole, dove sono più elevati i contributi pubblici. In quest'ultima area, i contributi pubblici previsti raggiungono in media quasi il 23% del totale degli investimenti programmati.

Dai dati relativi all'andamento degli investimenti programmati nei primi 10 anni di validità dei Piani di Ambito si nota un maggiore contributo dei finanziamenti pubblici nei primi anni, che poi diminuisce dal quarto anno di gestione. L'andamento nelle tre macro-aree geografiche mostra che al Nord e specialmente al Sud i contributi pubblici nei primi anni svolgono un ruolo importante nel finanziamento degli investimenti programmati ma decrescono nel tempo, mentre al Centro i contributi rimangono complessivamente stabili, sebbene proporzionalmente inferiori, in tutto il periodo considerato.

3.2.2 Revisioni dei Piani d'Ambito

La Tabella 3.9 mette a confronto l'ammontare degli investimenti come previsti dal PdA originario, con l'ammontare risultante dall'ultima revisione effettuata, al lordo e al netto dei contributi pubblici. Non sono considerate le revisioni effettuate in quelle AATO che avevano originariamente attivato un Piano di breve periodo, soppiantato poi da uno di lungo periodo. Si nota che gli investimenti programmati al lordo dei contributi sono stati rivisti verso l'alto del 2,33% appena, mentre gli investimenti programmati al netto dei contributi sono stati ridotti del 4,22%. Vi è pertanto un sostanziale aumento del contributo pubblico previsto, di oltre il 70%, da poco più di € 1 miliardo a quasi € 1,8 miliardi.

Tabella 3.9 – Revisioni ordinarie/straordinarie dei Piani di Ambito e gli investimenti previsti al lordo e al netto dei contributi a fondo perduto (sintesi, 26 ATO, 34 gestori)

	Investimenti originariamente previsti	Investimenti previsti all'ultima revisione	Scostamento (%)		
			Medio	Massimo	Minimo
Investimenti al lordo dei contributi a fondo perduto	11.837.033.018	12.113.018.403	2,33%	367,44%	-43,71%
Investimenti al netto dei contributi a fondo perduto	10.815.924.331	10.355.990.124	-4,22%	370,17%	-65,44%
Contributi a fondo perduto	1.021.108.687	1.757.028.279	72,07%	-	-

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

3.2.3 Investimenti realizzati

La Tabella 3.10 presenta i dati di sintesi in merito all'ammontare di investimenti realizzati, al lordo e al netto dei contributi pubblici, confrontandoli con i valori programmati nei Piani di Ambito per il periodo di rendicontazione.

Dai dati è confermato l'andamento deludente osservato nella precedente edizione del Rapporto (marzo 2008), che per la prima volta aveva analizzato tale informazione a livello nazionale. Quest'anno, da un campione della popolazione analogo e pari a 30 milioni di abitanti circa, risulta che il 56% degli investimenti previsti nel periodo rendicontato è stato finora realizzato. Rispetto all'anno precedente, quando il tasso di realizzazione risultava pari al 49%, si nota quindi un leggero miglioramento. Ma si tratta comunque di un dato preoccupante, che investe la valutazione sull'effettiva capacità della riorganizzazione prevista dalla riforma di superare le attuali criticità del servizio.

Scendendo nel dettaglio si nota che, escludendo i contributi pubblici, il tasso di realizzazione è più elevato, pari al 66%. Il tasso di realizzazione degli investimenti finanziati con contributi pubblici è quindi più basso, pari al 36%. Se ne deduce che la maggior parte dello scostamento tra quanto previsto e quanto realizzato è da imputarsi anzitutto alla mancata realizzazione di opere destinate ad essere finanziate attraverso contributi pubblici.

Tabella 3.10 – Investimenti realizzati rispetto a quelli previsti dai Piani di Ambito (sintesi, 54 ATO, 89 gestori)

	Durata media dei Piani	Media anni di rendicontazione	Investimenti totali previsti (€)	Investimenti previsti nel periodo rendicontato (€)	Investimenti realizzati (€)	Tasso di realizzazione (%)
Comprensivi dei contributi a fondo perduto	21	3	24.581.951.944	5.944.598.711	3.320.133.477	55,85%
Al netto dei contributi a fondo perduto	21	3	20.981.344.461	3.979.304.643	2.622.083.769	65,89%

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

A livello di macro-aree geografiche, il Rapporto annuale sullo stato dei servizi idrici (luglio 2009) mostra che lo scostamento più pronunciato è al Sud e nelle isole. E' inoltre al Sud e nelle isole che si registra il minor tasso di realizzazione delle opere destinate ad essere finanziate attraverso fondi pubblici.

Per quanto riguarda invece gli investimenti destinati ad essere autofinanziati dal servizio, le ragioni dello scostamento registrato, comunque consistente (-34%), possono essere varie. Le previsioni dei Piani di Ambito per i primi anni in diversi casi si sono rivelate eccessivamente ambiziose. I nuovi gestori del SII hanno incontrato delle difficoltà iniziali nel realizzare gli investimenti previsti. Ancora, l'andamento crescente dei prezzi dell'energia, in diminuzione solo a partire da metà 2008, ha talora assorbito buona parte dei flussi di cassa previsti. Le stesse modalità di applicazione del Metodo Tariffario vigente possono aver contribuito a raggiungere volumi dei ricavi inferiori a quelli previsti.

3.2.4 Cause degli scostamenti

Con l'analisi delle cause degli scostamenti, sintetizzata nella Tabella 3.11, si è tentato di distinguere le ragioni della mancata realizzazione degli investimenti o della loro anticipata realizzazione. Tuttavia, il campione utilizzabile è molto ridotto e copre appena € 400 milioni di scostamento, rispetto ai 2,6 miliardi di scostamento complessivo registrato sul territorio nazionale.

Dalle informazioni disponibili si nota solo che il 70% delle mancate realizzazioni dipende dai ritardi nell'effettuazione degli investimenti, mentre il 4% dipende da mancate autorizzazioni. Preoccupa, in ogni caso, il fatto che, per ben un quarto dei ritardi di realizzazione, non si sia stati in grado di rendere note alla Commissione le cause che li hanno provocati. Ancor meno indicativo è il dato di sintesi disponibile sulle cause degli anticipi di realizzazione: oltre il 90% non può essere ascritto a nessuna delle due cause previste dal sistema.

Tabella 3.11 - Cause dello scostamento tra gli investimenti realizzati rispetto a quelli previsti nei Piani di Ambito (sintesi, 21 ATO, 40 gestori)

Cause	Importo (€)	Quota sul totale (%)
Mancata realizzazione		
Ritardi di realizzazione	245.165.891	70,51%
Mancate autorizzazioni	13.956.574	4,01%
Perenzione di somme disponibili	2.413.191	0,69%
Altro	86.157.598	24,78%
Totale ritardi di realizzazione	347.693.255	100,00%
Anticipi di realizzazione		
Anticipi di realizzazione	4.436.462	9,12%
Interventi straordinari per emergenza	67.519	0,14%
Altro	44.146.580	90,74%
Totale anticipi di realizzazione	48.650.561	100,00%

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

3.2.5 Investimenti realizzati ripartiti per servizio e per tipologia

Nel presente paragrafo sono riportati i dati relativi alla ripartizione degli investimenti realizzati, al lordo e al netto dei contributi pubblici, suddivisi per servizio (acquedotto, fognatura e depurazione) e per tipologia di investimento (manutenzioni straordinarie e nuove opere). Il campione analizzato varia da un aspetto all'altro, poiché non tutti gli ATO sono stati in grado di fornire il duplice livello di dettaglio richiesto.

La Tabella 3.12, in cui si rendicontano investimenti realizzati al lordo dei contributi pubblici per circa € 1 miliardo, mostra che il 47% di questi ha riguardato il servizio di acquedotto, il 28% il servizio di fognatura e il 18,5% circa la depurazione. Dal totale degli investimenti realizzati nel servizio di acquedotto, si è distinta la spesa relativa alla riduzione delle perdite, che ammonta al 5,6% del totale.

Tabella 3.12 - Ripartizione per segmento degli investimenti realizzati dall'anno di affidamento all'anno di rilevazione al lordo dei contributi a fondo perduto (sintesi)

	Importo (€)	Quota (%)
Acquedotto	509.195.313	47,04%
di cui per riduzione perdite	60.717.956	5,61%
Fognatura	305.586.815	28,23%
Depurazione	199.948.498	18,47%
Altro (Studi e ricerche, sedi, ecc..)	67.657.216	6,25%
Totale	1.082.387.842	100,00%

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

La Tabella 3.13 mostra che i contributi pubblici erogati sono stati principalmente impiegati per realizzare opere nei servizi di fognatura e depurazione, nonché nella riduzione delle perdite nel servizio di acquedotto. I contributi pubblici hanno pesato per il 34% e il 38% rispettivamente per depurazione e fognatura, mentre nell'acquedotto l'incidenza è stata del 17% circa. Si noti infine che anche gli investimenti in acquedotto diretti alla riduzione delle perdite sono stati sussidiati per il 32%.

Tabella 3.13 – Ripartizione per segmento dei contributi a fondo perduto utilizzati dall'anno di affidamento all'anno di rilevazione (sintesi)

Segmento	Importo (€)	Incidenza sul totale degli investimenti realizzati (%)
Acquedotto	84.736.320	16,64%
Riduzione perdite	20.001.126	32,94%
Fognatura	115.466.687	37,79%
Depurazione	67.368.256	33,69%
Altro (Studi e ricerche, sedi, ecc.)	2.387.773	3,53%
Totale	269.959.036	24,94%

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

Passando ad analizzare la ripartizione degli investimenti per tipologia, al lordo dei contributi pubblici, la Tabella 3.14 mostra che quasi il 62% di questi è stato utilizzato per la realizzazione di nuove opere, mentre il 38% per l'effettuazione di manutenzioni straordinarie.

Tabella 3.14 - Ripartizione per tipologia degli investimenti realizzati dall'anno di affidamento all'anno di rilevazione al lordo dei contributi a fondo perduto (sintesi)

	Importo (€)	Quota (%)
Manutenzione straordinaria e sostituzioni	431.690.240	38,44%
Nuove Opere	691.205.984	61,56%
Totale	1.122.896.224	100,00%

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

In Tabella 3.15 e Tabella 3.16 sono stati incrociati i dati relativi alle due ripartizioni, per servizio e per tipologia, al fine di trarre ulteriori informazioni. Si nota che metà degli investimenti lordi realizzati nel servizio di acquedotto è diretta verso la realizzazione di nuove opere e metà è servita per la manutenzione straordinaria delle opere esistenti. Oltre il 28% degli investimenti realizzati nel servizio acquedotto per la realizzazione di nuove opere è stato finanziato attraverso contributi pubblici, mentre nella manutenzione straordinaria degli acquedotti i contributi pubblici sono stati inferiori al 5%.

Come atteso, gli interventi di riduzione delle perdite effettuati sono stati per lo più di manutenzione straordinaria e sono stati finanziati per il 36% da fondi pubblici. Al contrario, gli investimenti nella fognatura e nella depurazione si sono concretizzati prevalentemente nella costruzione di nuove opere, che sono state finanziate rispettivamente per il 47% e il 44% attraverso contributi pubblici.

Tabella 3.15 - Ripartizione per segmento e tipologia degli investimenti realizzati dall'anno di affidamento all'anno di rilevazione al lordo dei contributi a fondo perduto (sintesi)

	Manutenzione straordinaria e sostituzioni (€)	Nuove Opere (€)	Totale (€)
Acquedotto	250.591.269	258.604.044	509.195.313
<i>di cui per riduzione perdite</i>	<i>52.829.238</i>	<i>3.087.717</i>	<i>55.916.956</i>
Fognatura	70.038.121	235.548.694	305.586.815
Depurazione	50.848.583	149.099.915	199.948.498
Altro (Studi e ricerche, sedi, ecc..)	7.383.029	44.865.614	52.248.642
Totale	378.861.001	688.118.267	1.066.979.269

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

Tabella 3.16 – Ripartizione per segmento dei contributi a fondo perduto utilizzati dall'anno di affidamento all'anno di rilevazione (sintesi)

Segmento	Manutenzione straordinaria e sostituzioni		Nuove Opere	
	Importo (€)	Incidenza sul totale degli investimenti realizzati	Importo (€)	Incidenza sul totale degli investimenti realizzati
Acquedotto	11.821.916	4,72%	73.793.969	28,54%
<i>di cui per riduzione perdite</i>	<i>19.123.988</i>	<i>36,20%</i>	<i>877.137</i>	<i>28,41%</i>
Fognatura	4.322.557	6,17%	111.213.790	47,21%
Depurazione	2.587.248	5,09%	65.451.558	43,90%
Altro (Studi e ricerche, sedi, ecc..)	3	0,00%	0	0,00%
Totale	18.731.723	4,94%	250.459.317	36,40%

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

3.2.6 Investimenti e forme di finanziamento

L'ultimo aspetto relativo agli investimenti sui quali si sofferma la presente indagine è quello relativo alle forme di finanziamento. Sono stati distinti i dati programmati nei PdA da quelli relativi ai finanziamenti utilizzati. Questi ultimi sono stati poi confrontati con le forme di finanziamento previsti per i soli anni di rendicontazione degli investimenti realizzati, in modo da effettuare un confronto più appropriato alla ricerca di eventuali tendenze e scostamenti.

La Tabella 3.17 presenta i dati di sintesi relativi alle forme di finanziamento previste nei PdA per l'intero periodo di programmazione degli investimenti. I dati evidenziano che, per il 46% degli investimenti previsti, la fonte prevista è l'autofinanziamento attraverso il corrispettivo pagato dagli utenti. Per il 34% degli investimenti si prevede il ricorso a strumenti di debito, per il 17% ai contributi pubblici e per il 3% alle sottoscrizioni degli azionisti.

Tabella 3.17 - Forme di finanziamento degli investimenti previste nei Piani di Ambito per l'intero periodo di pianificazione (sintesi: 29 ATO, 48 gestori)

	Importo (mln €)	Quota sul totale (%)
Autofinanziamento (aumenti di capitale proprio)	5.508.558.053	44,57%
Aumenti di capitale sociale (in forma onerosa sottoscritti da azionisti)	391.111.776	3,16%
Contributi a fondo perduto	2.054.371.267	16,62%
Debito (compreso il TFR)	4.404.095.270	35,64%
Totale	12.358.136.366	100,00%

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

Nella Tabella 3.18 si comparano i dati relativi alle fonti di finanziamento previste durante il periodo rendicontato, con i dati sulle fonti di finanziamento effettivamente utilizzate nel medesimo periodo. Si nota come tutte le fonti finanziarie siano state utilizzate in maniera inferiore rispetto a quanto previsto, ma lo scostamento è stato maggiore per i contributi a fondo perduto, che sono venuti meno per il 24% di quanto previsto. L'autofinanziamento è risultato inferiore rispetto a quello previsto di pochi punti percentuali, mentre la quota di debito effettivamente contratto o ereditato dalle gestioni preesistenti è rimasta sostanzialmente pari a quella prevista.

Tabella 3.18 - Forme di finanziamento degli investimenti previste nei Piani di Ambito e utilizzate fino all'anno di rendicontazione (sintesi: 27 ATO, 44 gestori)

	Forme di finanziamento previste fino all'anno di rendicontazione		Forme di finanziamento utilizzate fino all'anno di rendicontazione		
	Importo (€)	Quota sul totale (%)	Importo (€)	Quota sul totale (%)	Scostamento (%)
Autofinanziamento (aumenti di capitale proprio)	597.517.348	32,57%	594.059.395	34,83%	-0,58%
Aumenti di capitale sociale (in forma onerosa sottoscritti da azionisti)	167.812.000	9,15%	163.372.984	9,58%	-2,65%
Contributi a fondo perduto	482.517.567	26,30%	366.682.962	21,50%	-24,01%
Debito (compreso il TFR)	586.563.337	31,98%	581.273.851	34,08%	-0,90%
Totale	1.834.410.252	100,00%	1.705.389.191	100,00%	-7,03%

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

3.3 Tariffe

L'indagine sulle tariffe applicate negli anni 2007 e 2008 è stata organizzata in modo da offrire un quadro il più completo possibile sull'articolazione delle tariffe approvate dalle singole AATO. Il SIViRI raccoglie i dati relativi alle modalità con le quali ogni AATO definisce le proprie articolazioni: quota fissa, scaglioni di consumo, valori delle tariffe e loro differenziazione a seconda degli usi.

Per ogni bacino tariffario compreso nell'ATO, è stato richiesto il regime tariffario applicato (Metodo Normalizzato o sistema CIPE), l'importo delle tariffe variabili e la quota fissa per acquedotto, fognatura e depurazione, per le seguenti tipologie di uso:

1. domestico,
2. domestico non residente,
3. agricolo,
4. zootecnico,
5. commerciale,

6. artigianale,
7. industriale,
8. pubblico,
9. usi diversi,
10. usi personalizzati (fino a quattro categorie).

In riferimento agli usi personalizzati, il SIVIRI dà la possibilità di inserire la descrizione e i valori per ulteriori quattro categorie.

Le valutazioni sono state effettuate nel seguente ordine:

- analisi dell'articolazione utilizzata per usi domestici e non;
- calcolo della spesa per classi di consumo a 100, 150, 200 e 250 m³/anno e analisi dei risultati ottenuti;
- confronto della spesa negli anni: crescita della spesa e del costo unitario nel periodo 2002-2008;
- sostenibilità della spesa;
- confronto internazionale.

Mano a mano che si sono affrontati i vari temi, il campione è stato rielaborato per renderlo coerente con le valutazioni di volta in volta effettuate. Ad esempio il confronto intertemporale sulla spesa può essere fatto solo per bacini tariffari presenti sia nel 2007 che nel 2008.

La situazione, come per l'indagine precedente¹¹, si presenta ancora molto confusa e ben lontana dai requisiti di trasparenza e chiarezza necessari. Nei 55 ATO che hanno risposto all'indagine per il 2007 e nei 66 ATO del 2008, sono presenti rispettivamente, per il solo utilizzo domestico dell'acqua potabile, 226 e 300 bacini tariffari diversi. Evidentemente questa è una eredità del passato, quando quasi ogni Comune gestiva autonomamente la distribuzione dell'acqua potabile, applicando tariffe e condizioni di erogazione diverse rispetto ai territori limitrofi. La graduale applicazione della riforma del SII dovrebbe produrre la progressiva eliminazione di più bacini tariffari nel medesimo Ambito. La linea di tendenza, contenuta nel Metodo tariffario ad oggi vigente¹², è ben delineata: pur persistendo affidamenti salvaguardati e tutelati, il processo di formazione di gestioni unitarie a livello di ATO e affidatarie di SII dovrebbe determinare una riduzione delle strutture tariffarie, consentendo ai cittadini che risiedono in territori vicini una accettabile omogeneità tra le tariffe praticate.

3.3.1 Articolazione tariffaria nell'uso domestico

In merito all'articolazione tariffaria, l'indagine evidenzia, sia per il 2007 che per il 2008, l'applicazione di soluzioni differenziate tra utenze domestiche e non.

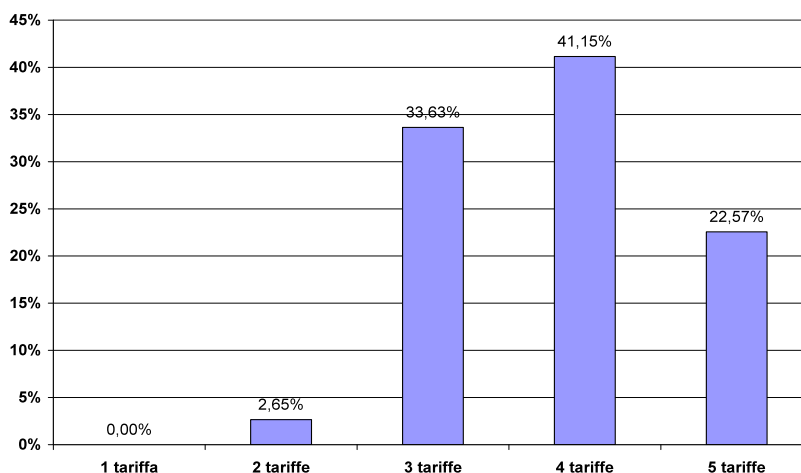
¹¹ "Rapporto sullo stato dei servizi idrici: situazione rilevata al 31 dicembre 2007", Co.Vi.R.I., marzo 2008, Roma www.conviri.it/page_06.html

¹² Decreto ministeriale dei Lavori Pubblici 1/08/96.

Per le utenze domestiche l'articolazione prevede l'applicazione di quote variabili in aumento per scaglioni di metri cubi crescenti per l'acquedotto e una tariffa generalmente indifferenziata per fognatura e depurazione.

Per le tariffe di **acquedotto ad uso domestico** è risultato che, nel 2007, la maggior parte dei bacini tariffari prevedono un'articolazione costituita da 4 livelli (41,15% del campione), mentre nessun bacino vede l'applicazione di un'unica tariffa (Figura 3.1).

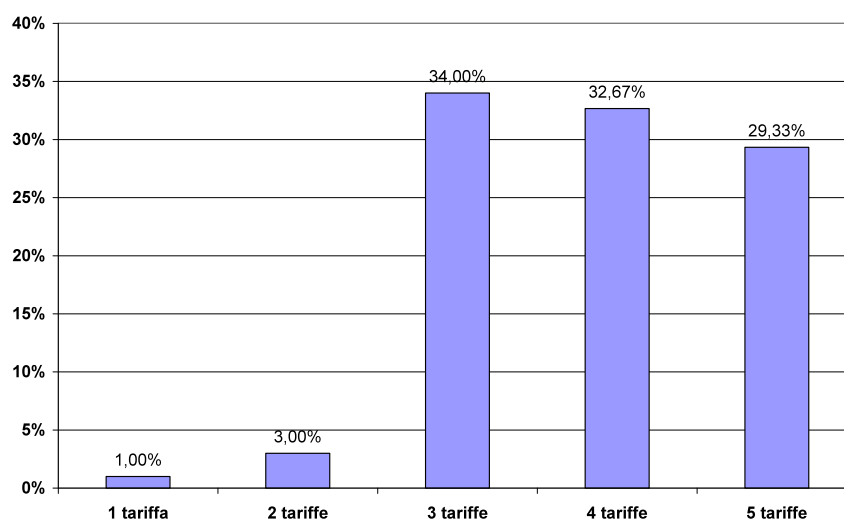
Figura 3.1 – Servizio Acquedotto: tipologia di articolazione prescelta secondo il numero di tariffe variabili applicate, Anno 2007



Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

Nel 2008, dei 300 bacini tariffari esaminati 3 sono quelli che applicano un'unica tariffa, mentre la concentrazione massima si sposta dall'articolazione a quattro livelli a quella a tre livelli (Figura 3.2).

Figura 3.2 - Servizio Acquedotto: tipologia di articolazione prescelta secondo il numero di tariffe variabili applicate, Anno 2008



Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

In entrambi gli anni la tariffa agevolata si colloca mediamente nella fascia 0-100 m³/anno, la tariffa base nella fascia 101-150 m³/anno, la tariffa di prima eccedenza nella fascia 151-200 m³/anno, la tariffa di seconda eccedenza oltre i 250 m³/anno.

Sulle **tariffe di fognatura e depurazione**, l'indagine evidenzia come i bacini tariffari che applicano un'articolazione della tariffa a blocchi crescenti siano una minoranza, con percentuale che, per il 2007 e il 2008, sono comprese fra il 7% e il 9%. Il restante dei bacini applicano un'unica tariffa per qualsiasi volume fatturato. Sulla **quota fissa** la percentuale scende al 2%-3%. (Tabella 3.19).

Tabella 3.19 - Servizio Fognatura, Depurazione e Quota fissa: tipologia di articolazione prescelta, Anni 2007 e 2008

Descrizione	Acquedotto	Fognatura	Depurazione	Quota fissa
ANNO 2007				
Bacini (nr.)	226	206	202	209
Bacini che applicano articolazione della tariffa	226	18	16	7(*)
% Bacini che applicano articolazione	100%	9%	8%	3%
ANNO 2008				
Bacini (nr.)	300	266	258	266
Bacini che applicano articolazione della tariffa	297	22	18	6(*)
% Bacini che applicano articolazione	99%	8%	7%	2%

(*) 96 bacini nel 2007 e 98 bacini nel 2008 prevedono una maggiorazione della quota fissa per consumi ≥ 6.000 m³/anno. Si ritiene che tale consumo non sia caratteristico dell'utenza domestica e pertanto sono considerati come se applicassero all'utenza domestica una tariffa unica.

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

La scomposizione dei bacini tariffari fra quelli in cui è applicato il Metodo Normalizzato e quelli in cui è applicato il sistema CIPE mette in luce come le tariffe come da Metodo Normalizzato siano mediamente più alte rispetto al sistema CIPE. Le ragioni di tale differenza sono due: da un lato i mancati adeguamenti CIPE¹³ fra gli anni 2003 e 2008, dall'altro lato l'affidamento del SII e l'applicazione del Metodo.

3.3.2 Articolazione tariffaria negli altri usi

Anche per le utenze non domestiche la struttura approvata prevede per l'acquedotto l'applicazione di quote variabili in aumento per scaglioni di metri cubi crescenti e una tariffa generalmente unica per l'intero consumo per fognatura e depurazione.

Per quanto riguarda l'**acquedotto** la struttura tariffaria negli altri usi prevede un numero di tariffe inferiore a quello che si riscontra nell'uso domestico. Per i domestici non residenti non sempre è applicata la tariffa agevolata.

Gli usi agricoli, zootecnici e pubblici presentano tariffe medie leggermente superiori a quelle domestiche, ma poiché la maggior parte dei bacini tariffari utilizza articolazioni con 1 o 2 scaglioni, non saranno mai pagate da queste utenze tariffe di eccedenza severe. La scelta di utilizzare pochi scaglioni tariffari per queste utenze può far dubitare che esistano fenomeni di

¹³ Al riguardo si ricorda che con delibera n. 117 del 18 dicembre 2008 il CIPE ha approvato una delibera per gli adeguamenti tariffari in cui riconosce, a compensazione dell'inflazione fra gli anni tra il 2003 e il 2007, un aumento massimo del 5% a partire dal 1° luglio 2009.

sussidiazione fra i diversi usi (Tabella 3.20 e Tabella 3.21), argomento sul quale è necessario effettuare ulteriori e più approfondite indagini.

Tabella 3.20 – Servizio di Acquedotto: tipologia di articolazione prescelta secondo il numero di tariffe variabili applicate, Anno 2007

Usi	1 tariffa	2 tariffe	3 tariffe	4 tariffe	5 tariffe	Totale
Domestico (*)	0,00%	2,65%	33,63%	41,15%	22,57%	100%
domestico non residente	8,97%	25,64%	16,67%	34,62%	14,10%	100%
agricolo	44,87%	38,46%	8,97%	5,77%	1,92%	100%
zootecnico	86,86%	5,71%	1,71%	5,14%	0,57%	100%
commerciale	11,76%	38,82%	29,41%	18,82%	1,18%	100%
artigianale	18,37%	28,57%	30,61%	22,45%	0,00%	100%
industriale	30,00%	31,25%	20,00%	17,50%	1,25%	100%
pubblico	86,59%	8,54%	1,83%	3,05%	0,00%	100%
usi diversi	7,94%	30,69%	32,80%	25,93%	2,65%	100%

(*) Sono riportati i valori medi del campione Bacini-Metodo

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

Tabella 3.21 - Servizio di Acquedotto: tipologia di articolazione prescelta secondo il numero di tariffe variabili applicate, Anno 2008

Usi	1 tariffa	2 tariffe	3 tariffe	4 tariffe	5 tariffe	Totale
Domestico (*)	1,00%	3,00%	34,00%	32,67%	29,33%	100%
domestico non residente	8,16%	22,45%	19,39%	30,61%	19,39%	100%
agricolo	49,70%	32,12%	7,27%	9,09%	1,82%	100%
zootecnico	88,11%	3,78%	3,24%	3,78%	1,08%	100%
commerciale	12,24%	41,84%	30,61%	12,24%	3,06%	100%
artigianale	18,00%	34,00%	28,00%	20,00%	0,00%	100%
industriale	34,09%	34,09%	15,91%	15,91%	0,00%	100%
pubblico	83,78%	11,89%	2,16%	2,16%	0,00%	100%
usi diversi	12,95%	25,89%	29,46%	29,46%	2,23%	100%

(*) Sono riportati i valori medi del campione Bacini-Metodo

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

Come per l'uso domestico i dati relativi alle tariffe di fognatura, depurazione e quota fissa sono più semplici da sviluppare perché, generalmente, non sono previste forme di articolazione per scaglione di volume consumato. Di conseguenza la quota variabile della spesa per utenza risulta direttamente proporzionale al consumo. I dati raccolti negli anni 2007 e 2008 mostrano come le tariffe medie siano sostanzialmente simili fra tutti gli usi. Sulla quota fissa si registrano mediamente tariffe più alte in tutti gli usi rispetto a quello domestico per la prima casa.

In merito agli usi personalizzati, l'estrazione dei dati ha evidenziato che gli Ambiti, in totale, hanno inserito nel 2007 e nel 2008 rispettivamente 281 e 289 tipologie di usi, ben oltre le 9 categorie previste. Facendo uno sforzo di aggregazione delle denominazioni adottate per tipologie solo apparentemente diverse e perciò frequentemente non comprensibili si può arrivare a meno di un centinaio¹⁴ di tipologie.

¹⁴ A puro titolo esemplificativo, si riportano di seguito alcune tipologie ritenute alquanto originali e riscontrate nei campioni 2007 e 2008: appezzamenti a difesa del territorio; frantoi; proprio aziendale; idranti – cantiere – irrigui - occasionali; limitatori; IPAB; volontariato; in sostituzione al prelievo da pozzi privati; utenze straordinarie; uso acqua calda condominiale; autolavaggi; m³ a rischio; antincendio con contatore combinato; uso verde pubblico.

3.3.3 Spesa media annua per usi domestici

La disponibilità delle diverse articolazioni tariffarie, della quota fissa e delle tariffe di fognatura e depurazione, ipotizzando diversi livelli di consumo, consente di calcolare la **spesa media annua** di un'utenza ipotetica domestica e di confrontare l'ammontare di questa spesa nei diversi bacini tariffari.

I volumi di consumo annuo, sono stati definiti per quattro livelli: 100 m³, 150 m³, 200 m³ e 250 m³ all'anno. Questi diversi livelli di consumo potrebbero corrispondere ad utenze con una composizione di nucleo familiare crescente. La base di partenza di questa correlazione è costituita da un modello nel quale una famiglia composta da 3 persone, con un consumo giornaliero pari a 150 litri per componente, produce un consumo medio annuo di circa 170 m³. Minori o maggiori sono i componenti del nucleo, minori o maggiori saranno i consumi annui. Il calcolo della spesa media annua è stato effettuato a partire da questi livelli di consumo, applicando gli scaglioni con le rispettive tariffe per i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, la quota fissa e l'Iva al 10%.

Nel Rapporto sono dettagliatamente indicati i principali indicatori di statistica descrittiva (media, media ponderata, mediana, deviazione standard, ecc.) sulla spesa media annua relativi ai diversi campioni statistici di volta in volta utilizzati (Bacini con MTN e Bacini Regime Cipe). Per un consumo di 200 m³/anno, livello di consumo vicino a quello di un'utenza composta da 3,5 persone, la spesa media per nucleo familiare nei Bacini con MTN per il 2007 è di 265,6 € all'anno (corrispondente a circa 1,41 €/m³), che sale a 297,15 € nel 2008 (circa 1,49 €/m³). La spesa al 2008 pari a 297,15 € corrisponde ad una tariffa media di circa 1,49 €/m³, costituita da 0,82 €/m³ di spesa per acquedotto, 0,16 €/m³ di fognatura, 0,42 €/m³ di depurazione e 0,08 €/m³ per la quota fissa.

L'incremento annuale fra il 2007 e il 2008 è di circa il 5%, allineato sostanzialmente all'incremento massimo K previsto dal Metodo Normalizzato (Tabella 3.22). I dati sui valori della spesa minima non registrano alcun aumento, in quanto si riferiscono all'ATO Città di Milano, che per l'anno 2007 e 2008 si conferma il bacino tariffario più basso, con una spesa, Iva compresa, che per 200 m³ si attesta intorno ai 110,7 €/anno. Oltre ad avere tariffe basse, l'AATO non ha provveduto ad effettuare alcun incremento fra l'anno 2007 e 2008. Al riguardo però si fa notare che il livello tariffario particolarmente basso è conseguenza di tariffe che, sino all'anno di rilevazione, non prevede ancora il finanziamento degli investimenti ma solo la copertura dei costi di gestione. I valori massimi, sia per il 2007 che per il 2008, con una spesa annuale oltre i 600 €, si riferiscono ad un bacino tariffario di circa 55.000 abitanti applicato in alcuni Comuni del ravennate collocato fra Faenza e Cervia (ATO 7 Ravenna).

Tabella 3.22 - Confronto della spesa annuale complessiva per classi di consumo a 100 m³/anno, 150 m³/anno, 200 m³/anno e 250 m³/anno, Iva compresa (anni 2007 e 2008)

	spesa 100 m ³ /anno	spesa 150 m ³ /anno	spesa 200 m ³ /anno	spesa 250 m ³ /anno
ANNO 2007				
Media aritmetica	124,18	196,20	281,93	376,17
Media pesata con popolazione	120,41	190,07	279,40	379,16
Mediana	119,11	191,58	280,12	369,78
Massimo	248,98	430,76	612,53	794,30
Minimo	55,00	82,06	110,66	139,26

	spesa 100 m ³ /anno	spesa 150 m ³ /anno	spesa 200 m ³ /anno	spesa 250 m ³ /anno
Deviazione standard	24,00	42,38	62,63	85,93
ANNO 2008				
Media aritmetica	130,45	205,63	297,15	398,26
Media pesata con popolazione	123,31	194,82	286,85	393,49
Mediana	125,80	198,33	295,56	388,56
Massimo	259,62	444,30	628,99	813,68
Minimo	55,00	82,06	110,66	139,26
Deviazione standard	24,87	43,25	64,10	88,21
Variazioni 2008-2007				
Media aritmetica	5,04%	4,81%	5,40%	5,87%
Media pesata con popolazione	2,41%	2,50%	2,67%	3,78%
Mediana	5,62%	3,52%	5,51%	5,08%
Massimo	4,27%	3,15%	2,69%	2,44%
Minimo	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Deviazione standard	3,63%	2,05%	2,35%	2,65%

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

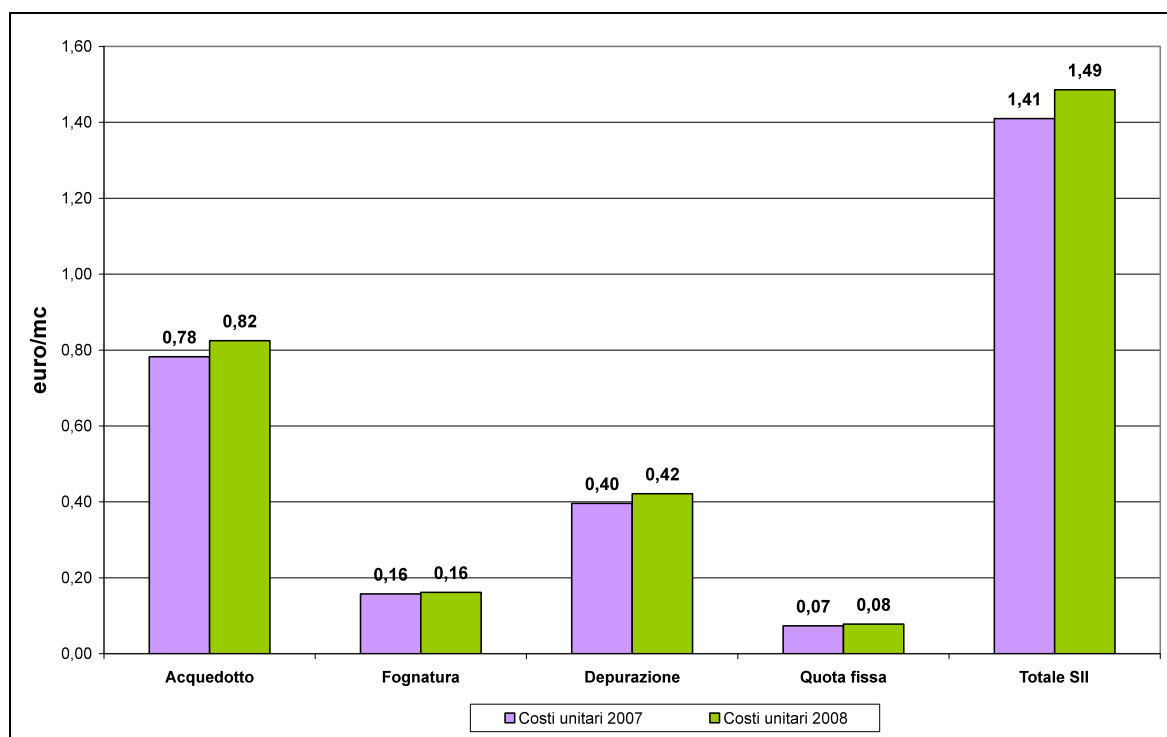
Se si osservano le singole variazioni, relative alle medie aritmetiche, registrate nei 4 elementi di cui si compone la bolletta, fra il 2008 e il 2007 si nota un maggior incremento sulla depurazione (superiore al 6%), seguite da quota fissa (poco più del 5%), acquedotto (fra il 4% e il 5% per tutte le classi di consumo) e infine fognatura (fra il 2,5% e il 3%) (Tabella 3.23 e Figura 3.3).

Tabella 3.23 - I costi medi annui per servizio e per classi di consumo a 100 m³/anno, 150 m³/anno, 200 m³/anno e 250 m³/anno, per gli anni 2007 e 2008, Iva compresa

Spesa per servizio	Consumi annui	ANNO 2007		ANNO 2008		Variazioni	
		Media aritmetica (€/m ³)		Media aritmetica (€/m ³)		Media aritmetica (%)	
Acquedotto	100 m ³ /anno	0,55		0,58		4,52%	
	150 m ³ /anno	0,66		0,69		4,27%	
	200 m ³ /anno	0,78		0,82		5,42%	
	250 m ³ /anno	0,89		0,94		6,21%	
Fognatura	100 m ³ /anno	0,15		0,16		2,86%	
	150 m ³ /anno	0,16		0,16		2,68%	
	200 m ³ /anno	0,16		0,16		2,65%	
	250 m ³ /anno	0,16		0,16		2,58%	
Depurazione	100 m ³ /anno	0,39		0,42		6,35%	
	150 m ³ /anno	0,39		0,42		6,31%	
	200 m ³ /anno	0,40		0,42		6,32%	
	250 m ³ /anno	0,40		0,42		6,40%	
Quota fissa	100 m ³ /anno	0,14		0,15		5,83%	
	150 m ³ /anno	0,10		0,10		5,83%	
	200 m ³ /anno	0,07		0,08		6,12%	
	250 m ³ /anno	0,06		0,06		6,12%	
Spesa totale	100 m ³ /anno	1,24		1,30		5,04%	
	150 m ³ /anno	1,31		1,37		4,81%	
	200 m ³ /anno	1,41		1,49		5,40%	
	250 m ³ /anno	1,50		1,59		5,87%	

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

Figura 3.3 - L'incremento dei costi unitari fra il 2008 e 2007, per i 4 servizi e per un consumo ipotetico di 200 m³/anno, Iva compresa



Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

Il confronto su periodi antecedenti il 2007 è stato effettuato solamente considerando la spesa complessiva per 200 m³/anno relativa alla media aritmetica.

Fra il 2004 e il 2008 la spesa media annua è passata da 240 € circa a 297 € all'anno. La corrispondente spesa unitaria è, quindi, passata da 1,20 € a m³ del 2004, a 1,49 € a m³ del 2008, con un incremento cumulato del 23,8%. L'incremento medio annuale si attesta intorno a poco meno del 6% (Tabella 3.24).

Tabella 3.24 - Spesa media annua, Iva compresa, e costo medio annuo dei servizi idrici su 200 m³ - confronti anni 2004 e 2008

	2004		2006		2007		2008		Variazioni 2008-2004 %
	€	€/m ³	€	€/m ³	€	€/m ³	€	€/m ³	
Media	240	1,20	267	1,34	282	1,41	297	1,49	23,8%
Massimo	356	1,78	400	2,00	613	3,06	629	3,14	76,7%
Minimo	112	0,56	110	0,55	111	0,55	111	0,55	-1,2%

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

La causa di questi incrementi tariffari è legata prevalentemente al finanziamento degli investimenti previsti dai Piani di Ambito per superare le criticità che caratterizzano l'attuale assetto del servizio idrico. Tuttavia questi incrementi si riferiscono ad AATO e ad anni nei quali già si applica la riforma e, quindi, il nuovo sistema tariffario. Per poter apprezzare quale sia stato l'effetto dell'applicazione della riforma sulla spesa per gli utenti, occorrerebbe comparare le tariffe prima e dopo la riorganizzazione del SII.

La Tabella 3.25 riporta la spesa media annua complessiva ed unitaria per l'anno 2002, relativo ad un campione di 22 medio-grandi gestioni (abitanti serviti superiori a 200.000), per una

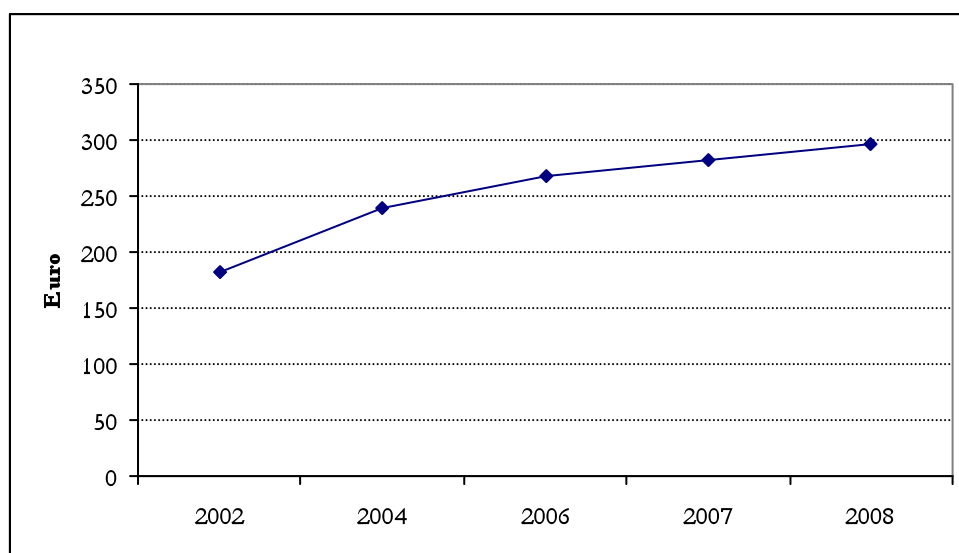
popolazione di 18.132.194 abitanti, nelle quali ancora non si era riorganizzato il servizio idrico e si applicava un tariffa regolata dalle delibere CIPE. Come si può vedere la spesa media annua era di 182 euro e il costo medio era 0,91 € a m³/anno. Se si confrontano questi valori con quelli relativi al 2008 si ottiene un incremento tariffario pari al 63%. Si tratta di un incremento consistente, nel giudicare il quale si deve tenere conto che comprende anche il primo anno di avvio del SII, per il quale il Metodo prevede la possibilità di inserire per la prima volta in tariffa la copertura dei costi di investimento. Le Figura 3.4 e Figura 3.5 mostrano rispettivamente la variazione della spesa annua in valori assoluti e in valori percentuali.

Tabella 3.25 - Spesa media annua per 200 m³ nelle indagini 2002 (SMAT), 2004 e 2006, 2007 e 2008 (Comitato). Valori in euro

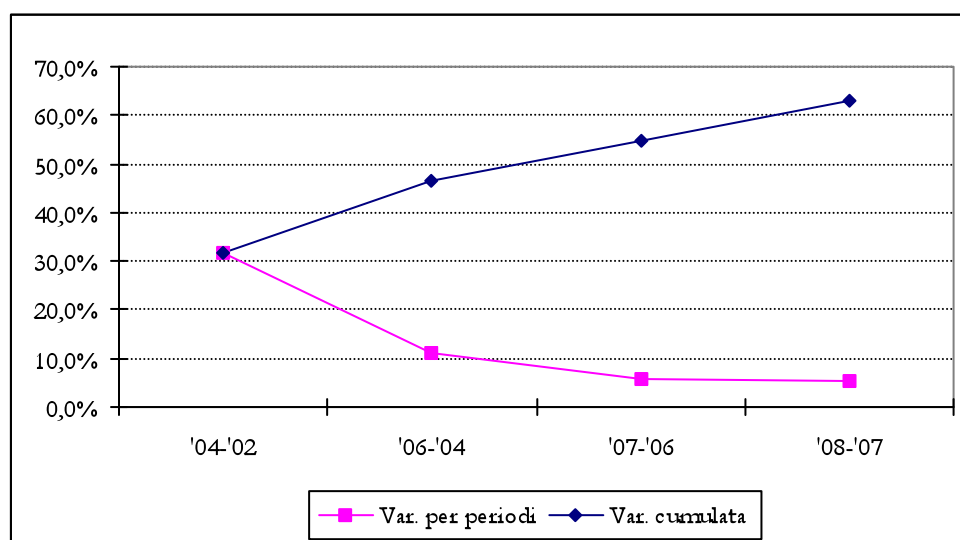
Descrizione	CIPE		Metodo Normalizzato							
	2002	Var % 2004-2002	2004	Var % 2006-2004	2006	Var % 2007-2006	2007	Var % 2008-2007	2008	Var % 2008-2002
Spesa media annua (€)	182	31,9%	240	11,3%	267	5,6%	282	5,3%	297	63,19%
Spesa unitaria (€/m ³)	0,91		1,2		1,33		1,41		1,49	63,19%

Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

Figura 3.4 – Variazione della spesa media annua



Fonte: Comitato, Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

Figura 3.5 –Variazioni percentuali della spesa media

Fonte: Comitato, Elaborazioni dati Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici

3.3.4 Sostenibilità delle tariffe e confronti internazionali

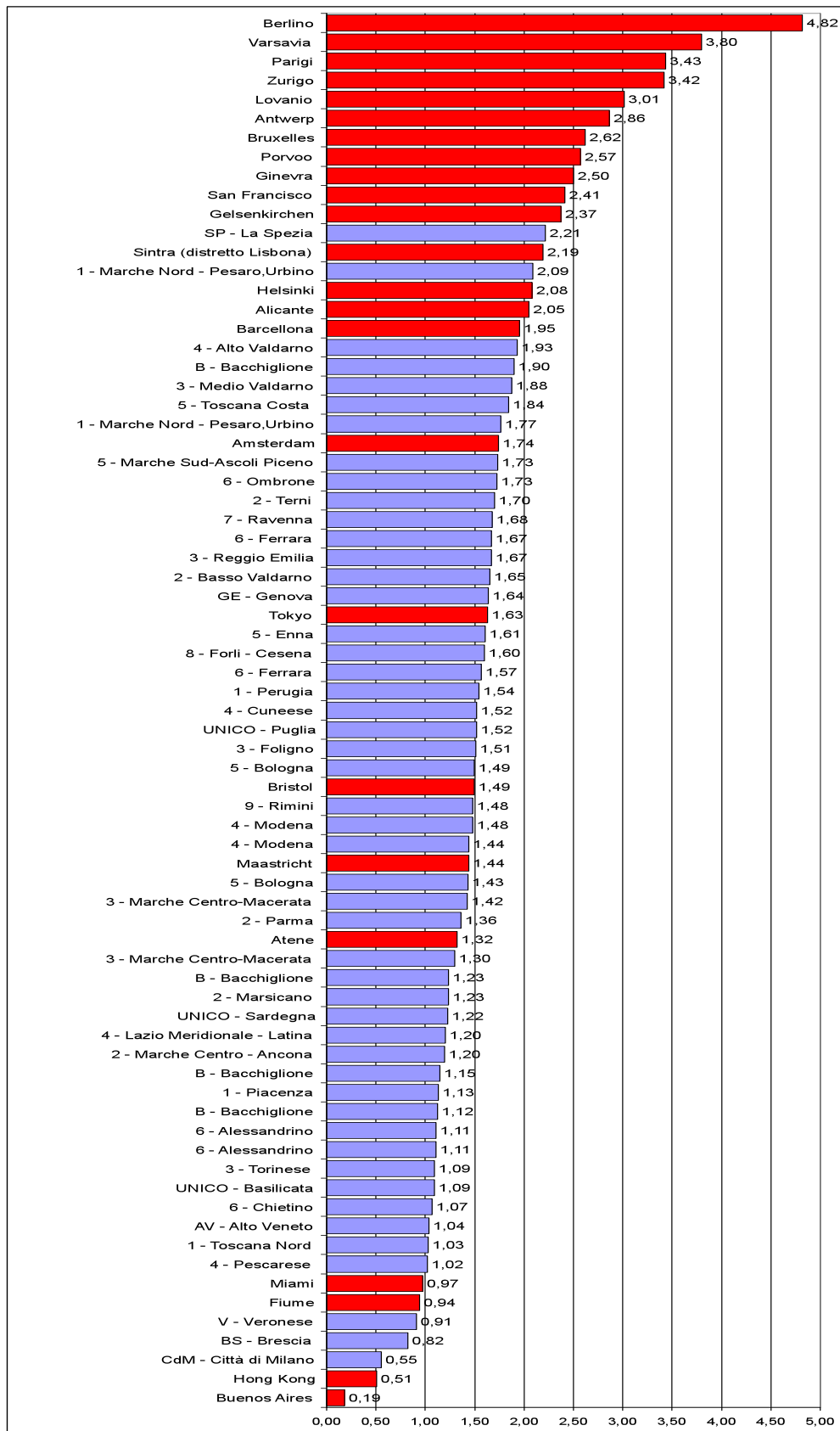
I dati analizzati lasciano quindi intendere che le tariffe negli ultimi anni sono cresciute e sono destinate a crescere anche negli anni a venire, poiché è necessario realizzare consistenti programmi di investimento per adeguare e mantenere le infrastrutture necessarie ad assicurare adeguati livelli di servizio. Alle difficoltà pratiche legate agli aumenti tariffari necessari a finanziare gli investimenti, vanno aggiunte le difficoltà derivanti dalle errate previsioni di volumi erogati crescenti, che non si sono verificate, determinando entrate tariffarie minori rispetto a quelle previste e perciò insufficienti coperture per gli investimenti programmati. Si tratta di un aspetto estremamente importante, perché evidenzia un deficit di capacità previsionale di cui è assolutamente necessario il rapido superamento. E' un punto sul quale la Commissione ritiene essenziale la massima chiarezza, perché sottende una sfida comune alla quale sono chiamati tanto i soggetti affidanti quanto gli affidatari della gestione del servizio.

Nonostante questi consistenti incrementi la spesa annuale per consumi intorno ai 200 m³/anno si colloca per il 2007 e 2008 intorno all'1,7% del reddito di povertà relativo pubblicato dall'ISTAT, con un'incidenza percentuale sotto i valori soglia di **sostenibilità** indicati dall'OECD, compresi fra il 3% e il 5%¹⁵.

La disponibilità di **dati internazionali** al 2007 derivanti dall'indagine annuale della SMAT di Torino relativa ad alcune grandi città straniere evidenzia che, pur correggendo la spesa complessiva per i servizi idrici per tenere conto del diverso potere d'acquisto, le tariffe italiane si collocano mediamente a livelli inferiori rispetto a quelli di altri Paesi (Figura 3.6).

¹⁵ Il modo più appropriato per misurare la sostenibilità della tariffa applicata all'utenza è quello di rapportare la spesa derivante dall'articolazione tariffaria al reddito o al consumo familiare. Nella letteratura internazionale si va facendo strada l'ipotesi che il valore limite dell'indicatore di sostenibilità sia compreso fra il 3% e il 5% del reddito familiare OECD (2002), *Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services*, OECD, Paris).

Figura 3.6 - Comparazione costo unitario annuo, Iva compresa, al 2007 per 200 m³/anno. Valori pesati con la parità del potere di acquisto. Bacini italiani con popolazione > 100.000 ab



3.4 Perdite Idriche

Secondo recenti stime di diversa origine, il volume delle perdite idriche raggiunge nel nostro Paese livelli difficilmente sostenibili, con intere e importanti aree dove l'acqua non è una certezza. E questo è tanto più grave se si considera che il nostro Paese non è fra quelli considerabili poveri di corsi d'acqua.

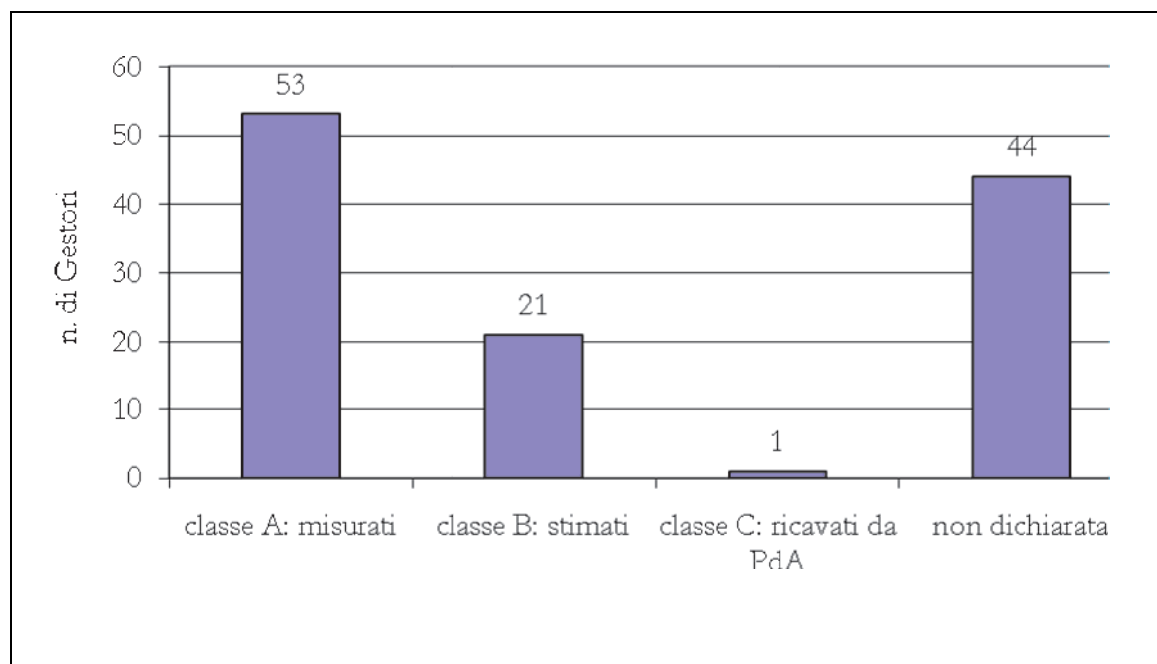
I problemi relativi all'efficienza delle reti di distribuzione d'acqua potabile sono stati inquadrati nella riforma dell'organizzazione dei servizi idrici avvenuta con la legge 36/94.

Il regolamento per la valutazione delle perdite nelle reti acquedottistiche fu emanato con D.M. dei Lavori Pubblici n. 99 nel 1997. Tale regolamento si prefiggeva di stabilire in maniera univoca le grandezze da misurare in modo da creare nel tempo una banca dati omogenea e perciò facilmente analizzabile. Obbligo dei gestori era la trasmissione annuale dei risultati delle rilevazioni eseguite. La Commissione intende dirlo con estrema chiarezza: il regolamento è rimasto fino ad oggi sostanzialmente disapplicato.

La situazione verificatasi sottende sia una scarsa capacità di controllo da parte delle istituzioni deputate, che una conoscenza non accurata dei bilanci idrici da parte dei gestori. Nel tentativo di modificare questa tendenza, il Comitato ha condotto per il 2007 una indagine semplificata sulle perdite idriche, interpellando direttamente i soggetti gestori.

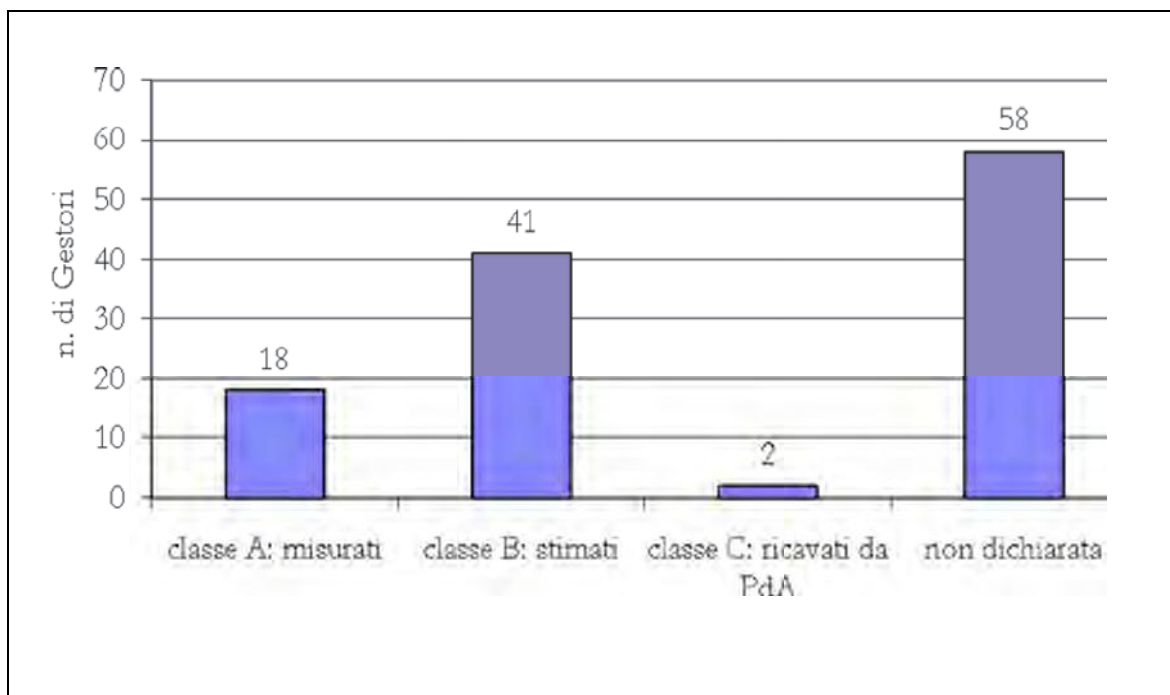
Dall'analisi dei dati raccolti, si evince una realtà allarmante legata, oltre che a valori di perdite elevati, a un generalizzata scarsa consapevolezza della risorsa erogata da parte delle aziende incaricate della gestione delle reti. Si riportano di seguito, da Figura 3.7 a Figura 3.10, i dati di sintesi sulla attendibilità dichiarata dai gestori riferita ai dati trasmessi riguardanti i volumi di acqua immessa nei sistemi di acquedotto e di acqua persa nelle reti di distribuzione.

Figura 3.7 - Attendibilità dichiarata dai gestori relativamente ai volumi immessi



Fonte: Comitato, elaborazioni indagine perdite 2007

Figura 3.8 - Attendibilità dichiarata dai gestori relativamente ai volumi persi in distribuzione

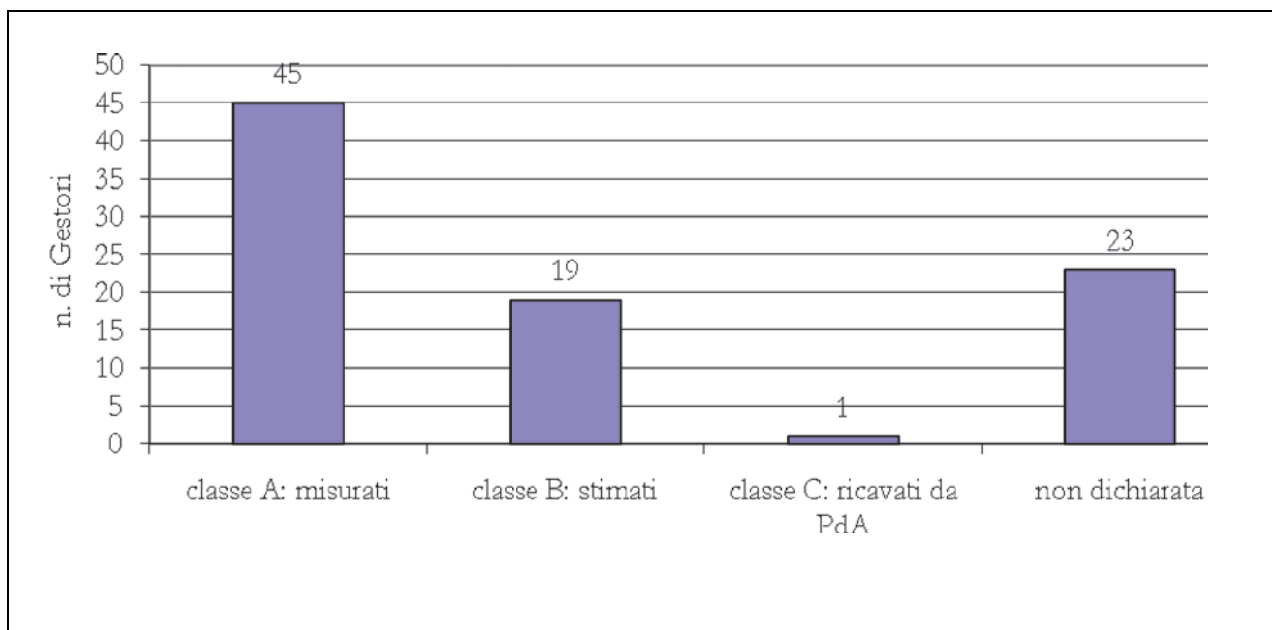


Fonte: Comitato, elaborazioni indagine perdite 2007

Si evidenzia come il rapporto tra i volumi misurati e quelli stimati subisca una inversione nel passaggio tra i volumi immessi nel sistema e quelli persi in distribuzione: ciò denota uno scadimento nel controllo della risorsa nel passaggio dalla produzione alla distribuzione.

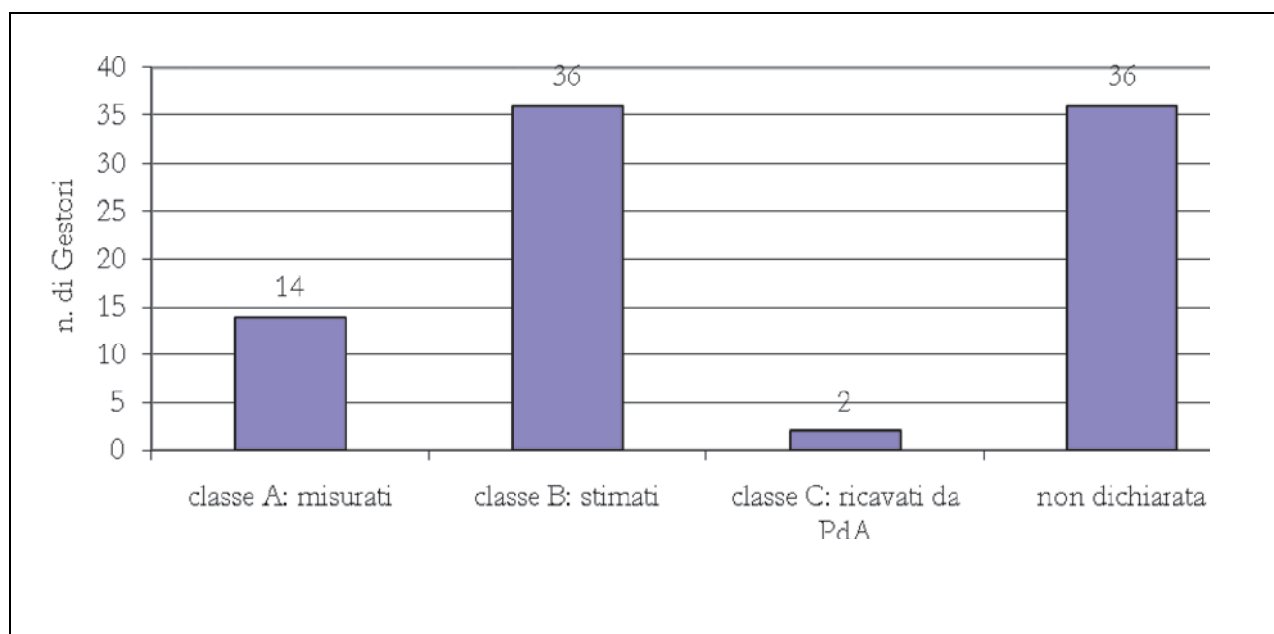
Considerando esclusivamente i gestori affidatari del SII, la distribuzione dei dati ricevuti si modica come di seguito evidenziato.

Figura 3.9 - Attendibilità dichiarata dai gestori del SII relativamente ai volumi immessi



Fonte: Comitato, elaborazioni indagine perdite 2007

Figura 3.10 - Attendibilità dichiarata dai gestori del SII relativamente ai volumi persi in distribuzione



Fonte: Comitato, elaborazioni indagine perdite 2007

Complessivamente il volume non fatturato sul volume totale immesso nelle reti idriche è, per i gestori che hanno risposto all'indagine, pari al 37,3 %, valore che scende al 34,6 % se si considerano esclusivamente i gestori affidatari del SII. Per ciò che riguarda la deviazione standard, essa è pari a 15,4 punti percentuali nel caso della totalità dei gestori e a 14,2 punti percentuali nel caso dei soli gestori affidatari del SII; i valori massimi e minimi sono pari a 78% e 4% nel primo caso e a 69% e 10% nel secondo.

La dispersione dei dati sul territorio è considerevole anche all'interno di singole Regioni, e presenta notevoli differenze percentuali persino tra Ambiti contigui: ciò avvalorava l'ipotesi di una scarsa attendibilità complessiva dei dati trasmessi, che vengono di seguito riportati, già aggregati per ATO di riferimento, in Tabella 3.26.

Tabella 3.26 - Principali dati volumetrici relativi alle perdite idriche

ATO	Volume immesso (m ³)	Volume fatturato (m ³)	Volume non fatturato come % del volume immesso nel sistema
Piemonte			
1 - Verbano, Cusio, Ossola, Pian. Nov.	1.200.000	258.554	78%
2 - Biellese, Vercellese	51.367.061	32.593.790	37%
3 - Torinese	292.584.628	217.358.446	26%
4 - Cuneese	31.476.435	20.511.455	35%
5 - Astigiano, Monferrato	24.587.342	16.757.523	32%
6 - Alessandrino	44.785.475	26.048.910	42%
Val D'Aosta			
UNICO - Valle d'Aosta	n.d.	n.d.	n.d.
Lombardia			
BG – Bergamo	88.003.696	67.762.325	23%
BS – Brescia	156.599.669	94.166.476	40%

ATO	Volume immesso (m ³)	Volume fatturato (m ³)	Volume non fatturato come % del volume immesso nel sistema
CdM - Città di Milano	236.577.855	212.240.190	10%
CO – Como	n.d.	n.d.	n.d.
CR – Cremona	11.598.128	10.381.639	10%
LC – Lecco	n.d.	n.d.	n.d.
LO – Lodi	28.845.761	23.509.920	18%
MI – Milano	311.821.620	251.500.048	19%
MN – Mantova	24.022.347	18.656.991	22%
PV – Pavia	34.666.885	29.325.210	15%
SO – Sondrio	3.363.516	3.244.316	4%
VA – Varese	n.d.	n.d.	n.d.
Veneto			
AV - Alto veneto	61.837.969	19.676.666	68%
B - Bacchiglione	118.474.250	82.378.318	30%
BR – Brenta	63.968.350	39.650.603	38%
LV - Laguna di Venezia	62.674.375	43.610.301	30%
P – Polesine	33.948.934	20.401.077	40%
V – Veronese	69.713.849	42.695.287	39%
VC - Valle del Chiampo	6.918.034	3.454.803	50%
VO - Veneto Orientale	95.007.504	58.845.592	38%
Friuli Venezia Giulia			
CEN Centrale - Udine	n.d.	n.d.	n.d.
OCC Occidentale - Pordenone	n.d.	n.d.	n.d.
ORGO Orientale - Gorizia	27.339.385	13.298.915	51%
ORTS Orientale - Triestino	49.019.254	30.125.927	39%
Liguria			
GE - Genova	110.549.202	80.418.643	27%
IM - Imperia	n.d.	n.d.	n.d.
SP - La Spezia	30.206.210	20.363.753	33%
SV - Savona	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia Romagna			
1 - Piacenza	33.385.197	24.019.572	28%
2 - Parma	40.151.079	28.626.079	29%
3 - Reggio Emilia	48.765.611	35.299.927	28%
4 - Modena	58.352.313	41.654.065	29%
5 - Bologna	105.757.861	79.762.425	25%
6 - Ferrara	49.723.956	31.540.308	37%
7 - Ravenna	39.738.774	31.976.821	20%
8 - Forlì - Cesena	33.710.100	27.093.349	20%
9 - Rimini	40.141.297	31.081.794	23%
Toscana			
1 - Toscana Nord	47.594.893	28.640.042	40%
2 - Basso Valdarno	80.477.521	46.091.984	43%
3 - Medio Valdarno	153.370.188	84.826.180	45%
4 - Alto Valdarno	25.700.000	16.778.202	35%
5 - Toscana Costa	48.676.369	28.915.756	41%
6 - Ombrone	59.354.656	31.737.000	47%
Umbria			
1 - Perugia	58.804.587	30.917.019	47%

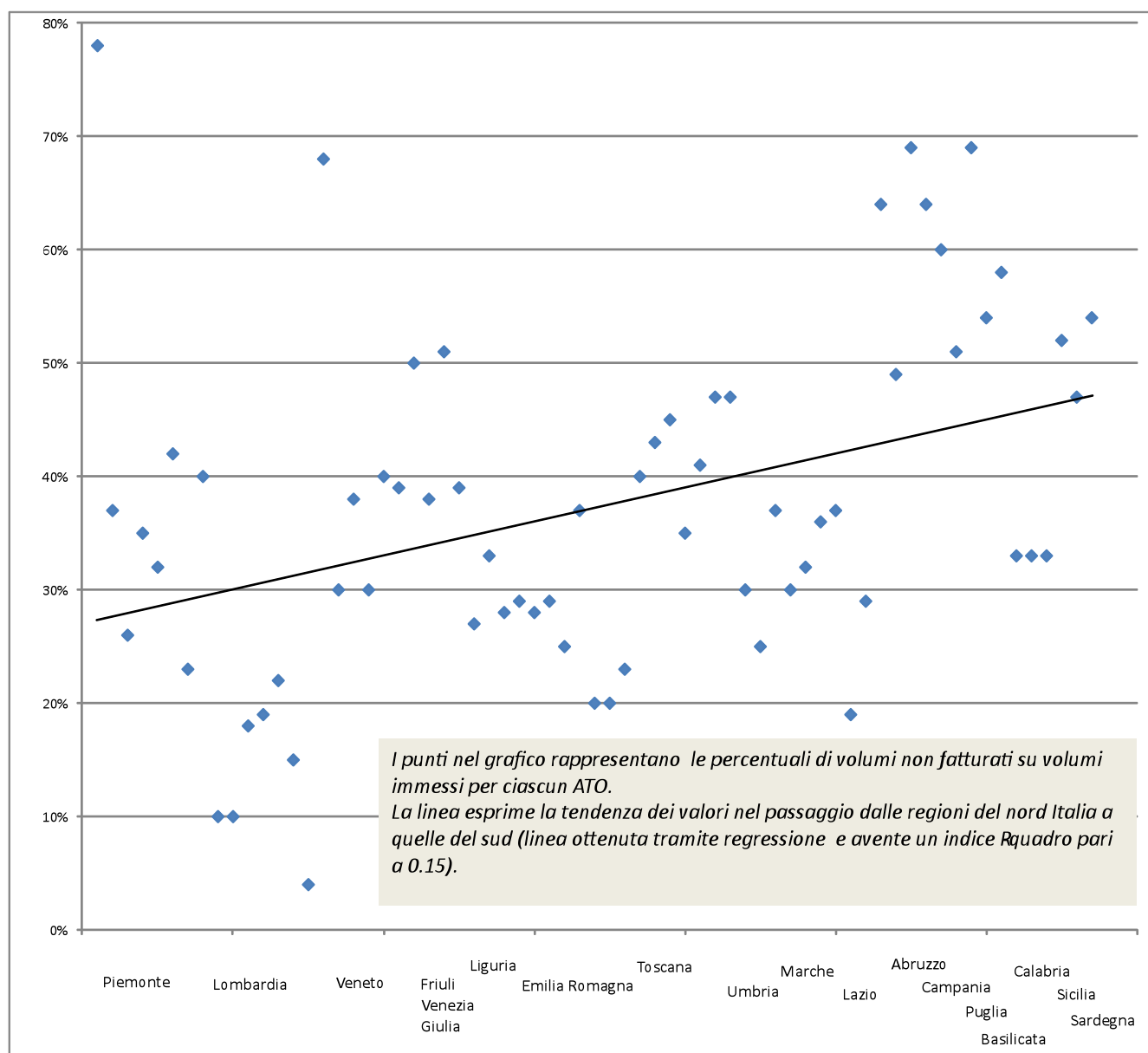
ATO	Volume immesso (m ³)	Volume fatturato (m ³)	Volume non fatturato come % del volume immesso nel sistema
2 - Terni	22.572.578	15.847.243	30%
3 - Foligno	14.710.119	11.063.772	25%
Marche			
1 - Marche Nord - Pesaro,Urbino	12.011.879	7.510.217	37%
2 - Marche Centro-Ancona	46.022.312	32.380.945	30%
3 - Marche Centro-Macerata	34.724.554	23.588.661	32%
4 - Marche Sud-Alto Piceno Maceratese	11.007.885	7.069.178	36%
5 - Marche Sud-Ascoli Piceno	35.132.675	22.260.654	37%
Lazio			
1 - Lazio Nord- Viterbo	16.776.809	13.575.000	19%
2 - Lazio Centrale-Roma	631.000.000	446.900.000	29%
3 - Lazio Centrale-Rieti	n.d.	n.d.	n.d.
4 - Lazio Meridionale- Latina	117.121.233	42.086.045	64%
5 - Lazio Meridionale- Frosinone	n.d.	n.d.	n.d.
Abruzzo			
1 - Aquilano	n.d.	n.d.	n.d.
2 - Marsicano	25.000.000	12.800.000	49%
3 - Peligno Alto Sangro	14.281.000	4.376.000	69%
4 - Pescara	88.691.486	32.201.131	64%
5 - Teramano	55.136.830	22.101.188	60%
6 - Chietino	n.d.	n.d.	n.d.
Molise			
UNICO - Molise	n.d.	n.d.	n.d.
Campania			
1 - Calore Irpino	n.d.	n.d.	n.d.
2 - Napoli Volturno	n.d.	n.d.	n.d.
3 - Sarnese Vesuviano	175.693.829	85.605.678	51%
4 - Sele	17.398.221	5.372.602	69%
Puglia			
UNICO - Puglia	530.185.113	245.678.423	54%
Basilicata			
UNICO - Basilicata	92.064.351	39.092.889	58%
Calabria			
1 - Cosenza	5.616.065	3.767.393	33%
2 - Catanzaro	n.d.	n.d.	n.d.
3 - Crotona	5.859.018	3.937.947	33%
4 - Vibo Valentia	n.d.	n.d.	n.d.
5 - Reggio Calabria	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia			
1 - Palermo	n.d.	n.d.	n.d.
2 - Catania	13.269.080	8.867.866	33%
3 - Messina	n.d.	n.d.	n.d.
4 - Ragusa	n.d.	n.d.	n.d.
5 - Enna	17.855.795	8.637.827	52%
6 - Caltanissetta	24.513.799	13.055.192	47%
7 - Trapani	n.d.	n.d.	n.d.
8 - Siracusa	n.d.	n.d.	n.d.
9 - Agrigento	n.d.	n.d.	n.d.

ATO	Volume immesso (m ³)	Volume fatturato (m ³)	Volume non fatturato come % del volume immesso nel sistema
Sardegna			
UNICO – Sardegna	306.952.766	141.750.437	54%
TOTALE	5.308.459.533	3.327.722.489	37,3%

Fonte: Comitato, elaborazioni indagine perdite 2007

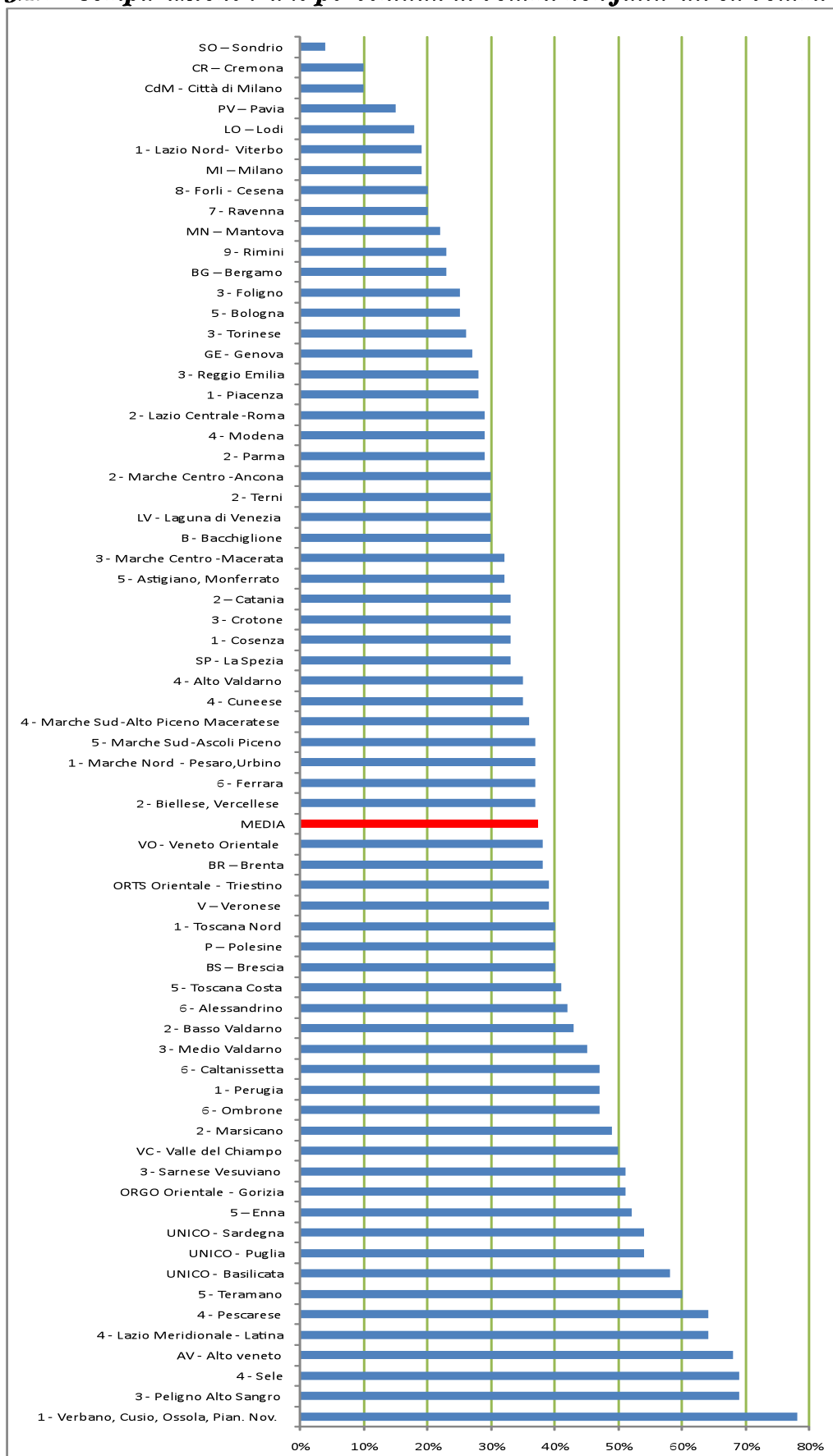
Di seguito vengono rappresentati i dati disponendo i valori in funzione della posizione sul territorio (Figura 3.11) e tramite comparazione in ordine crescente (Figura 3.12).

Figura 3.11 – Andamento percentuale sul territorio dei volumi non fatturati sui volumi immessi



Fonte: Comitato, elaborazioni indagine perdite 2007

Figura 3.12 – Comparazione tra le percentuali di volumi non fatturati su volumi immessi



Fonte: Comitato, elaborazioni indagine perdite 2007

A tale già poco confortante quadro va aggiunto il fatto che l'indagine non ha potuto riguardare l'intero territorio nazionale, in quanto numerosi gestori non hanno comunicato i dati richiesti o hanno inviato schede di rilevazione dati largamente incomplete e quindi inutilizzabili. Tale comportamento appare doppiamente indicativo: per un verso, di una distorta percezione del necessario livello di collaborazione istituzionale all'insegna del comune interesse allo sviluppo del servizio idrico nel nostro Paese, ma, soprattutto, di una insufficiente diretta conoscenza dei volumi di acqua gestiti.

L'elenco dei gestori che non hanno trasmesso alcun dato è riportato nella seguente tabella.

Tabella 3.27 - Gestori che non hanno inviato dati riguardanti le perdite idriche dell'anno 2007 in risposta all'indagine predisposta dal Comitato

Gestore	Regione	ATO
AIGO Srl	Piemonte	4 - Cuneese
ACDA SpA	Piemonte	4 - Cuneese
Comuni Riuniti Valli Cuneesi Srl	Piemonte	4 - Cuneese
Acquedotto Valtigione Spa	Piemonte	5 - Astigiano, Monferrato
Indecast Srl	Lombardia	MN – Mantova
SISAM SpA	Lombardia	MN – Mantova
SIC Asc	Veneto	VO - Veneto Orientale
SIA SpA	Veneto	VO - Veneto Orientale
Idrotigullio SpA	Liguria	GE - Genova
SAP Srl	Liguria	GE - Genova
OASI Srl	Liguria	SP - La Spezia
Sviluppo Varese Srl	Liguria	SP - La Spezia
Unidra Srl	Marche	3 - Marche Centro-Macerata
Acea ATO 5 SpA	Lazio	5 - Lazio Meridionale- Frosinone
Gran Sasso SpA	Abruzzo	1 - Aquilano
SASI SpA	Abruzzo	6 - Chietino
SIIS SpA	Campania	4 - Sele
Sogear Ato Idrico SpA	Sicilia	8 - Siracusa

Fonte: Comitato, elaborazioni indagine perdite 2007

L'indagine ha cercato anche di approfondire l'andamento delle perdite idriche nel triennio precedente (2004-2006) in relazione agli investimenti operati per la riduzione di tali perdite. Il campione a disposizione per questa parte di analisi è risultato più ristretto, in quanto molti gestori non sono stati in grado di fornire adeguate informazioni. Di seguito vengono riportate le medie annuali delle percentuali di investimento che ogni gestore ha indirizzato verso interventi tesi al miglioramento dell'efficienza delle reti e il parallelo andamento delle perdite idriche nello stesso arco di tempo.

Tabella 3.28 - Dati sugli investimenti riguardanti il contenimento delle perdite idriche

Anno di riferimento	2004	2005	2006
media delle percentuali di investimenti sul totale annuo dedicati alla riduzione delle perdite	25,7%	28,5%	28,3%
media delle perdite di rete dichiarate (espresse tramite il rapporto tra volume non fatturato e volume immesso)	29,3%	30,7%	30,9%

Fonte: Comitato, elaborazioni indagine perdite 2007

Pur nell'ampia dispersione dei dati a disposizione, è possibile ipotizzare che la sostanziale stabilità dei valori delle perdite sia dovuta a una quota di investimenti capace solo di mantenere l'attuale stato di conservazione delle infrastrutture idrauliche e non di incidere positivamente sulla funzionalità delle stesse.

4 PROBLEMI EMERSI

4.1 Quadro normativo

4.1.1 Quadro di partenza: rinvio

La precedente Relazione (riferita all'anno 2007, edita nel maggio 2008) ha ampiamente affrontato i problemi emersi (capitolo 4) nella concreta applicazione della disciplina del SII, individuando specifiche problematiche nei paragrafi dedicati al Quadro normativo, all'Assetto organizzativo, alla Regolazione e Controllo.

Si rinvia pertanto alla medesima per una compiuta trattazione dei problemi riscontrati.

Nel presente capitolo saranno illustrati gli interventi legislativi intervenuti nell'ultimo biennio e gli arresti della giurisprudenza (costituzionale ed amministrativa) che hanno contribuito a rafforzare il quadro normativo di riferimento.

4.1.2 Nuovi orientamenti legislativi

Legge 18 giugno 2009, n. 69: riapertura della delega di cui alla legge 308/2004

Con tale legge si è assegnato al Governo un nuovo termine - 30 giugno 2010 – per introdurre “disposizioni integrative e correttive” al D.Lgs. 152/2006, confermando i principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge 15 dicembre 2004, n. 308 (art. 12). Non si tratta di una nuova delega - come in un primo momento si era ipotizzato, o meglio si auspicava per una riforma organica di più ampio respiro - ma di una vera e propria riapertura dei termini già previsti nella legge delega del 2004.

I dubbi che avevano accompagnato l'adozione del D.Lgs. 152/06, tanto da indurre molte Regioni ad adire la Corte Costituzionale per presunte violazioni delle prerogative regionali nel procedimento legislativo (ritenute infondate dalla Corte con la sent. n. 225/2009), hanno indotto il Legislatore ad introdurre un elemento di semplificazione nell'iter legislativo, prevedendo che, decorso inutilmente il termine di trenta giorni per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.

Legge 24 giugno 2009, n. 77 (art. 9 bis, comma 6): istituzione della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche

La norma sopprime il Comitato di vigilanza sulle risorse idriche, istituendo al suo posto la Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche.

Ai compiti già assegnati al Comitato (art. 161, D.Lgs. 152/06, come modificato dal D.Lgs. 4/2008), la legge aggiunge in capo alla Commissione nazionale la predisposizione de “il Programma nazionale per il coordinamento delle iniziative di monitoraggio, verifica e consolidamento degli impianti per la gestione dei servizi idrici”, i cui oneri sono sostenuti con i risparmi derivanti dalla riduzione a cinque membri dei componenti della Commissione.

Sostanzialmente i poteri della Commissione sono rimasti invariati, onde la necessità di un suo rafforzamento come si dirà nel capitolo 6 della presente relazione.

Decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133: forme di affidamento dei servizi pubblici locali

Al fine di evitare inutili ripetizioni, per il dettaglio di questo argomento si rimanda a § 4.6 e § 4.6.1.

Abrogazione dei Consorzi di funzioni e delle Autorità d'ambito

In attuazione dell'art. 9 della legge 36/94 (oggi abrogato) alcune Regioni hanno individuato il Consorzio quale unica forma di cooperazione, in altri casi rimettendo ai Comuni la scelta tra consorzio e convenzione.

Il vigente art. 148, D.Lgs. 152/2006, che ha superato lo scrutinio della Corte Costituzionale con la sent. n. 246 del 2009 (di cui si dirà oltre), ha attribuito all'Autorità d'ambito personalità giuridica.

In questo quadro normativo è intervenuto l'art. 2, comma 186, della legge 191/2009, che ha previsto la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali.

Investita di uno specifico quesito, la Commissione ha rimesso apposito parere, escludendo in radice che la soppressione dei consorzi possa comportare la soppressione delle Autorità d'ambito.

Successivamente il D.L. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, in legge 26 marzo 2010, n. 42, dopo avere differito l'entrata in vigore della norma sulla soppressione dei consorzi di funzioni (art. 1, c. 2), ha aggiunto (c. 1-quinquies) all'art. 2, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, il comma 186-bis, che sopprime le Autorità d'ambito "Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge", prevedendo inoltre che "Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza".

La norma ha notevolmente accentuato l'incertezza del quadro giuridico di riferimento, ostacolando anche alcuni procedimenti di finanziamento in corso. È pertanto auspicabile un nuovo intervento del Legislatore che assegni alle Regioni criteri direttivi uniformi su tutto il territorio nazionale per l'attribuzione delle funzioni già esercitate dall'Autorità d'ambito.

Art. 2, comma 38, della legge n. 244/2007: rideterminazione degli ambiti territoriali ottimali

La norma ha riconosciuto in capo alle Regioni la potestà di procedere entro il 1° luglio 2008 alla rideterminazione degli ambiti territoriali ottimali del SII nel rispetto di determinati principi.

Ispirata ad una maggiore efficienza del servizio e alla riduzione della spesa, la disposizione merita di essere segnalata per due ragioni:

- perché impone uno stretto collegamento tra la delimitazione dell'ambito territoriale ottimale e l'attribuzione delle funzioni di governo;
- perché impone la partecipazione gratuita dei sindaci o loro delegati nel caso in cui venga scelta la forma associativa tra i comuni.

Tali principi potrebbero costituire la base, come si diceva sopra, per una novella dell'art. 2, c.186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

4.1.3 Orientamenti della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa

Alcuni degli elementi di incertezza che hanno segnato l'esperienza di questi ultimi anni in tema di gestione del SII sono stati superati da importanti decisioni giurisprudenziali, intervenute proprio nel corso del 2009 e del 2010.

Il servizio idrico integrato nella Carta costituzionale

Nella decisione n. 307/2009, la Corte Costituzionale ha affermato che la disciplina statale del SII è stata dettata, essenzialmente, dal D.Lgs. 152/2006, il cui art. 141 evidenzia come lo Stato, per regolare tale oggetto, abbia fatto ricorso a sue competenze esclusive in una pluralità di materie: funzioni fondamentali degli enti locali, concorrenza, tutela dell'ambiente, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Deve, in altri termini, parlarsi di un concorso di competenze statali, che vengono esercitate su oggetti diversi, ma per il perseguimento di un unico obiettivo, quello dell'organizzazione del SII.

Il ruolo delle Autorità d'ambito

Riguardo l'art. 148, la Corte ha anzitutto chiarito che questa disposizione non menoma la preesistente autonomia amministrativa degli enti locali, perché si limita a razionalizzarne le modalità di esercizio, attraverso l'imputazione delle loro originarie competenze in materia di gestione delle risorse idriche all'AATO alla quale essi obbligatoriamente partecipano.

Le AATO erano già previste dagli artt. 8 e 9 della legge 36/94 e dagli artt. da 24 a 26-bis della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), che ne consentivano l'istituzione, da parte delle Regioni, con strutture e forme giuridiche diverse alle quali pure partecipavano necessariamente gli enti locali, come le convenzioni, i consorzi, le unioni di comuni, l'esercizio associato delle funzioni. Tali disposizioni sono state attuate dalla legislazione regionale mediante l'adozione di moduli organizzativi scelti tra quelli consentiti dalle disposizioni stesse, seppure diversamente denominati (agenzie, consorzi, autorità). La norma censurata razionalizza tale quadro normativo, superando la frammentazione della gestione del servizio idrico, nel rispetto delle preesistenti competenze degli enti territoriali. In particolare, unifica le modalità di esercizio della gestione delle risorse idriche, prevedendo espressamente il trasferimento delle relative competenze dagli enti locali all'AATO; autorità della quale - come visto - gli enti locali necessariamente fanno parte. Tale razionalizzazione è, dunque, avvenuta - come richiesto dalla legge di delegazione - senza privare gli enti territoriali dei poteri amministrativi loro conferiti dal D.Lgs. n. 112 del 1998.

I poteri legislativi esercitati dallo Stato con la norma censurata attengono all'esercizio delle competenze legislative esclusive statali nelle materie della tutela della concorrenza (art. 117, c. 2, lett. e), Cost.) e della tutela dell'ambiente (art. 117, c. 2, lett. s), Cost.), materie che hanno prevalenza su eventuali titoli competenziali regionali ed, in particolare, su quello dei servizi pubblici locali. La disposizione attiene, infatti, alla tutela della concorrenza, laddove prevede il superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche attraverso l'individuazione di un'unica Autorità d'ambito, allo scopo di consentire la razionalizzazione del mercato, con la determinazione della tariffa del servizio secondo un meccanismo di *price cap*, diretto a garantire la concorrenzialità e l'efficienza delle prestazioni. La stessa disposizione attiene anche alla tutela dell'ambiente, perché l'allocatione all'AATO delle competenze sulla gestione serve a razionalizzare l'uso delle risorse idriche e le interazioni e gli equilibri fra le

diverse componenti della “biosfera” intesa «come “sistema” [...] nel suo aspetto dinamico» (sentenze n. 168 del 2008, n. 378 e n. 144 del 2007).

In altri termini, dall'esclusiva competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, deriva per la Corte la conseguenza che il legislatore statale è legittimato ad allocare le competenze amministrative in materia.

E a questa conclusione deve giungersi, ad avviso della Corte, anche con riguardo alle competenze pianificatorie di cui all'art. 149 del D.Lgs. 152/2006, in forza dell'argomento per cui, data l'organizzazione del servizio in ambiti territoriali ottimali gestiti ciascuno da un'autorità d'ambito, il livello più adeguato a cui allocare le funzioni amministrative di pianificazione è proprio quello dell'autorità d'ambito medesima, cui partecipano obbligatoriamente i Comuni e le Province ai sensi dell'art. 148, c. 1.

Conclusivamente, può dirsi (come ha sintetizzato il TAR Piemonte, Sez. I, 10/4/2009 n. 1019) che i poteri generali di regolazione e controllo della gestione del SII sono allocati a legislazione vigente in capo all'Autorità (il potere di fissazione di standard di qualità, di livelli tariffari, di controllo sulla corretta gestione del servizio e sul rispetto degli standard, etc.).

L'adesione obbligatoria all'ATO

In ordine al problema, tuttora di attualità, dell'obbligatorietà della partecipazione all'ATO, la Corte ha avuto modo di fornire indicazioni nel pronunciarsi sulle censure sollevate da talune Regioni con riferimento all'art. 148, c. 5, del D.Lgs. 152/2006, a tenore del quale “Ferma restando la partecipazione obbligatoria all'Autorità d'ambito di tutti gli enti locali ai sensi del comma 1, l'adesione alla gestione unica del SII è facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che la gestione del servizio idrico sia operata direttamente dalla amministrazione comunale ovvero tramite una società a capitale interamente pubblico e controllata dallo stesso comune. Sulle gestioni di cui al presente comma l'Autorità d'ambito esercita funzioni di regolazione generale e di controllo. Con apposito contratto di servizio stipulato con l'Autorità d'ambito, previo accordo di programma, sono definiti criteri e modalità per l'eventuale partecipazione ad iniziative promosse dall'Autorità d'ambito medesima”.

In proposito, la Corte ha infatti precisato, nel dichiarare infondate le questioni sollevate dalle Regioni, che siffatta disposizione attiene alla tutela dell'ambiente, con prevalenza rispetto alla materia dei servizi pubblici locali, perché giustifica la possibilità di deroghe all'unicità della gestione del servizio sul piano soggettivo, in ragione dell'elemento tipicamente ambientale costituito dalla peculiarità idrica delle zone comprese nei territori delle comunità montane.

Atteso, infatti, che le modalità dell'organizzazione del servizio idrico, nelle loro linee generali, sono riconducibili alla materia della tutela dell'ambiente, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, rientra in tale competenza anche stabilire le condizioni in presenza delle quali i Comuni minori appartenenti alle comunità montane possono non partecipare alla gestione unica del SII, e cioè che la gestione del servizio sia operata direttamente da parte dell'amministrazione comunale ovvero tramite una società a capitale interamente pubblico controllata dallo stesso Comune.

In linea con queste indicazioni provenienti dalla Corte si rivela, alla fine del 2009, anche la giurisprudenza amministrativa di primo grado. In particolare, secondo il TAR Lombardia, Brescia, sez. II, sent. 19/11/2009 n. 2238, la scelta del legislatore statale e regionale è quella di superare le frammentazioni e di attribuire ad un unico Ente l'esercizio delle funzioni in materia

di SII, secondo le regole proprie della collegialità elaborate dalla Regione, sicché non può essere riconosciuto ad alcun Comune il potere di autodeterminarsi sull'organizzazione e sulla gestione del SII, in quanto ogni decisione in tal senso deve avvenire all'interno dell'Autorità d'ambito e secondo le sue regole di funzionamento: in buona sostanza le determinazioni dell'Autorità assumono portata vincolante sull'intero territorio provinciale in virtù di una precisa scelta legislativa.

Di qui la conclusione “che la singola amministrazione locale non può intraprendere percorsi autonomi e scegliere modalità di gestione diverse da quelle individuate dall'Autorità”.

E nello stesso senso, per vero, si è espresso anche il TAR Piemonte, Sez. I, sent. 10/4/2009 n. 1019, il quale ha affermato che “il nuovo assetto ordinamentale, nel quale campeggia la figura istituzionale dell'Autorità di Ambito, ha privato il Comune dei suoi poteri di regolazione e di definizione del modulo gestionale più appropriato alle necessità erogative del servizio.

Il Comune non è più competente e legittimato a costituire alcuna società a cui affidare, con gara o meno, la gestione del servizio idrico, il quale è totalmente di competenza dell'Autorità di Ambito.

Ne consegue che l'avvenuta costituzione, in concorrenza con l'Autorità, di una società ad hoc da parte dei Comuni intimati, quantunque a totale partecipazione pubblica locale, integra un vulnus del dettato legislativo di riferimento”.

L'affidamento del servizio

La Corte ha chiarito altresì, nella sent. n. 246/2009, che la legge statale può attribuire all'ATO le funzioni amministrative in tema di aggiudicazione, perché, a legislazione vigente, rientrano fra i “compiti di rilievo nazionale” attribuiti allo Stato, quelli relativi “ai criteri per la gestione del SII come definito dall'art. 4 della legge 36/94”, e non vi è dubbio che tra tali criteri rientri quello relativo all'aggiudicazione della gestione, che è un tipico strumento di tutela della concorrenza. Ancor più nettamente, “l'aggiudicazione, essendo lo strumento attraverso il quale si realizza l'affidamento del servizio, rientra a pieno titolo ... nella materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva statale”.

Da questo punto di vista, secondo la Corte, le norme già contenute nei commi 5 e 7 dell'art. 113 del D.Lgs. 267/2000 rappresentavano regole dirette ad assicurare la concorrenzialità nella gestione del SII, disciplinando le modalità del suo conferimento e i requisiti soggettivi del gestore, al precipuo scopo di garantire la trasparenza, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione medesima. In questo quadro, anche il superamento della frammentazione della gestione, perseguito attraverso l'affidamento unitario di quest'ultima in ATO, concorre alla piena realizzazione di tali finalità. La riconducibilità della norma censurata alla materia della tutela della concorrenza è, del resto, confermata dalla formulazione letterale del comma 1 dello stesso art. 113 del D.Lgs. 267/2000, il quale prevede espressamente che le disposizioni che “disciplinano le modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici locali”, come quelle di cui ai commi 5 e 7 dello stesso articolo, “concernono la tutela della concorrenza [...]” (come anche rilevato da questa Corte con la sent. n. 272 del 2004).

Sul medesimo tema, nella successiva sent. n. 307, come già rilevato, la Corte ha affermato la legittimità di norme regionali più rigorose delle norme interposte statali.

La dotazione dei gestori del SII

La disciplina della dotazione dei gestori del SII recata dalla norma, diversamente da quanto ritenuto dalla ricorrente, è riconducibile in prevalenza alla competenza legislativa esclusiva statale. La disposizione censurata, infatti, nel riferirsi alle infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali, che sono beni senza dubbio funzionali alla gestione del servizio idrico quale servizio pubblico locale, esclude in radice l'onerosità della concessione d'uso di tali infrastrutture al gestore del servizio ed incide, perciò, sulla tipologia contrattuale. Essa attiene, dunque, all'esercizio dell'autonomia negoziale in tema di concessioni-contratto e deve perciò essere ricondotta, secondo un criterio di prevalenza, alla materia dell'ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. l), Cost. e, quindi, all'esclusiva sfera di competenza legislativa dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 160 del 2009, n. 411 del 2008, n. 95 del 2007, n. 234 e n. 50 del 2005, n. 282 del 2004).

Sul tema, sono per vero intervenuti anche:

- il TAR Lombardia, Milano, sez. IV, sent. 26/10/2009 n. 4896, puntualizzando che la nozione di proprietà pubblica di cui all'art. 143 citato deve essere interpretata in senso letterale, non potendosi ricomprendere nel suo significato anche quei beni appartenenti a soggetti privati, affidatari di un servizio pubblico oppure partecipati, in misura anche totalitaria, da un soggetto pubblico. Trattandosi difatti del trasferimento coattivo di un bene da un soggetto ad un altro, quindi di una procedura di tipo ablatorio, non sembra possibile procedere ad interpretazioni estensive che determinino un sacrificio - in evidente violazione del principio di legalità - del diritto di proprietà di soggetti non contemplati espressamente dalla normativa: ciò al fine di tutelare anche i terzi - quali potrebbero essere le imprese che depurano i loro reflui industriali speciali - che intrattengono dei rapporti con il destinatario del provvedimento ablatorio e che hanno fatto affidamento su un determinato assetto di interessi;
- la Corte dei Conti, con parere n. 25 del 27/3/2009 della Sezione regionale di controllo per il Veneto, nell'ambito del quale si è precisato che il SII, costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue, è organizzato, tramite le AATO, dagli enti locali, i quali mantengono - ai sensi dell'art. 143 del D.Lgs. 152/2006 - la proprietà delle infrastrutture, secondo il noto principio di separazione tra proprietà delle reti e relativa gestione, confermato, da ultimo, dall'art. 23 bis c. 5 del D.L. 25/6/2008 n. 112, convertito nella legge 133/2008. Tali infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali sono affidate in concessione d'uso, per tutta la durata della gestione, al gestore del SII, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare, e pertanto l'ente sarà tenuto a iscrivere nel proprio inventario, nella sezione relativa ai beni demaniali, tutto il patrimonio infrastrutturale relativo al SII (es., impianti d'adduzione idrica, di smaltimento, di depurazione delle acque reflue, ecc.) di sua proprietà, provvedendo alle relative operazioni di classificazione, descrizione, codificazione e valutazione dei singoli cespiti patrimoniali.

La tariffa

La tariffa del SII non è un tributo e, in particolare, un'imposta. La Corte, infatti, con la sent. n. 335 del 2008, ha precisato che detta tariffa ha natura non tributaria, ma di «corrispettivo contrattuale», come, del resto, espressamente statuito dallo stesso comma 1 dell'art. 154. Il

legislatore delegato, pertanto, non ha introdotto alcun tributo e, quindi, non ha ecceduto dall'oggetto della delega.

Inoltre, al riguardo la Corte ha anche affermato (sent. 246/2009) che non vi è stata alcuna violazione delle competenze regionali, perché la disciplina degli artt. 154 e 155 è ascrivibile, in prevalenza, alla tutela dell'ambiente e alla tutela della concorrenza, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Attraverso la determinazione della tariffa nell'ATO, il legislatore statale ha fissato, infatti, livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perché ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l'uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche, salvaguardando la vivibilità dell'ambiente e «le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale» e le altre finalità tipicamente ambientali individuate dagli artt. 144 (Tutela e uso delle risorse idriche), 145 (Equilibrio del bilancio idrico) e 146 (Risparmio idrico). La finalità della tutela dell'ambiente viene, inoltre, in rilievo anche in relazione alla scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare. Tra tali costi il legislatore ha, infatti, incluso espressamente quelli ambientali, da recuperare «anche secondo il principio “chi inquina paga”» (art. 154, c. 2). I profili della tutela della concorrenza vengono poi in rilievo perché alla determinazione della tariffa provvede l'Autorità d'ambito, al fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio (art. 151, c. 2, lettere c, d, e). Tale fine è raggiunto determinando la tariffa secondo un meccanismo di *price cap* (artt. 151 e 154, c. 1), diretto ad evitare che il concessionario unico abusi della sua posizione dominante (sent. nn. 335 e 51 del 2008).

In questo contesto, va notato che la Corte si è pronunciata anche sulle censure indirizzate avverso l'art. 156, il quale disciplina le modalità di riscossione della tariffa da parte del gestore del SII, rigettandole in forza dell'argomento per cui l'attività di riscossione della tariffa rappresenta, infatti, uno dei profili essenziali della disciplina di quest'ultima, che è a sua volta riconducibile alle materie della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza legislativa statale.

Ciò premesso, la giurisprudenza amministrativa di primo grado ha dato la misura delle conseguenze che derivano da una parziale implementazione della disciplina del SII prevista dal D.Lgs. 152/2006. In particolare, il TAR Campania, Salerno, Sez. I, 12/1/2009 n. 24 ha affermato che «la *ratio* della tariffa media d'ambito - e quindi il rilevato principio di connessione tra la tariffa e l'esigenza di garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione del SII - sia incrinata allorché quest'ultimo non sia operativo, per il sussistere (tanto più se, come nella specie, in misura nettamente preponderante rispetto a quelle unificate) di gestioni frazionate attuate in economia dai singoli Comuni dell'ATO: in tal caso, infatti, la pretesa di applicare ugualmente la tariffa media d'ambito si fonderebbe (non sull'esigenza di remunerare adeguatamente il servizio, così come concretamente erogato), ma su parametri meramente ipotetici ed inattuali, quali quelli contenuti, tra l'altro, in un programma degli investimenti le cui modalità di effettiva attuazione restano, da un punto di vista temporale, del tutto indeterminate».

A ritenere diversamente, e proprio sulla scorta di quest'ultima disposizione, secondo il TAR Campania si finirebbe con l'imporre agli utenti residenti nei Comuni che hanno superato la fase transitoria di tariffazione da essa prevista di sostenere i costi relativi alla integrazione nel servizio idrico unitario delle gestioni successivamente trasferite al gestore unico (presumibilmente più elevati in occasione della fase iniziale di integrazione delle gestioni frazionate nella gestione unitaria), laddove gli utenti di queste ultime ne sarebbero esenti

(versando, essi, nella fase “iniziale” di applicazione della tariffa media d’ambito) in forza del limite tariffario derivante dalla disposizione appena citata.

In questo senso, l’evoluzione della tariffa media d’ambito è necessariamente variabile in ragione della acquisizione di nuove gestioni in economia dei Comuni, dipendendo essa “dalle reali criticità infrastrutturali e gestionali che vengono rilevate sul campo”, “criticità che nelle previsioni di massima e di lungo periodo inserite nel PdA potrebbero essere state sottostimate o sopravvalutate rispetto alla reale situazione operativa”. Proprio tale rilievo dimostra che la tariffa, ove rigidamente agganciata alle previsioni del PdA, si ponga in contraddizione proprio con l’illustrata esigenza di costante adeguamento alle concrete e mutevoli condizioni operative del servizio idrico: invero, la necessità di aggiornamento della tariffa media in relazione all’acquisizione di nuove gestioni verrebbe frustrata dalla riferibilità della stessa, relativamente alle gestioni non ancora acquisite, a dati puramente astratti (quali quelli desumibili dal PdA) e non verificabili “sul campo”.

I principi di cui sopra sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di tariffe sono stati confermati dalla Corte – sent. n. 29 del 2010 - anche in relazione alla legislazione regionale (il caso riguardava l’Emilia Romagna).

La Corte ha dichiarato illegittime anche le disposizioni regionali riguardanti il computo, nella tariffa, del costo di funzionamento della struttura organizzativa della quale deve avvalersi la Regione Emilia-Romagna per esercitare varie funzioni attinenti al SII, affermando inoltre l’importante principio secondo cui “l’impugnata disposizione della legge regionale – nel prevedere una specifica componente di costo che prescinde da quanto stabilito dal suddetto decreto ministeriale di cui al citato comma 2 dell’art. 154 - attribuisce alla tariffa del servizio idrico della sola Regione Emilia-Romagna una struttura del tutto peculiare, potenzialmente idonea ad influire sulla domanda del servizio stesso, così da porla in contrasto con il parametro interposto e con la indicata *ratio* di garantire la concorrenza anche attraverso l’uniforme individuazione su tutto il territorio dello Stato delle componenti di costo della tariffa. La disposizione censurata viola, perciò, l’evocato art. 117, c. 2, lett. e), Cost”.

Con una recente sentenza - n. 142/2010 - la Corte, richiamando l’orientamento ormai consolidato, ha dichiarato inoltre illegittimo l’art. 15, c. 9, della L.R. Lombardia 10/2009 che faceva «salvi» e «approvati», «ai sensi e per gli effetti delle prescrizioni regionali di cui all’articolo 51 della L.R. 26/2003, come modificato dall’art. 8 della L.R. 29 gennaio 2009, n. 1», gli atti di determinazione della tariffa delle Autorità d’ambito e i piani d’ambito già adottati sulla base del metodo lombardo.

Le statuizioni della Corte con la sent. 335/2008 hanno legittimato gli utenti non serviti da impianti di depurazione a richiedere ai gestori la restituzione di quanto indebitamente pagato, provocando un imponente contenzioso. Lo stesso Comitato (oggi Commissione) ha ricevuto per conoscenza numerosissime istanze. Ma ciò che richiedeva l’intervento del Legislatore era il rischio (concreto) di una paralisi degli investimenti previsti nel Piano d’ambito per la realizzazione delle infrastrutture idriche, che avrebbero dovuto essere finanziate con quegli stessi introiti oggetto di restituzione.

È stato emanato così l’art. 8-sexies, commi da 2 a 6, della legge 13/2009, di conversione del D.L. 208/2008, che disciplinava le modalità di restituzione della quota di tariffa non dovuta riferita all’esercizio del servizio di depurazione, attribuendo al Ministero dell’ambiente e della

tutela del territorio e del mare il compito di adottare, su proposta del Comitato, con appositi decreti i criteri ed i parametri per procedere alla restituzione.

La disciplina di attuazione è stata dettata, su proposta del Comitato, con il decreto del Ministro dell'ambiente n. 102 del 30/09/2009, di cui si dirà nel § 5.5 della presente Relazione.

4.2 Assetto organizzativo

4.2.1 Attuazione del modello organizzativo

Il settore dei servizi idrici si configura come un monopolio naturale, poiché le sue caratteristiche strutturali e regolatorie non consentono la concorrenza, altro che nella fase di scelta del soggetto affidatario del servizio.

La legge 36/94, riformando il sistema dei servizi idrici in Italia, per la prima volta introduce il principio, in seguito recepito nel D.Lgs. 152/2006, di separazione delle funzioni di governo (indirizzo, regolazione e controllo) da quelle di gestione.

Il ruolo della pubblica amministrazione si sostanzia nella assunzione di decisioni inerenti: programmazione degli interventi e relativa copertura finanziaria, definizione dei livelli minimi di servizio, definizione delle tariffe, affidamento del servizio e controllo sulla gestione. Si tratta di funzioni relativamente nuove per la pubblica amministrazione, abituata in precedenza a gestire direttamente il servizio. Tale ruolo compete alle Autorità d'Ambito territoriale ottimale.

La gestione del servizio si caratterizza nell'obbligo e nella responsabilità di realizzare tutte le attività organizzative, operative, finanziarie, economiche, atte alla produzione e all'offerta del servizio all'utente, nelle condizioni e nei modi prestabiliti dagli organi di governo tramite il PdA e la convenzione di gestione.

Il modello a base della riforma del SII prevede il superamento dell'eccessivo frazionamento delle gestioni, spessissimo di dimensioni comunali, e l'unificazione dei tre segmenti del ciclo dell'acqua ossia distribuzione dell'acqua potabile, raccolta e depurazione delle acque reflue.

Le Regioni non sempre, nel processo di istituzione e delimitazione degli ATO, hanno seguito i principi ispiratori della riforma, ossia l'unità del bacino idrografico, il superamento della frammentazione ed il conseguimento di adeguate dimensioni gestionali. Infatti nella maggioranza dei casi si è preferito adottare altri criteri, quali il rispetto dei confini amministrativi delle province e in alcuni casi delle stesse Regioni. Ciò ha portato alla costituzione di un numero di ATO eccessivo e all'attivazione di ATO di dimensione subcritica.

Il processo di istituzione e di attivazione degli ATO è stato lungo e faticoso, spesso controverso e in alcuni casi non ancora completato, a causa del ritardo delle Regioni nella legiferazione regionale, a volte contrastante con la norma nazionale, e dell'interferenza della politica locale.

L'attuazione del modello organizzativo così come voluto dalla riforma è ancora lontano dal considerarsi pienamente attuato. Molte sono le AATO che non hanno ancora provveduto all'affidamento del SII; a ciò si aggiunga che anche laddove sulla carta tale processo è completato nella realtà dei fatti così non è. Sono molti i casi in cui pur essendoci uno o più gestori affidatari il processo di presa in carico dei comuni non è ancora completato e molta parte della popolazione nazionale è ancora soggetta a tariffe in regime CIPE, insufficienti a coprire i costi di un buon servizio all'utente sia in termini di qualità che di consistenza strutturale.

È particolarmente significativa l'indicazione emergente dall'indagine riportata in dettaglio al §3.1.2, secondo cui le gestioni in economia, che alla luce della normativa vigente si trovano in una condizione d'illegittimità, interessano ben il 34% della popolazione italiana.

Insieme ai motivi illustrati, a determinare i problemi e le difficoltà che si sono registrate nel ruolo assunto dalle Autorità o Enti d'Ambito hanno contribuito in modo rilevante anche diversi problemi di ordine politico ed istituzionale.

L'obiettivo della "liberalizzazione" nel comparto dei servizi pubblici locali, intesa come assunzione ed esercizio di un ruolo principalmente di regolazione da parte degli Enti locali, non è diventato un riferimento univoco e comune nella condotta e nelle scelte degli Enti locali. Ne è una testimonianza l'enorme crescita registrata proprio in questi anni del numero delle società costituite e partecipate dagli Enti locali.

Tra le ragioni di queste scelte vi sono certamente la spinta e la necessità, avvertita dagli Enti locali, di uscire dalle tradizionali forme di gestione, spesso gravate dall'inefficienza e dal peso delle pastoie burocratiche, per ricercare modalità e strumenti di intervento più snelli ed efficienti, identificati, non a torto, nelle diverse tipologie di agenzie e società pubbliche previste dalla legge di riordino degli stessi Enti locali.

Specularmente a questo si è poi manifestata la difficoltà degli enti locali ad appropriarsi e ad utilizzare al meglio i nuovi strumenti e le nuove possibilità "regolative" che erano state messe a loro disposizione. Un effetto rilevante hanno infine avuto alcune scelte legislative nazionali intervenute, successivamente alla legge 36/94, in materia di servizi pubblici locali. L'art. 35 della legge 448 del 2001, ad esempio, invertendo la priorità fra liberalizzazioni e privatizzazioni, ha spinto gli enti locali a spostare l'interesse e l'impegno dagli strumenti e dalle modalità della regolazione, quindi del governo, a quello delle gestioni, e in particolare alla costituzione e trasformazione delle loro società, anche per consentirne e favorirne la quotazione in borsa.

Nel settore dei servizi idrici la conseguenza di queste scelte è stata che si è "investito" poco sul ruolo e sulle funzioni di governo. Le Autorità o enti d'Ambito scaturiti dal processo di riordino sono risultati strumenti deboli, generalmente privi dell'autorevolezza, del prestigio, oltre che delle conoscenze e delle competenze, di cui avrebbero bisogno per assolvere compiutamente ed efficacemente ai loro essenziali compiti.

Al riguardo vengono di seguito esaminate alcune emblematiche questioni riguardanti la configurazione e il funzionamento delle Autorità o Enti d'Ambito, sulle quali soffermarsi per auspicarne una rapida soluzione.

4.2.2 La composizione degli organi delle Autorità o Enti d'Ambito

La riforma prevedeva che gli Enti locali, attraverso nomine di propri rappresentanti negli organi esecutivi degli Ambiti, esplicassero la "funzione di governo". In molti casi, tuttavia, tali nomine sono state dettate da logiche di equilibrio politico; ciò ha comportato l'investitura tra le cariche di governo delle Autorità di Ambito di figure non appartenenti all'ambiente istituzionale degli Enti locali e ha trasformato gli Enti d'Ambito in strutture distinte ed indipendenti dagli Enti locali stessi.

4.2.3 Spese per l'esercizio del ruolo e delle funzioni di governo del SII

Negli ultimi anni, nell'ambito del dibattito sulla soppressione degli "Enti inutili" si è spesso discusso sul ruolo delle Autorità d'Ambito ed in più occasioni sono state avanzate proposte parlamentari tendenti alla loro soppressione.

L'art. 148, c. 4 del D.Lgs. 152/2006 dispone che i costi di funzionamento degli Enti d'Ambito facciano carico agli Enti locali. Relativamente a detti costi il Rapporto sullo stato dei servizi idrici (anno 2009) evidenzia che la spesa corrente media annua sostenuta da ciascun abitante è pari a 0,98 €. A fronte di un simile importo, decisamente contenuto, è diffuso il convincimento che la norma vigente andrebbe modificata trasferendo in tariffa i costi di funzionamento e che tali costi andrebbero elevati per consentire il rafforzamento delle strutture tecniche delle Autorità d'Ambito, senza che ciò comporti aggravii significativi dei livelli tariffari e invece ponendo le condizioni per maggiori benefici dei cittadini grazie ad un più efficace svolgimento dei ruoli di competenza delle Autorità.

4.2.4 Competenze, conoscenze e capacità tecnico professionali delle Autorità d'ambito

Le strutture e l'organizzazione delle AATO spesso si sono rivelate inadeguate ai compiti perché si è investito poco e spesso male in strutture umane e operative. A una generale diffusione della debolezza istituzionale delle AATO si aggiunge quindi anche una debolezza di tipo tecnico-operativo. I livelli di professionalità e competenza spesso sono inadeguati agli specifici compiti cui dovrebbero adempiere. Prima della riforma, con i servizi idrici gestiti per lo più in economia, le risorse e le professionalità tecniche a disposizione dei Comuni erano limitate sia in numero che in qualità. Successivamente, con gli affidamenti alle Aziende municipalizzate erano queste che detenevano le professionalità necessarie e di fatto i Comuni delegavano ad esse ogni compito in materia di servizi idrici. Con il successivo trasferimento dei poteri di governo alle AATO e l'affidamento del servizio a un gestore, spesso le stesse ex municipalizzate (*in house*), si è giunti a una realtà che di fatto evidenzia livelli di preparazione differenti tra il regolatore e il regolato. Conseguenza di questo squilibrio è che spesso le AATO non sono in grado di esercitare correttamente le loro funzioni, poiché devono rivolgersi agli stessi gestori "regolati" per ottenere informazioni gestionali, economiche o infrastrutturali, col rischio che scelte strategiche anche importanti possano essere condizionate significativamente dallo stesso gestore.

Lo stato di inadeguatezza descritto emerge anche dalle insufficienze, emerse di frequente nel dare risposte agli utenti o alla Commissione di Vigilanza (ne sono un esempio anche i risultati incompleti delle rilevazioni di dati effettuate nel corso degli anni).

Occorrerebbe quindi investire e rafforzare le strutture di governo locale dell'Ambito (attualmente ci sono in media 1,1 dipendenti ogni 100 mila abitanti), con personale di adeguate capacità manageriali e competenze diversificate, rendendole autonome e responsabili della piena attuazione delle decisioni adottate al livello politico del medesimo organo.

4.2.5 I Comuni: partecipanti delle Autorità d'ambito e allo stesso tempo azionisti delle società di gestione

Oltre il 50% degli affidamenti in essere sono di tipo *in house*, ossia a società con capitale completamente pubblico, i cui azionisti sono gli stessi Enti locali che, nelle forme previste dalla legge, costituiscono l'AATO.

L'esperienza applicativa di molti anni ha dimostrato che in diversi casi gli Enti locali cedono alla tentazione di ricavare consensi politici, oltre che utili economici, dalla gestione del servizio. Con la conseguenza che si compiono talora scelte di governo del SII in qualche modo da ciò influenzate, rispetto alle quali emerge l'ombra del conflitto d'interessi che frena la dovuta separazione delle funzioni di indirizzo e controllo da quelle di gestione. Il medesimo problema, seppur in maniera più limitata, si presenta talvolta anche nei casi di affidamento a società miste pubblico private.

4.3 Regolazione e controllo

La condizione di monopolio naturale che caratterizza la gestione del SII richiede una efficace ed efficiente attività di regolazione e controllo da parte delle istituzioni pubbliche. Si tratta di attività svolte nell'interesse di tutta la collettività, che quindi devono bilanciare interessi contrapposti, per assicurare un'equa ripartizione dei benefici conseguibili dallo sviluppo e dal miglioramento del servizio. La regolazione, infatti, deve per un verso garantire, in termini di continuità e qualità del servizio, la tutela delle comunità locali e dei cittadini e, per altro verso, assicurare la creazione e la conservazione delle condizioni necessarie a conciliare – in conformità a quanto previsto dalla Costituzione – tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente, così da consentire fra l'altro ai gestori di svolgere l'attività loro demandata nel rispetto delle esigenze proprie di una gestione di tipo industriale, nell'ambito della quale il meccanismo tariffario deve legarsi durevolmente alla realizzazione del pianificato volume di investimenti sulla rete e sugli impianti.

Per queste ragioni i nuovi ordinamenti del sistema di governo del SII, che sembrano profilarsi, così come le funzioni di regolazione e controllo non potranno prescindere ed escludere un ruolo pregnante per i Comuni. Essi sono non solo i titolari delle funzioni inerenti i servizi pubblici locali ma risultano anche i primi "committenti" del SII. Acquedotto e fognature – a cui si aggiunge, in una corretta visione di tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e naturali, anche la depurazione – costituiscono infatti elementi fondamentali per garantire le condizioni e adeguati livelli civili alla vita delle comunità e al loro sviluppo. La massima efficacia, efficienza ed economicità che regolazione e gestione del SII devono realizzare, non possono che avere come riferimento programmatico e pianificatorio le scelte di governo del territorio e di sviluppo insediativo che spettano agli Enti locali. Ed è rispetto ad esse e al loro soddisfacimento alle migliori condizioni che vanno verificati, misurati e giudicati i risultati del funzionamento del servizio.

4.3.1 Lo schema di regolazione e controllo del servizio idrico integrato

Lo schema di regolazione vigente nel SII presenta due elementi caratteristici: il primo è quello di essere una regolazione prevalentemente di tipo locale che si estende a livello regionale e nazionale e il secondo di essere una "regolazione per contratto".

Per quanto riguarda il primo aspetto, sono le AATO che, a livello locale, predispongono i due strumenti cardine del rapporto di regolazione: il Piano di Ambito e la Convenzione di affidamento. Le AATO provvedono poi all'affidamento del servizio secondo le forme e i modi previsti dalla legge. Nella fase a regime, le AATO sono chiamate a svolgere prevalentemente la funzione di *garanti*, poiché dovrebbero controllare che i gestori adempiano alle obbligazioni contrattuali previste dalle convenzioni. Per svolgere questa attività di controllo il gestore, a sua volta, è tenuto a fornire all'AATO un complesso volume di informazioni sulla gestione, attività che richiede sia la definizione delle grandezze rilevanti, sia l'istituzione delle procedure di raccolta e di trasferimento sistematico dei dati.

La regolazione locale si integra, a livello nazionale, con l'attività della Commissione Nazionale di Vigilanza sulle risorse idriche (Co.N.Vi.R.I.), che svolge funzioni di indirizzo, raccordo e controllo dell'operato delle AATO, elaborando e definendo gli strumenti operativi applicabili su tutto il territorio nazionale (Metodo tariffario, Sistema informativo, Linee-guida contabili, Convenzione tipo) e, come tali, necessari ad assicurare – come di recente ribadito dalla Corte Costituzionale – il soddisfacimento di quelle esigenze di unitarietà e di non sperequazione fra territori sancite dalla Carta fondamentale. Alle Regioni è invece demandato il compito di individuare il perimetro ottimale dell'Ambito territoriale e di definire la forma di cooperazione tra i Comuni.

I contenuti della regolazione per contratto, esercitata mediante il Piano di Ambito e la Convenzione di affidamento, concernono, nel primo caso, gli investimenti che il gestore è tenuto a realizzare e il corrispettivo cui questi ha diritto (la tariffa da applicare agli utenti) e, nella seconda ipotesi, gli obblighi di prestazione, le sanzioni e le penalità nei casi di inadempienze, il sistema di controllo (obblighi informativi e rendicontazione periodica) e gli altri strumenti procedurali allo scopo utili. Questa forma di regolazione del SII, quindi, si sostanzia prevalentemente nella predisposizione, e nella vigilanza sulla fedele e regolare applicazione, di tali strumenti di natura contrattuale.

4.3.2 Le criticità del vigente sistema di regolazione

L'esperienza applicativa dimostra la persistenza di un problema di debolezza e insufficiente autorevolezza delle AATO, unitamente alla inadeguatezza dei loro apparati, delle competenze e delle professionalità. Un secondo elemento di criticità rilevato continua ad essere il “conflitto di interessi”, determinato dal duplice ruolo in cui versano i Comuni in caso di affidamento *in house* e, in parte, anche negli affidamenti a società miste, da cui è derivato frequentemente un atteggiamento indulgente del regolatore nei confronti del soggetto regolato.

Sul fronte degli strumenti di regolazione, va innalzato con decisione il livello della qualità delle Convenzioni di affidamento, che scontano ancor oggi, in misura non più sostenibile dal sistema, genericità e incerta definizione dei loro contenuti. In questa direzione, una spinta importante verrà dall'ultimazione, ormai prossima, del lavoro della Commissione relativamente alla predisposizione della Convenzione-tipo. Attenzione, al riguardo, va prestata anche al tema della equilibrata ripartizione dei rischi fra concedente e concessionario, con norme e scadenze chiare e precise per le revisioni tariffarie, e con la previsione delle conseguenze e della penalità nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi stabiliti.

Anche i Piani di Ambito, in quanto allegati alla Convenzione, devono elevare il proprio grado di complementarità, superando gli odierni elementi di criticità, per arricchirsi di contenuti strategici significativi e di sistemi di previsione affidabili. Una errata stima della domanda

irrealisticamente crescente negli anni, come pure l'elevato ammontare degli investimenti correlati, inducono infatti in errore nelle previsioni, da cui introiti tariffari inferiori e quindi insufficienti coperture degli investimenti previsti. Si tratta di un punto essenziale, cui è legata in definitiva la stessa sorte, negli anni a venire, dell'intera filiera dell'acqua.

Previsioni attendibili presuppongono un sistema efficiente di formazione e circolazione delle informazioni necessarie. Occorre, in particolare, un sistema di informazione standardizzato e vincolante, essenziale per disporre delle basi informative, statisticamente valide, necessarie per ricavare standard organizzativi, tecnici ed economici utili alla cosiddetta "regolazione per *benchmarking*". Questo sistema finora non c'è stato, e si tratta di un pericoloso vuoto che va colmato con urgenza. In questa direzione si muove, dall'inizio del 2010, il SIViRI. Occorre tuttavia rafforzarlo normativamente allo scopo di sensibilizzare – nella qualità e nella tempistica della risposta – i soggetti tenuti a fornire le informazioni di cui sono in possesso.

E' opinione diffusa che la regolazione per contratto, quando vengano definiti *ex ante* tutti i contenuti della gestione per periodi di tempo assai lunghi, comporti rischi elevati per la attendibilità delle previsioni che decresce con l'orizzonte temporale, determinando una situazione di eccessiva rigidità rispetto alla inevitabile mutevolezza delle situazioni.

Per garantire un certo margine di flessibilità, è stato istituito il meccanismo delle revisioni di piano. Attraverso le revisioni l'AATO provvede a riallineare i contenuti del piano rispetto ai risultati ottenuti, in termini di costi, investimenti e domanda di servizio, effettuando le dovute riprogrammazioni, anche in funzione dell'evoluzione delle circostanze e delle nuove informazioni disponibili. Le revisioni intervengono ad intervalli prestabiliti (revisioni ordinarie) o al verificarsi di particolari eventi, stabiliti nella Convenzione di gestione, che per loro natura richiedono un adattamento della pianificazione (revisioni straordinarie). A ben vedere, quindi, il modello di regolazione del SII in Italia non è un modello puro di regolazione per contratto, ma è piuttosto un modello ibrido, in cui agli strumenti di natura contrattuale (Convenzione e PdA) si affiancano strumenti, come le revisioni, in grado di garantire la necessaria flessibilità, attraverso l'uso di una certa discrezionalità da parte dell'AATO, per consentire la quale è necessario che le Convenzioni di gestione contengano regole precise sui limiti e le modalità della revisione, sia ordinaria che straordinaria.

Si è detto che troppe convenzioni vigenti appaiono mediamente inadeguate e danno adito a margini di discrezionalità ed incertezza che tendono a minare l'equilibrio economico-finanziario della gestione. Dove si fa un uso improprio della discrezionalità di cui dispone l'AATO si pone il problema, che è insieme del gestore e della comunità degli utenti, del c.d. "rischio regolatorio", che si verifica tipicamente nei casi di mancato adeguamento tariffario, di ritardi in adempimenti obbligatori, di ingiustificati cambiamenti, di scelte di investimento, di scelte incongrue in materia di riconoscimento di costi.

Sul livello nazionale della regolazione, si rinvia alle considerazioni sviluppate nel capitolo 6.

4.3.3 Orientamenti per il rafforzamento della regolazione

I servizi idrici costituiscono un sistema istituzionalmente, strutturalmente e funzionalmente complesso i cui componenti principali operano in un fitto intreccio di rapporti in maniera tale che i cambiamenti radicali su uno solo di essi si riflettono sugli altri, squilibrandone i rapporti e indebolendo il sistema complessivo.

È perciò convinzione della Commissione che ai rimedi necessari per il rafforzamento dei punti deboli ancora esistenti nel sistema, tra i quali in primo luogo la regolazione, debba porsi mano non soltanto attraverso mirati cambiamenti normativi, ma anche sfruttando meglio le potenzialità del quadro normativo vigente, e soprattutto dando vita ad un più attento e consapevole *modus operandi* di tutti i livelli istituzionali che, a diverso titolo, hanno compiti di vigilanza e controllo, in modo che i “comportamenti” divengano più responsabili e si liberino definitivamente da quella assuefazione all’inosservanza delle regole e ad una certa arbitrarietà decisionale che hanno caratterizzato la storia recente.

Sotto questo profilo, si ritiene che il raggiungimento di un soddisfacente quadro regolatorio debba fondarsi sui seguenti necessari presupposti :

- più chiara definizione di ruoli e di responsabilità ai diversi livelli decisionali;
- costruzione di una banca dati informatizzata, statisticamente significativa, costruita con il contributo obbligatorio di tutti i produttori di dati, che consenta la definizione di modelli e di standard relativamente ai costi di produzione e alle qualità di prestazione del servizio;
- innalzamento del livello di qualità della convenzione di affidamento del servizio, in modo da rendere più chiare, trasparenti ed equilibrate le reciproche obbligazioni tra concedente e concessionario;
- definizione di standard di prestazione del servizio, con connesse premialità e sanzioni, in modo da eliminare ogni discrezionalità e arbitrarietà nella valutazione della gestione e introdurre strumenti di incentivazione all’efficienza;
- rafforzamento della Co.N.Vi.R.I. sul piano strutturale, funzionale ed organizzativo in piena garanzia della sua autonomia decisionale (v. capitolo 6);
- previsione di sanzioni per i soggetti inadempienti e precisa individuazione dei soggetti irrogatori;
- esercizio dei poteri sostitutivi previsti, di fronte a chiare e durevoli inottemperanze agli obblighi previsti dalla legge.

4.4 Quadro conoscitivo

Come ripetutamente dichiarato, una efficace attività di regolazione e controllo si fonda sul presupposto della disponibilità - per ciascun ambito territoriale ottimale e per ciascun gestore - di precise informazioni in merito allo stato delle infrastrutture, all’uso delle risorse idriche, al funzionamento dei servizi per i tre settori di acquedotto, fognatura e depurazione, ai fattori tecnici, economici, finanziari e gestionali della loro produzione, alle condizioni e ai livelli di qualità con cui i servizi sono prestati ai cittadini, alle condizioni tariffarie praticate.

Solo sulla base di un quadro informativo completo e validato, è possibile valutare l’efficacia, l’efficienza e la economicità del SII e la sua evoluzione nel tempo ed individuarne le carenze e le correlate misure correttive.

I ritardi nella applicazione della legge 36/94 e la insufficienza di alcune misure adottate, tra cui l’istituzione di un “Osservatorio sui servizi idrici”, manifestamente inadeguato sul piano

organizzativo e strumentale, hanno prodotto episodiche e incomplete raccolte di dati effettuate tramite questionari cartacei, che hanno ricevuto risposte parziali, qualitativamente approssimate e frequentemente sono rimasti ignorati, particolarmente nei settori più critici, come quelli delle tariffe e degli investimenti, sui quali la percentuale di risposte ricevute si è collocata intorno al 50%.

Una situazione così insoddisfacente è stata in larga parte consentita dalla assenza di precise norme primarie in merito agli obblighi informativi e alla previsione di sanzioni nei confronti dei soggetti inadempienti. Né a colmare tale carenza hanno provveduto le “Convenzioni tipo” predisposte dalle Regioni per l’affidamento del servizio, nelle quali si sarebbero potuti introdurre precisi obblighi a carico del gestore, che è il vero produttore e depositario delle informazioni più delicate e significative e che non di rado si dimostra restio a trasferirle, alimentando così quella asimmetria informativa nei confronti del soggetto concedente che gli fornisce maggiore potere negoziale.

Tra gli effetti negativi si richiamano qui i più significativi:

- la presentazione di dati non ufficiali e contenutisticamente orientati;
- l’impossibilità di costruire modelli e standard di costo e di qualità di prestazione dei servizi necessari ad effettuare la regolazione e il controllo per *benchmarking*;
- la mancanza di un quadro informativo completo, validato e quindi certo che orienti i decisori politici e le scelte strategiche degli investitori, industriali e finanziari.

Tutto ciò, si ribadisce, richiede, con urgenza e forza, l’adozione di una procedura obbligatoria informatizzata, che regolarizzi, standardizzandole, la raccolta, l’elaborazione e la restituzione di tutte le informazioni riguardanti il SII, prevedendone la frequenza, con date certe a cadenza annuale e compatibili con le scadenze amministrative degli organi di governo e dei gestori degli ambiti.

L’iniziativa è stata presa dal Comitato nell’anno 2007 e portata a compimento dall’attuale Commissione, che ha adottato il “Sistema Informativo di Vigilanza sulle Risorse Idriche” (SIViRI), con relative norme di contabilità regolatoria, con delibera n. 17 del 16/12/2009.

Sui contenuti e sugli effetti di tale delibera che, come accennato, deve necessariamente essere sostenuta dall’aggiornamento delle pertinenti norme primarie in tema di obblighi e di sanzioni, si riferisce ampiamente al § 5.1.

4.5 Pianificazione di Ambito

Gli ambiti ove il SII viene gestito in via “ordinaria”, ovvero secondo quanto previsto dal D.Lgs. 152/2006 e nei quali le tariffe sono calcolate applicando il Metodo tariffario normalizzato, generalmente hanno terminato, o stanno terminando, il primo periodo regolatorio o, comunque, la fase iniziale d’attuazione del PdA. E’ già in essere, dunque, un ciclo di revisioni ordinarie dei piani, con cadenza triennale, come da Metodo, ed in ottemperanza degli obblighi delle Convenzioni stipulate tra le AATO ed i gestori. Di contro, nelle situazioni in cui il SII non viene gestito in via ordinaria, i PdA originali sono rimasti, ad oggi, invariati. È evidente che, fermo restando quanto detto a proposito della necessità di riconduzione ad unità del frammentato sistema delle gestioni, per poter consentire un corretto avvio del SII, occorre

comunque aggiornare anche tali Piani, attualizzando le ricognizioni, rivedendo le necessità di investimento e rielaborando di conseguenza le previsioni economico-finanziarie e gestionali.

In questa direzione, desta preoccupazione la circostanza che il PdA (e il suo processo di revisione) non è percepito come uno strumento indispensabile quando permangono forme pregresse di gestione e di affidamento del servizio idrico, mentre è considerato strumento utile, tanto da essere oggetto di revisione periodica, quando il servizio è gestito in maniera ordinaria, in quanto la revisione di Piano è lo strumento che consente di determinare le revisioni tariffarie.

Sul punto, va segnalata con favore la modifica dell'art. 161 del D.Lgs. 152/06 realizzata dall'art. 2, c. 15, del D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, per effetto della quale il Comitato (ora Commissione) verifica la corretta redazione del PdA, esprimendo osservazioni, rilievi e *prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le Autorità d'Ambito e i gestori in particolare quando ciò sia richiesto dalle ragionevoli esigenze degli utenti*, in quanto essa ha reso obbligatoria la trasmissione e la verifica dei Piani e delle relative revisioni.

La norma è generalmente osservata, ma di frequente con gravi ritardi nella trasmissione, il che rischia di ridurre sensibilmente il valore rappresentativo delle grandezze indicate nello schema di PdA, e, in ultima analisi, la sua credibilità, con le intuitive ricadute operative. Si tratta di un punto essenziale, sul quale appare urgente trovare una soluzione di tipo normativo, individuando una stretta tempistica ai fini della trasmissione, a pena ad esempio di irricevibilità (e conseguente non istruibilità) da parte della Commissione.

Nel periodo da gennaio 2008 a dicembre 2009 sono pervenuti al Comitato (poi Commissione), per gli adempimenti di cui all'art. 161 c. 4 del D.Lgs. 152/06 e s.m.i., 8 nuovi PdA e 15 revisioni di Piani preesistenti.

In alcuni casi le revisioni comportano correzioni talmente radicali del piano originario, da ingenerare dubbi importanti sulla possibilità di sopravvivenza dell'affidamento di cui il Piano aveva costituito la base di ordine tecnico-economico.

Le differenze sono particolarmente rilevanti rispetto alla ricognizione dello stato delle infrastrutture, alla previsione dell'andamento della domanda d'acqua, sovente stimata con tassi di crescita ottimistici, alla previsione di contributi pubblici che a consuntivo si dimostrano sempre inferiori e quindi al programma di investimenti e al piano tariffario che ne deve garantire la copertura.

È essenzialmente a questi errori di programmazione, in alcuni casi grossolani, che deve attribuirsi la responsabilità degli scostamenti tra i valori degli investimenti programmati e quelli degli investimenti realizzati.

4.5.1 Istruttoria dei Piani e delle loro Revisioni

La "qualità" dei Piani e delle relative revisioni è andata progressivamente migliorando. Nelle revisioni tende oggi ad emergere più attenzione agli aspetti finanziari, e quindi un rilevante cambiamento rispetto all'impostazione originale che privilegiava una lettura letterale della norma secondo cui il PdA doveva consistere sostanzialmente in un elenco di interventi da realizzarsi nell'intero periodo pianificatorio. Si è cioè affermata un'impostazione più flessibile, nella quale il Piano individua un quadro di obiettivi e vincoli di fondo e lascia più spazio al gestore nel contribuire a programmare gli effettivi investimenti da realizzare per ottenere i risultati previsti.

Le revisioni di piano e i nuovi Piani esaminati hanno comunque evidenziato la persistenza di alcune problematiche tra cui principalmente:

- mancanza di un modello consolidato di revisione del piano (esse sono di frequente fortemente eterogenee e, in taluni casi, di difficile lettura);
- frequente mancanza di verifiche dei miglioramenti di efficienza, della corrispondenza della tariffa media rispetto alla tariffa articolata, del raggiungimento dei traguardi di livello di servizio, dell'effettuazione degli investimenti, come richiesto dall'art. 8 del D.M. 1.8.1996 (Metodo Tariffario). Solo sporadicamente sono chiaramente riportate le verifiche richieste dal Metodo, sicchè, e non di rado, è difficile verificare il grado di attuazione del piano originale e comprendere le cause delle variazioni e le motivazioni degli eventuali scostamenti;
- sottostima dei costi operativi di progetto. Le revisioni tendono a riconoscere ai gestori costi operativi di progetto più alti di quelli preventivati nel Piano, a causa dell'aumento dei costi esogeni (energetici, smaltimento fanghi e simili) non imputabili ai gestori. Questi riconoscimenti sono spesso insufficientemente motivati e quasi mai comparati con i previsti recuperi di efficienza;
- persistenza di morosità elevate. Sono state riscontrate diverse situazioni di elevate morosità che inducono a richiedere, in sede di revisione dei piani, la svalutazione dei crediti, non consentita dal Metodo vigente. Raramente vengono evidenziate misure organizzative tendenti ad una più efficace gestione dei crediti né viene previsto il ricorso a misure di esazione coercitiva, verosimilmente perché non incontrerebbe il favore degli Enti locali;
- errata applicazione del Metodo Tariffario Normalizzato:
 - corresponsione di “canoni di concessione d'uso”, nonostante il D.Lgs. 152/2006 stabilisca che non è possibile corrispondere canoni di concessione d'uso delle infrastrutture del servizio idrico, le quali devono essere concesse ai gestori a titolo gratuito per tutta la durata della gestione;
 - copertura mediante tariffa dei costi di funzionamento dell'Autorità d'Ambito, nonostante l'art. 148 c. 4 del D.Lgs. 152/06 stabilisca che i costi di funzionamento della struttura operativa dell'AATO fanno carico agli Enti locali ricadenti nell'ambito, in base alle rispettive quote di partecipazione;
 - rivalutazione dei costi in funzione dell'inflazione reale e non di quella programmata, in contraddizione con quanto stabilito dal Metodo;
 - previsione di finanziamento di opere non attinenti al SII, quali opere per il collettamento ed il trattamento di acque meteoriche, ma anche opere finalizzate all'irrigazione, possibilità esplicitamente escluse dal D.Lgs. 152/2006;
 - svalutazione dei crediti, esclusa anch'essa dalle metodologie consentite dal Metodo;
- investimenti realizzati di entità inferiore a quella prevista dal Piano e cambiamenti nell'ordine di priorità degli investimenti stessi, quale l'anticipazione degli investimenti nei settori depurativo e fognario, a scapito di quelli nel settore acquedottistico, sovente argomentati con i rischi di sanzioni penali per i gestori che non osservano le norme vigenti in materia di tutela della qualità delle acque.

L'Istituto della revisione consente al Piano di proiettarsi nel tempo conservando la sua significatività e il suo valore strategico. E' per questo che, ad avviso della Commissione, l'adozione del Piano e la sua revisione rappresentano, entrambi, momenti importanti nell'ambito del ciclo di governo delle risorse idriche da parte degli enti territoriali, e richiedono pertanto un necessario e tempestivo contemperamento, da parte di chi è chiamato a svolgere un ruolo di garanzia, degli interessi in gioco. Questo contemperamento deve aver luogo in modo trasparente, partecipato e tempestivo, e, allo scopo, la Commissione si è dotata, nel marzo 2010, di un regolamento che disciplina l'istruttoria delle verifiche dei Piani e delle loro revisioni.

4.6 Modalità e strumenti di affidamento del servizio

Il modello di organizzazione delineato dal D.Lgs. 267/2000, TUEL, è stato oggetto di incisiva riforma con il D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge n. 133 del 6 agosto 2008.

L'art. 23 bis, testo vigente in seguito alle ulteriori modifiche introdotte dall'art. 15 del D.L. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, in legge 20 novembre 2009, n. 166, abroga l'art. 113 del TUEL nelle parti incompatibili e prevede inoltre che le disposizioni in esso contenute prevalgano sulle relative discipline di settore con esse incompatibili.

Si pone, quindi, un problema di identificazione dei casi di compatibilità delle disposizioni dell'art. 150, D.Lgs. 152/06, con quelle dettate dall'art. 23 bis, soprattutto in relazione alle ragioni che giustificano il ricorso alle c.d. società *in house*, limitate dalla norma di settore ai casi in cui “ricorrono obiettive ragioni tecniche od economiche”. Sarà il Regolamento previsto dal comma 10 a dovere “armonizzare” la nuova disciplina e quella di settore del SII, individuando le norme applicabili in via generale e prevedendo altresì una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione dei servizi pubblici locali.

Nell'ambito dell'art. 23-bis, il vigente comma 2, superando alcune incertezze sorte all'indomani dell'emanazione della prima formulazione della norma, distingue nettamente tra le forme di affidamento “in via ordinaria” ed “in deroga”.

Le modalità di affidamento in via ordinaria sono:

- in favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica;
- in favore di società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento.

Sono affidamenti in deroga:

- quelli a società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta *in house* e, comunque, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano, ma solo nel caso in cui ricorrano “*situazioni eccezionali che, a*

causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato”.

Va in proposito notato che alle Regioni è consentito di dettare norme che tutelano più intensamente la concorrenza, rispetto a quelle poste dallo Stato. In tal senso si è pronunciata la Corte Costituzionale, con la sent. n. 307/2009, in riferimento alla legislazione dell'Emilia Romagna che consentiva solo l'affidamento mediante gara pubblica. Secondo la Corte, infatti, “la Costituzione pone il principio, insieme oggettivo e finalistico, della tutela della concorrenza, e si deve, pertanto, ritenere che le norme impugnate, in quanto più rigorose delle norme interposte statali, ed in quanto emanate nell'esercizio di una competenza residuale propria delle Regioni, quella relativa ai servizi pubblici locali, non possono essere ritenute in contrasto con la Costituzione”.

Nella direzione di un evidente *favor* per la modalità non in deroga, l'art. 23-bis prevede che l'ente affidante debba dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'espressione di un parere preventivo, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione, decorso il quale, il parere, se non reso, si intende espresso in senso favorevole.

4.6.1 Regime transitorio

Particolare attenzione è necessario prestare ai profili di diritto transitorio. Il regime transitorio, disciplinato dal comma 8, si fonda sulle modalità attraverso cui è avvenuto l'affidamento e sulla natura giuridica del gestore. Occorre quindi distinguere a seconda che si tratti di affidamento *in house*, di affidamenti a società miste e di affidamenti a società a partecipazione pubblica quotate in borsa.

Gli affidamenti *in house*:

- in essere alla data del 22 agosto 2008 (cioè alla data di entrata in vigore della legge 133/2008), affidati conformemente ai principi comunitari in materia di *in house*, cessano improrogabilmente e senza necessità di deliberazione da parte dell'ente affidante, alla data del 31 dicembre 2011;
- i medesimi affidamenti di cui al punto precedente (conformi al diritto comunitario) cessano alla scadenza prevista dal contratto di servizio a condizione che entro il 31 dicembre 2011 si trasformino in società miste, cedendo almeno il 40 per cento del capitale ad un “socio operativo” mediante procedure ad evidenza pubblica;
- in essere alla data del 22 agosto 2008 affidati in modo non conforme ai principi comunitari in materia di *in house* cessano, improrogabilmente e senza necessità di deliberazione da parte dell'ente affidante, alla data del 31 dicembre 2010;
- successivi al 22 agosto 2008 sono esclusi dalle cessazioni automatiche, purché gli affidamenti siano conformi ai principi comunitari, sussistano le condizioni previste dal c.3 e sia stata svolta la procedura necessaria per l'espressione del parere (non vincolante) da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Con il Regolamento governativo previsto dal c. 10 saranno stabilite le soglie oltre le quali gli affidamenti dei servizi pubblici locali assumono rilevanza ai fini dell'espressione del parere.

Le gestioni affidate direttamente a società miste:

- in assenza di gara cessano al 31 dicembre 2010;
- nel caso in cui il socio sia stato scelto con gara, senza tuttavia attribuire al medesimo compiti operativi, cessano al 31 dicembre 2011;
- nel caso in cui il socio sia stato scelto con gara attribuendo anche al medesimo compiti operativi, cessano alla scadenza del contratto di servizio.

Le gestioni affidate a società a partecipazione pubblica quotate in borsa alla data del 1° ottobre 2003 e le loro società controllate:

- assentite alla data del 1° ottobre 2003 cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca anche progressivamente, attraverso procedure ad evidenza pubblica ovvero forme di collocamento privato presso investitori qualificati e operatori industriali, ad una quota non superiore al 40 per cento entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30 per cento entro il 31 dicembre 2015; ove siffatte condizioni non si verificano, gli affidamenti cessano improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, rispettivamente, alla data del 30 giugno 2013 o del 31 dicembre 2015.

Alla luce del quadro normativo sopra delineato le Autorità d'ambito dovranno, alle relative scadenze (la prima è il 31 dicembre 2010 per gli affidamenti *in house* e per le società miste) e in relazione alle varie tipologie di affidamenti, accertare i presupposti di legge per stabilire “il termine” degli affidamenti.

4.7 Metodo tariffario

Fra i capitoli importanti da affrontare nel quadro di un'azione di rilancio del SII nel nostro Paese, vi è certamente quello del Metodo tariffario. Si tratta di una questione cruciale, sulla quale occorre guardarsi dalla tentazione di cadere nella retorica e, allo stesso tempo, di lasciarsi guidare solamente dalle technicalità di ordine strettamente finanziario. Occorre dirlo con estrema chiarezza: quantità e qualità della risorsa e del servizio, infrastrutturazione, investimenti e sistema tariffario sono i molti lati di una medaglia sola. Coesenziali l'uno all'altro.

Prima della legge 36/94 il nostro Paese non aveva una regola o un sistema unitario per la determinazione delle tariffe dei servizi idrici. Esse erano disposte dai Comuni sulla base degli obblighi di copertura dei costi dei servizi stabiliti nel corso degli anni dalle leggi finanziarie e da appositi provvedimenti CIPE. La riforma del 1994, per la prima volta, ha individuato i criteri con cui deve formarsi la tariffa del SII e prevede un “*metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento*”.

Il D.Lgs. 152/2006, recependo quanto già disposto dalla legge 36/94, prevede che la tariffa del SII debba garantire la completa copertura dei costi di gestione e dei costi di investimento non finanziati da contributi pubblici (principio del *full cost recovery*) e che il Ministro dell'Ambiente, su proposta del Comitato, adotti con decreto un Metodo Tariffario.

4.7.1 Metodo Tariffario Normalizzato previsto dal D.M. 1° Agosto 1996

Il MTN vigente è ancora quello approvato e con il D.M. LL.PP del 1° agosto 1996 . Di esso era prevista una revisione quinquennale che non ha mai avuto luogo. Neppure, è il caso di ricordarlo, prima dell'avvento dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008.

Il MTN, come noto, non quantifica in via diretta la tariffa applicata al singolo utente finale, ma fornisce alle AATO i criteri con i quali nei singoli ambiti ciascuna Autorità provvede ad operare detta quantificazione.

Secondo il MTN i costi che le AATO devono inserire nel calcolo della tariffa reale media, e che quindi, devono essere coperti dai ricavi del SII, sono i costi operativi, gli ammortamenti e la remunerazione del capitale investito. Rispetto a tali componenti, la tariffa può variare di anno in anno in risposta al tasso d'inflazione programmato per l'anno e ad un fattore K che rappresenta il limite di prezzo che può consentire alle tariffe di crescere o di diminuire in base agli obiettivi del regolatore.

Per la definizione dei costi operativi, l'AATO determina, per il periodo dell'intera durata dell'affidamento, i costi operativi ottimali relativi alla gestione del servizio nel proprio territorio e nello stesso tempo, sulla base di alcune grandezze tecniche, calcola i costi operativi di riferimento.

La definizione dei costi riconosciuti in tariffa relativamente agli ammortamenti e alla remunerazione del capitale investito è legata all'eventuale ammontare del capitale investito iniziale e alla previsione annuale della spesa per investimenti. L'ammontare degli investimenti riconosciuto in tariffa è il risultato di una previsione che deve tenere conto della spesa, dell'entrata in esercizio dell'opera a cui la spesa si riferisce e dell'aliquota di ammortamento dei vari cespiti che compongono l'investimento. La remunerazione del capitale investito si ottiene moltiplicando il valore della previsione di capitale investito medio per un tasso fisso del 7% (al lordo delle imposte), che, secondo le attuali disposizioni del metodo Normalizzato, è destinato a far fronte ai costi del capitale di terzi e del capitale di rischio. Il Metodo riconosce dunque al gestore del servizio un ammontare di profitti inteso come una remunerazione sul capitale investito.

Il Metodo prevede che ogni tre anni si effettui una revisione tariffaria con la quale l'Autorità di Ambito si assicurerà che il gestore abbia conseguito solo il livello di ricavo permesso (*revenue cap*). Un'eventuale rinegoziazione delle condizioni previste dalla convenzione di affidamento potrebbe modificare le previsioni relative al successivo periodo di revisione, ma non dovrebbe avere nessun risultato sui costi operativi riconosciuti in tariffa nel periodo precedente.

4.7.2 Criticità emerse

È fisiologico che un Metodo adottato nel 1996, praticamente agli inizi della applicazione della riforma del 1994, abbia manifestato nel tempo alcuni limiti, che si sarebbero potuti correggere gradualmente nel tempo se si fosse proceduto alle previste revisioni quinquennali negli anni 2001 e 2006.

In mancanza di tali revisioni, questi limiti si sono accentuati e ad essi si sono sommate alcune errate applicazioni dello stesso. Ne emerge un quadro confuso, alimentato anche dal tentativo di alcune Regioni di dotarsi, in sostanza, di Metodi propri, con provvedimenti legislativi e/o amministrativi, per i territori di loro competenza. Ne è sorto un contrasto che la Corte Costituzionale ha di recente risolto in modo univoco con diverse sentenze (246/2009,

307/2009, 29/2010, 142/2010), confermando il principio secondo cui la materia tariffaria “è ascrivibile, in prevalenza, alla tutela dell’ambiente e alla tutela della concorrenza, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato”.

Le maggiori criticità riguardano in particolare:

- incertezza sulle attività oggetto di regolazione tariffaria: è il caso ad esempio delle acque meteoriche, dei contributi di allacciamento, delle prestazioni erogate e previste dal regolamento di utenza, del trattamento dei rifiuti liquidi diversi presso gli impianti di depurazione, dell’acqua venduta per usi non potabili, della pulizia e manutenzione delle caditoie stradali, ecc;
- *price cap vs revenue cap*: il Metodo, sebbene presenti una formula tariffaria ispirata alla classica formulazione del *price cap* e richiami, per il riconoscimento di una remunerazione sul capitale una regolazione del tipo *rate of return*, si qualifica principalmente come una forma di *revenue cap regulation*. Il Metodo attuale stabilisce, infatti, che ogni tre anni si effettui una revisione tariffaria con la quale l’Ambito riconosce al gestore forme di compensazione nel caso di scostamento fra l’ammontare dei ricavi stimati nel piano degli investimenti e l’ammontare di ricavi effettivamente conseguiti;
- il sistema di recupero di efficienza, che vede la compresenza di due distinte problematiche: da un lato i costi modellati scontano il fatto di riferirsi ad un campione statistico di aziende che risale a più di dieci anni fa; dall’altro, l’incentivo all’efficienza è relativo soltanto ai costi di gestione e non si estende agli investimenti. Tale limite sposta l’indice di convenienza economica per il gestore dall’attività industriale a quella di realizzazione delle infrastrutture, il che può rilevarsi particolarmente critico in presenza di azionisti direttamente coinvolti nella realizzazione;
- in materia di remunerazione del capitale investito, la previsione di un tasso fisso pari al 7% va collocata in un quadro in cui vi sia considerazione e attenzione per la struttura finanziaria della società (rapporto fra capitale di terzi e capitale proprio), e per le dinamiche dei mercati finanziari e del sistema bancario;
- l’attuale normativa sull’articolazione tariffaria, non definendo i criteri per la specificazione delle tipologie di utenza e degli scaglioni di consumi, ha di fatto consentito il proliferare di strutture tariffarie molto complesse: tale fenomeno non può che essere valutato negativamente, in quanto non solo rende difficile la comparazione tariffaria fra gestori diversi, ma va a sicuro discapito della trasparenza;
- l’attuale Metodo disciplina in modo incompleto il complesso sistema della revisione triennale della tariffa;
- l’attuale Metodo tariffario, essendo stato concepito nel 1996, non tiene conto delle disposizioni contenute nella direttiva 2000/60, e recepite sul D.Lgs 152/2006, secondo cui la tariffa, nel coprire i costi di investimento e di esercizio, deve tener conto anche dei costi ambientali nel rispetto del principio “chi inquina paga”;
- la situazione tariffaria resta condizionata anche da un fattore di carattere non tecnico, ma sociale, che, per la sua importanza, merita evidentemente considerazione e attenzione. Il tema è quello dell’accettazione degli adeguamenti tariffari da parte del pubblico. Non ci si riferisce tanto al problema della protezione delle fasce economicamente deboli, che può trovare giusta soluzione attraverso un’intelligente ed equilibrata articolazione

tariffaria, quanto ad una generalizzata predisposizione negativa nei confronti degli aumenti tariffari necessari a raggiungere gli obiettivi del PdA. Si tratta, anche in questo caso, di un aspetto essenziale, sul quale occorre parimenti chiarezza di messaggio: appare arduo uno sviluppo del SII nel nostro Paese – nella misura necessaria per quantità e qualità - senza partecipazione e convinzione da parte della comunità degli utenti. Su questo punto, il cammino da compiere - svincolandosi dalla morsa degli slogan e degli interessi di una parte sola - appare non breve, e nell'ambito di esso un ruolo importante va riconosciuto agli organi di informazione e ad una rinnovata relazione diretta fra gestori e consumatori fatta di più trasparenza, più informazione e più interazione.

La rilevanza sociale ed economica del tema tariffe ha indotto il Comitato, prima e la Commissione, ora, ad un deciso impegno di approfondimento dei problemi qui sinteticamente illustrati e d'individuazione dei possibili scenari correttivi. A tal fine, la Commissione sta, come si è già accennato, avviando a conclusione l'ampio lavoro di raccolta di informazioni ed elementi di valutazione, anche, da parte dei rappresentanti istituzionali degli utenti e dei gestori, al fine di provvedere, nel più breve tempo possibile, alla predisposizione della proposta al Ministro, di cui si riferisce al § 5.2.

4.8 Equilibrio economico e finanziario e finanziamento dei Piani di Ambito

Nella gestione di un'impresa che fornisce servizi di pubblica utilità ad elevata intensità di capitale, come il SII, il tema del finanziamento degli investimenti assume un'importanza predominante. Gli affidatari, non essendo proprietari delle reti, hanno in genere un capitale proprio piuttosto ridotto. L'ammontare di risorse che essi possono prendere a prestito con gli strumenti di finanziamento tradizionali, basati sulla presenza di garanzie reali, è pertanto alquanto limitato. Molte di queste imprese si contraddistinguono dunque per avere un basso rapporto tra capitale preso a prestito e capitale proprio.

Negli ultimi anni, anche nel settore del servizio idrico, si sta sviluppando la tendenza al ricorso all'avvio di "finanziamenti strutturati" che possono consentire lo sviluppo di infrastrutture in difetto di capitale iniziale. Nell'ambito di questi schemi, i prestiti sono concessi a fronte di aspettative di flussi di reddito futuri piuttosto che delle garanzie dell'azionista è disposto oppure è in condizioni di offrire. La preconditione affinché un PdA possa essere finanziato attraverso meccanismi di tipo strutturato è che le previsioni siano sufficientemente attendibili ai fini del mantenimento dell'equilibrio economico e finanziario della gestione per la durata del Piano. Occorre pertanto coprire con adeguate garanzie i fattori di rischio al di fuori del controllo del gestore, restando normalmente valido il principio della responsabilità imprenditoriale del gestore stesso. In questa direzione, risulta essenziale procedere ad un'appropriata allocazione dei rischi tra i vari soggetti coinvolti, sia in sede di PdA che, in particolare, in sede di Convenzione di affidamento del servizio.

4.8.1 Problemi di finanziamento e di bancabilità dei Piani di Ambito

La Commissione avverte la responsabilità del mandato a vigilare che le è stato affidato. Non intende sottrarsi, né nell'analisi dei problemi, né nella prospettazione di possibili soluzioni. E uno dei problemi con i quali deve oggi fare i conti la legittima ambizione del nostro Paese a disporre di un servizio idrico efficiente e di qualità è, con visione realistica, quello dei capitali occorrenti. Capitali che mancano evidentemente all'appello, se rapportati alle esigenze di

realizzazione, completamento e manutenzione della nostra rete e dei nostri impianti, tanto dal lato del pubblico quanto dal lato dell'impresa privata che si proponga come gestore.

In questa situazione, il sistema bancario e i mercati finanziari possono rappresentare un'opportunità. Ma questa opportunità, per essere colta, richiede un salto di qualità di ordine sistemico.

Non può infatti essere colta senza un'azione di regolazione e vigilanza forte e autorevole, con strumenti e risorse adeguati, che dia - ad utenti resi consapevoli che valutazioni e bilanci sono possibili sul medio termine, piuttosto che sul breve o brevissimo - le garanzie che chiedono e che devono avere. Ma, per altro verso, non può essere colta ove perseverino le criticità riscontrate nel processo di costruzione dell'equilibrio economico finanziario del SII e nella relativa rappresentazione in sede di pianificazione. Criticità che risultano evidenti dall'analisi dei documenti pianificatori, ove spesso non sono evidenziate né tanto meno garantite le condizioni necessarie per l'equilibrio economico finanziario.

Così è per il quadro della ricognizione di partenza e la previsione dell'andamento della domanda d'acqua.

Se la ricognizione iniziale è inadeguata e porta a scelte d'investimenti che le successive verifiche dimostrano inattendibili e se la previsione di crescita della domanda d'acqua è significativamente più alta della realtà, è infatti inevitabile che si manifestino nel tempo squilibri tra gli investimenti e i ricavi previsti a copertura dei primi.

Non è evidentemente privo di rilevanza, anche nella prospettiva di chiamare il sistema bancario e i mercati finanziari a giocare un ruolo nelle politiche di gestione delle risorse idriche, se la stragrande maggioranza delle revisioni dei PdA è caratterizzata da sostanziali ridimensionamenti degli investimenti previsti, causati da:

- 1 - inattendibilità delle ricognizioni iniziali
- 2 - finanziamenti pubblici inferiori al previsto
- 3 - andamento della domanda d'acqua stabile o comunque largamente inferiore al tasso di crescita previsto.

Per quanto riguarda il primo punto, l'inattendibilità delle ricognizioni influisce sull'intero impianto programmatico e tariffario, il quale, essendo basato su dei parametri non pienamente veritieri, è risultato alla prova dei fatti impreciso, se non totalmente irrealistico. Ciò influisce sulle previsioni dei flussi di cassa e, per tale via, sulla finanziabilità. Il fenomeno della riprogrammazione non è necessariamente negativo e può anzi essere considerato connaturato alla natura stessa del servizio, in quanto può derivare dal cambiamento delle esigenze locali - si pensi ai processi di urbanizzazione - nonché dalle caratteristiche dei territori e dallo stato delle infrastrutture, che possono evolvere in maniera diversa da quanto atteso. Assume però connotati patologici quando, come è accaduto in alcune realtà del servizio idrico, con le revisioni triennali si procede ad una riduzione molto, troppo consistente nell'ammontare di investimenti.

Riguardo ai problemi del co-finanziamento pubblico la situazione attuale si conferma estremamente critica. L'analisi degli investimenti del capitolo 3 evidenzia, infatti, che il tasso di realizzazione degli interventi la cui copertura finanziaria era prevista con contributi pubblici è pari ad appena il 36%, per ritardi o mancanza di disponibilità di tali risorse, oltre che per effettive difficoltà nella realizzazione delle opere. Ne consegue che, per far fronte alle ingenti

necessità di investimento nel futuro, occorrerà rivedere le previsioni di Piano, adottando stime più conservative ma anche facendo un più esteso ricorso alla copertura tariffaria. È evidente, d'altra parte, che trasferire il finanziamento delle opere previste ma non realizzate sulla quota privata (e quindi in definitiva, sulle tariffe), altera l'equilibrio economico-finanziario dei PdA e ne può compromettere la bancabilità.

Per quanto riguarda il terzo punto, la previsione di sensibile crescita della domanda non è talora avulsa da considerazioni che, ispirate dalla ricerca di un consenso politico immediato, tendono al contenimento nel tempo della tariffa reale media e al rinvio a irrealistici ricavi futuri. Difatti, maggiori sono i volumi previsti, minore è la quota di ricavi che grava su ciascun metro cubo di acqua erogata, minore è la misura della tariffa media. Senonché, la controindicazione di tale forma di approccio sta nella circostanza che, nel periodo di applicazione della tariffa artificialmente bassa, il gestore non riesce ad incamerare i ricavi sufficienti a coprire i costi degli investimenti. Tale pratica si rivela in tutta la sua drammaticità in occasione delle revisioni tariffarie e non fa che posticipare l'impatto sugli utenti di interventi sulla rete e sugli impianti che in ogni caso occorre realizzare. E per tempo.

Concorrono agli squilibri tra fabbisogni finanziari e ricavi stimati la previsione dell'andamento temporale dei ricavi, eccessivamente dilazionati rispetto al manifestarsi dei fabbisogni, e l'inefficacia del contrasto alla morosità e ai furti d'acqua, anche per effetto di ostacoli al ricorso alla riscossione coattiva frapposti frequentemente dagli enti locali.

Nei casi in cui alla revisione dei piani non si è ancora provveduto, gli squilibri, pur se ignorati formalmente, si manifestano ugualmente e influenzano negativamente il buon andamento dei rapporti tra soggetto concedente e gestore.

Le difficoltà e le criticità già note permangono oggi pressoché inalterate, se non acuite dalla crisi economica che ha investito anche il nostro Paese, con il risultato di una crescente difficoltà di accesso al credito da parte dei gestori e della manifesta riluttanza, da parte del sistema bancario, a finanziare i gestori del SII. Un dato che dovrebbe far riflettere è che in Italia, a più di dieci anni dal primo affidamento, sono state realizzate solo 5 operazioni di finanziamento strutturato di PdA, su un totale di oltre 100 gestori del SII. Laddove tali finanziamenti sono stati concessi, le banche hanno generalmente imposto l'introduzione, nelle Convenzioni, di clausole aggiuntive recanti disposizioni che allocano, diversamente dal naturale, taluni rischi. Questo evidenzia che il settore è percepito ad alto rischio e che i finanziatori privati tendono a ridurre la rischiosità attraverso tutti i mezzi possibili.

Esiste, in conclusione, un problema diffuso di bancabilità del servizio idrico in Italia, la cui origine può essere ricondotta ad un insieme di cause. In primo luogo, l'attendibilità iniziale e le modalità realizzative della pianificazione, in secondo luogo la modalità di applicazione del Metodo Tariffario talora più rispondente a esigenze di consenso politico locale che di mantenimento dell'equilibrio della gestione. Va detto, infine, che molti strumenti regolatori, specialmente quelli di carattere contabile e informativo, non hanno ancora raggiunto uno stadio di significatività statistica che consenta una effettiva valutazione delle prestazioni delle gestioni sulla base di modelli e standard tecnici ed economici utilizzabili anche a fini di regolazione per comparazione.

Tra i fattori negativi va annoverata anche una persistente instabilità normativa che cambia le regole in corsa, privando il sistema bancario e finanziario dei necessari punti di riferimento.

I potenziali finanziatori non appaiono propensi a concedere crediti a gestori destinati a scomparire o a trasformarsi significativamente nell'arco di un paio d'anni, né ad entrare in un mercato in attesa di pronunciamenti giurisprudenziali che chiariscano la legittimità di inediti assetti previsti da leggi regionali o di specifiche strutture tariffarie deliberate dalle AATO.

Accanto a ciò, molte Convenzioni di gestione, specialmente quelle stipulate con i gestori *in house*, non prevedono garanzie idonee al mantenimento dell'equilibrio economico finanziario, né prevedono una appropriata ripartizione dei rischi. Al contrario, nel caso di affidatari privati o società miste, tali aspetti sono stati di solito affrontati in fase di stipula della Convenzione, sebbene non sempre in maniera adeguata.

Un altro problema di rilievo è la scarsa trasparenza dei rapporti tra le AATO ed i gestori *in house*, con frequenti interferenze reciproche indebite. A ciò si aggiunge la debolezza della governance delle AATO, ove i Comuni tendono a limitare l'indipendenza degli organi esecutivi. Accade, ad esempio, che molte revisioni vengano procrastinate *sine die*, nonostante siano evidenti gli errori di stima nei PdA, che le tariffe non vengano adeguate in base all'inflazione, o addirittura siano fissate già a monte a livelli non remunerativi, che gli investimenti vengano anticipati, posticipati o alterati in maniera svincolata rispetto al PdA. Tali comportamenti sono alla base del cosiddetto "rischio regolatorio": l'amministrazione impiega i propri margini di discrezionalità in un modo che finisce con l'alterare l'equilibrio economico finanziario o per non intervenire, laddove dovrebbe, per rimediare ad una condizione di squilibrio. La valutazione di tale rischio spesso si risolve in un aumento del premio sugli interessi richiesto dagli enti finanziatori per l'erogazione dei prestiti.

Vi è infine evidenza della circostanza che molti gestori, alla fine del triennio regolatorio, hanno registrato un livello più elevato di costi operativi, in parte a causa di un andamento dei prezzi particolarmente sfavorevole - soprattutto dell'energia - in parte perché le stime iniziali erano inaffidabili e quindi le proiezioni non sono risultate ragionevoli. Non sono mancati però i casi in cui i gestori, soprattutto quelli *in house*, hanno intrapreso un'incauta politica di assunzione del personale. In questi casi, l'incentivo all'efficientamento non si è esplicato in maniera tale da raggiungere gli effetti attesi da una moderna regolazione industriale. Il risultato è stato che le risorse per gli investimenti si sono ulteriormente ridotte rispetto a quanto pianificato.

Si coglie, negli ultimi tempi, il segno di una rinnovata reciproca attenzione fra sistema bancario e finanziario, da un lato, e gestori e attori del governo locale delle risorse idriche, dall'altro lato. Questa attenzione può e deve tradursi in uno sforzo comune di approfondimento e ricerca condivisa di nuove ragioni di fiducia. Fiducia nella chiarezza dei progetti e dei risultati per gli utenti, gli operatori e per il Paese, fiducia nella stabilità delle condizioni di ambientazione delle operazioni, e fiducia, infine, delle reciproche responsabilità e nelle istituzioni di garanzia. Senza tutto questo, non si compie il passo che separa ciò che vorremmo che fosse da ciò che è.

4.8.2 Possibili soluzioni ai problemi di equilibrio economico finanziario

Da quanto precede emerge che i fattori influenzanti l'equilibrio economico-finanziario sono molteplici e tra loro interagenti.

Essi riguardano in particolare:

- la stabilità normativa (v. § 4.1);
- il miglioramento del modello di governo locale dell'ATO, in modo da sterilizzare le interferenze politiche con l'attuazione dei piani approvati;

- la completezza delle convenzioni di affidamento del servizio, tale da equilibrare le reciproche obbligazioni tra committente e affidatario (v. § 4.3);
- la qualità e la stabilità della pianificazione d'ambito (v. § 4.5);
- l'aggiornamento e la corretta applicazione del Metodo Tariffario Normalizzato (v. § 4.7);
- il ristabilimento di un rapporto di fiducia con le comunità degli utenti, tale da rendere possibili le scelte tariffarie necessarie a coprire i costi degli investimenti necessari, pena la certezza di un progressivo peggioramento del servizio (v. § 4.9).

4.9 Informazione e partecipazione degli utenti

Il grado di informazione e di partecipazione da parte degli utenti riguardo alle attività del SII continua a rappresentare uno dei principali punti deboli del sistema. Non è del resto casuale se, nell'ultimo biennio, si sono susseguiti interventi legislativi e iniziative degli organismi di settore atti a colmare, al riguardo, le lacune esistenti. Tali azioni sono state intraprese per raggiungere i livelli di chiarezza e trasparenza necessari per contrastare l'asimmetria informativa venutasi a creare nel tempo, fra i principali responsabili della mancata percezione da parte dei cittadini dei significativi progressi complessivamente registrati nell'ambito dei servizi idrici e del conseguente clima di fiducia necessario a compiere gli ulteriori passi necessari.

4.9.1 Carta dei servizi

L'art. 2, c. 461, della finanziaria 2008 ha introdotto, al fine di tutelare i diritti degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, l'obbligo per il soggetto gestore di emanare, all'interno della Carta dei Servizi, le modalità di accesso alle vie conciliative e un periodico sistema di verifica dei parametri di servizio in consultazione obbligatoria con le associazioni dei consumatori.

La Carta dei Servizi è una sorta di "patto-contratto" che il gestore di servizi pubblici stipula con i suoi utenti e che deve pubblicizzare in conformità a intese con le associazioni di consumatori, dichiarando di rispettare precisi parametri di qualità, modalità e tempi del servizio.

La Carta dei Servizi garantisce il rispetto degli standard adottati, assicurando al cittadino la specifica tutela rappresentata da forme di rimborso nei casi in cui sia possibile riscontrare che il servizio reso è inferiore, per qualità e tempestività, agli standard pubblicati.

Si tratta quindi di uno strumento di primaria importanza in quanto specifica le possibilità offerte agli utenti per tutelare i propri diritti: non si tratta di una tutela intesa come mero riconoscimento formale di garanzie al cittadino, ma piuttosto come una attribuzione allo stesso di un potere di controllo diretto sulla qualità dei servizi erogati.

Più in generale, essa rappresenta una forma strutturata della domanda sempre più vasta, da parte dei cittadini, di coinvolgimento diretto nei processi di gestione dei servizi pubblici, in particolare nel campo ambientale.

4.9.2 Vie conciliative: legislazione e applicazioni pratiche

L'art. 30 della legge n. 69 del 18 giugno 2009 introduce, all'interno delle carte dei servizi dei soggetti pubblici e privati che erogano servizi pubblici, la previsione della possibilità, per l'utente o per la categoria di utenti che lamenti la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante, di promuovere la risoluzione non giurisdizionale della controversia nei

trenta giorni successivi alla richiesta. La legge prevede inoltre l’emanazione per decreto di uno schema-tipo di procedura conciliativa da recepire nelle singole carte dei servizi entro il termine di novanta giorni dalla data della sua adozione, ad oggi non ancora avvenuta.

Molteplici motivazioni sottendono la promozione del ricorso a procedure extragiudiziali. Tra queste emerge il tentativo di diffondere una cultura negoziale collettiva, incentivando forme di mediazione degli interessi, pubblici o privati, con l’obiettivo di garantire una migliore qualità della vita dei cittadini, sia come singoli che come collettività; si fornisce, inoltre, ai cittadini uno strumento in grado di elevare il grado di tutela nei confronti dei soggetti gestori. Al contempo, si cerca di rispondere alla necessità di snellire il carico di lavoro dell’apparato giudiziario: l’introduzione di strumenti di natura conciliativa infatti impedisce che la totalità delle controversie debba necessariamente sfociare in contenziosi in sede di giustizia civile con un aggravio ulteriore, certamente non necessario, dei rapporti tra utente e erogatore del servizio.

Altri aspetti non di secondaria importanza riguardano la possibilità per i gestori di individuare le casistiche più frequenti di reclami e le soluzioni maggiormente accettate dagli utenti, in modo da poter approntare le necessarie modifiche alle procedure attuate, con conseguente capacità di filtrare e prevenire eventuali casi di *class action*.

La “conciliazione” è il ricorso a modalità extragiudiziali di composizione delle controversie; si tratta quindi di una procedura di risoluzione consensuale delle controversie civili conosciuta anche per la sua derivazione dalla cultura anglosassone come ADR, acronimo di *Alternative Dispute Resolution*, nella quale si afferma una forma di negoziato diretto tra i litiganti, semplicemente facilitato da un soggetto neutrale, adeguatamente formato, che svolge il ruolo di conciliatore. La conciliazione presuppone una libera determinazione delle parti, anche se raggiunta con l’aiuto di un terzo. In particolare nella Conciliazione Paritetica, ove l’impresa ed i consumatori si trovano in posizione paritaria, le parti conservano il pieno controllo della procedura: i conciliatori favoriscono la ricerca di una soluzione volta a soddisfare le esigenze di entrambe le parti, ma non hanno alcuna autorità per imporla.

Nel contesto dei servizi pubblici locali ambientali, di fronte al numero crescente di reclami insoddisfatti, la risoluzione negoziata dei contenziosi assume quindi una valenza ulteriore, poiché mira a ristabilire il dialogo tra le parti in vista del raggiungimento di un obiettivo concreto, attraverso la trasformazione e la riorganizzazione delle relazioni. Il conseguimento di una maggiore qualità del servizio passa perciò per un adeguamento alle crescenti aspettative di gestione del contenzioso.

Le esperienze di conciliazione vanno di conseguenza valorizzate e analizzate, anche alla luce della considerazione che la maggior parte dei reclami attinenti il servizio idrico sembrano poter trovare una risoluzione accettabile e condivisa da entrambe le parti, possibilmente offrendo agli utenti le stesse opportunità senza distinzione di territorio di provenienza. In questa direzione, anche presso gli uffici della Commissione potrebbe essere replicato quel modello di soluzione stragiudiziale che trova oggi applicazione nell’ambito di altre istituzioni di garanzia.

4.9.3 Riforma Brunetta

La legge n. 15 del 4 marzo 2009, nota come “riforma Brunetta”, ha posto le basi per una riforma del pubblico impiego, aprendo a una nuova forma di tutela giurisdizionale al fine di accrescere la competitività del sistema Italia attraverso un controllo sulla produttività, efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Il D.Lgs. 20 dicembre 2009 n. 198 ha avuto per oggetto le modalità attuative dell'art. 4 della sopra citata legge in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici.

Tale decreto definisce una azione “ripristinatoria” in cui non si persegue il risarcimento del danno, bensì il ripristino, da parte delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di pubblici servizi, del corretto svolgimento della funzione o della corretta erogazione di un servizio.

Tale azione riveste un carattere residuale, non potendo essere proposta nel caso sia pendente un procedimento dinanzi ad un organismo di regolazione e controllo istituito con legge statale o regionale volto ad accertare le medesime condotte ritenute censurabili, né se in relazione alle medesime condotte sia instaurato un giudizio ex artt. 139, 140, 140 bis del Codice del consumo di cui al D.Lgs. 206/05. Se i giudizi sono iniziati dopo la proposizione del ricorso si attiva la sospensione fino alla definizione.

Senza voler entrare nei dettagli della riforma, si specificano di seguito alcuni tratti di sicuro interesse:

- la legittimazione attiva è dei titolari di interessi giuridicamente rilevanti e omogenei per una pluralità di utenti e consumatori o delle associazioni dei consumatori o comitati a tutela degli stessi interessi;
- la legittimazione ad agire è limitata soltanto in relazione agli interessi dei consumatori e utenti ex art. 3 lett. a) del Codice del Consumo: “*la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta*”;
- i presupposti dell'azione risultano essere:
 - lesione diretta, concreta e attuale dei sopra citati interessi, causata da violazione degli obblighi contenuti nelle carte dei servizi;
 - violazione dei termini per la conclusione dei procedimenti;
 - mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento;
 - violazione di standard qualitativi ed economici stabiliti dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore;
- in fase di giudizio si tiene conto anche delle risorse strumentali, finanziarie e umane concretamente a disposizione delle parti intimate.

4.9.4 Class-action

Il bisogno di introdurre in Italia una normativa sulle cause collettive risarcitorie nasce dalla complessità del nuovo mercato. La *class action* è infatti l'espressione moderna dei diritti dei consumatori sottesa ai nuovi modelli di consumo in un'epoca in cui il mercato diviene più complesso e meno prevedibile per cui nasce l'esigenza di tutelare il potere d'acquisto dei cittadini in qualità di consumatori o utenti di servizi, in particolare di servizi pubblici locali a rilevanza economica quale è il caso del SII.

La *ratio* sta nel riequilibrare i rapporti di forza tra consumatori e grandi imprese ed evitare atteggiamenti remissivi di utenti danneggiati nel caso di lesioni di modesta entità.

La prima legiferazione in materia è avvenuta con l'introduzione dell'azione collettiva, approvata con il c. 446 dell'art. 2 della legge 244 del 24 dicembre 2007 (Legge Finanziaria per il 2008), attraverso l'aggiunta dell'art. 140 bis al Codice del Consumo. Tale norma prevedeva che le associazioni di consumatori potessero richiedere al tribunale la condanna al risarcimento dei danni e la restituzione di somme dovute in seguito ad atti o pratiche commerciali illecite.

L'azione collettiva, la cui entrata in vigore è stata più volte differita, è stata ora sostituita, grazie a un nuovo testo dell'art. 140 bis del Codice del Consumo introdotto questa volta dall'art. 49 della legge 99 del 23 luglio 2009, dall'azione di classe a tutela di diritti individuali omogenei di consumatori. Nell'azione di classe la legittimazione ad agire è estesa in capo ai singoli, ossia a ciascun componente della classe.

L'azione di classe, o *class action*, è uno strumento processuale di origine anglosassone che permette a una pluralità di soggetti danneggiati da un illecito seriale compiuto da un'impresa di far valere un diritto in un unico giudizio, il cui esito vale nei confronti di tutti gli appartenenti alla categoria. In contesti di *common law* si esercita infatti il meccanismo di OPT OUT: la sentenza fa stato non solo tra le parti, ma anche tra tutti i membri del gruppo compresi gli assenti al processo, salvo il diritto di autoesclusione.

In Italia invece, come in tutti i paesi di *civil law*, la sentenza fa stato solo tra le parti e chi non ha partecipato al processo non può beneficiare del giudicato: si adotta quindi il meccanismo dell'OPT IN e l'estensione degli effetti della sentenza ai soli aderenti per iscritto, fatta salva però l'azione individuale dei soggetti che non aderiscono all'azione collettiva.

I soggetti legittimati a proporre l'azione sono individuati nell'art. 140 bis, c. 1: singoli cittadini componenti della classe, associazioni dei consumatori registrate, associazioni non registrate e comitati a cui si dà mandato. L'azione di classe può essere promossa anche da un solo consumatore o utente, ma deve riguardare una pluralità di soggetti.

Si sottolinea come l'unico soggetto passivamente legittimato da tale azione sia l'impresa con sede in Italia: sono infatti escluse le pubbliche amministrazioni e le imprese con sede all'estero.

Nella prima udienza il Tribunale decide con ordinanza sull'ammissibilità o meno della domanda, ma può sospendere il giudizio quando sui fatti rilevanti ai fini del decidere è in corso un'istruttoria davanti a un'autorità indipendente ovvero un giudizio davanti al giudice amministrativo.

Per ciò che riguarda i requisiti di ammissibilità, il giudice decide in base a tassative prescrizioni di legge di seguito riportate:

- non manifesta infondatezza;
- assenza di conflitti di interesse (al fine di evitare pratiche fraudolente ovvero azioni di comodo per prevenirne altre di portata e serietà maggiore);
- identità dei diritti individuali tutelabili con l'azione di classe;
- capacità del proponente di curare adeguatamente l'interesse della classe.

Con l'ordinanza di ammissibilità il giudice stabilisce le modalità di esecuzione della pubblicità, che è condizione di procedibilità della domanda ed è a carico del proponente. L'adesione può aver luogo fino al termine perentorio non superiore a 120 gg. dalla scadenza di quello assegnato

per l'esecuzione della pubblicità. L'adesione, inoltre, comporta la rinuncia a ogni azione restitutoria o risarcitoria individuale fondata sul medesimo titolo.

In caso di inammissibilità il giudice regola le spese e ordina la pubblicità a cura e a spese del soccombente.

Logicamente, la domanda, anche se ammissibile, può essere respinta nel merito.

Se è accolta invece, il giudice emette una sentenza di condanna con cui liquida in via equitativa, ai sensi dell'art. 1226 del codice civile, le somme definitive dovute agli aderenti all'azione oppure stabilisce il criterio omogeneo di calcolo per la liquidazione.

In caso di accoglimento di un'azione di classe proposta nei confronti di gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, la legge specifica che il tribunale deve tener conto di quanto riconosciuto in favore degli utenti e dei consumatori danneggiati nelle relative carte dei servizi.

Nel settore idrico, una valutazione dell'efficienza e del livello qualitativo delle prestazioni tecniche e gestionali può essere ricavata solo dalla comparazione tra più gestioni, compiuta su dati omogenei e significativi. Appare quindi prodromico il lavoro, ormai in fase avanzata, che sta svolgendo la Commissione per la definizione degli indicatori, parametri e standard di riferimento per la valutazione della qualità delle prestazioni di servizio e la tutela degli interessi degli utenti.

Pur se in fase di avvio e quindi con scarsi elementi di giudizio, si può guardare alla *class action* in termini costruttivi, dal versante delle imprese, per il suo ruolo di stimolo all'efficienza e alla competizione, premiando i soggetti più attenti alla qualità nonché allo sviluppo di relazioni di fiducia con i consumatori; dal versante dei cittadini, la *class action* può accrescere la fiducia nel mercato così come contribuire alla formazione di un nuovo contesto culturale la cui vera scommessa è rappresentata dal passaggio dalla gestione dei conflitti alla regolazione dei rapporti.

5 ATTIVITÀ E PROVVEDIMENTI DEL COMITATO E DELLA COMMISSIONE

Come descritto al § 4.1, per effetto dell'art. 9 bis, c. 6 della legge 24 giugno 2009 n. 77, il Comitato di vigilanza sulle Risorse Idriche (Co.Vi.R.I.) è stato soppresso e sostituito dalla Commissione Nazionale di Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche (Co.N.Vi.R.I.), istituita con D.M. 26 settembre 2009.

Per questa ragione, la presente Relazione riferisce sulle attività del Comitato nell'anno 2008 e nei primi nove mesi dell'anno 2009 e su quelle della Commissione per la restante parte.

I Compiti della Commissione, in buona parte coincidenti con quelli del preesistente Comitato, sono quelli previsti dall'art. 2, c. 15 del D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 e dell'art. 9 bis, c. 6, della legge 24 giugno 2009, n. 77.

Essi riguardano in particolare:

- la predisposizione del metodo tariffario, da trasmettere al Ministro che lo adotta con proprio decreto;
- la verifica della corretta redazione dei PdA, con espressione di osservazioni, rilievi e prescrizioni;
- la predisposizione di una o più convenzioni tipo per l'affidamento del servizio;
- l'emanazione di direttive per la trasparenza della contabilità;
- la definizione dei livelli minimi di qualità dei servizi;
- il controllo delle modalità di erogazione dei servizi;
- la tutela e la garanzia degli utenti;
- la predisposizione di rapporti periodici sullo stato di organizzazione dei servizi;
- l'espressione di pareri su problemi specifici riguardanti la qualità dei servizi e la tutela dei consumatori, attivando allo scopo appropriate indagini;
- la predisposizione di una relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici.

Il c. 6 dell'art. 9 bis della legge 24 giugno 2009 n. 77 prevede anche che la Commissione predisponga e realizzi un programma nazionale per il coordinamento delle iniziative di monitoraggio, verifica e consolidamento degli impianti per la gestione dei servizi idrici, ai fini della prevenzione degli effetti sismici.

L'art. 8 sexies della legge 27 febbraio 2009, n. 13, di conversione del D.L. 30 dicembre 2009, n. 208 prevede inoltre che la Commissione provveda al controllo e al monitoraggio periodico del corretto adempimento degli obblighi informativi del gestore verso gli utenti previsti dal medesimo articolo.

In relazione a quanto sopra, la Commissione ha adottato un programma, che comprende le seguenti specifiche iniziative prioritarie:

- adozione di una procedura normalizzata che regolamenti la rendicontazione tecnica, gestionale ed economico-finanziaria, supportata da idonea banca dati (SIVIRI);

- una proposta al Ministro di aggiornamento del Metodo Tariffario Normalizzato;
- fissazione di criteri e linee guida per l'aggiornamento dei PdA, correggendo l'attuale sbilanciamento verso la realizzazione degli investimenti;
- revisione delle convenzioni tipo per l'affidamento del servizio, riequilibrando la reciprocità del rapporto e adottando metodi di premialità/sanzione capaci di migliorare la qualità delle prestazioni di servizio e la concorrenza;
- fissazione di indicatori parametri e standard di riferimento per valutare la qualità delle prestazioni di servizio e la tutela degli utenti;
- valutazione della vulnerabilità dei sistemi di approvvigionamento esistenti, in relazione alle variazioni climatiche e all'irrisolto problema delle perdite;
- una indagine conoscitiva sulla mancata istituzione del SII in tutto o parte del territorio di alcuni ambiti territoriali ottimali (ATO);
- prosecuzione delle attività di verifica dei PdA, con particolare attenzione alla corretta applicazione del metodo tariffario e alle conseguenze sull'equilibrio economico-finanziario delle gestioni;
- avvio del programma nazionale sulla messa in sicurezza delle infrastrutture dei servizi idrici.

Nello svolgimento della propria attività, la Commissione mantiene il massimo grado di interazione con i soggetti esterni interessati, sia istituzionali che rappresentanti di portatori di interesse. Allo scopo, dopo essersi dotata del regolamento che disciplina l'istruttoria delle verifiche dei Piani e delle loro revisioni, al quale si è già fatto cenno, la Commissione sta lavorando all'implementazione delle metodiche di sottoposizione a pubblica consultazione di documenti relativi ai principali atti di propria competenza a rilevanza generale.

5.1 Standardizzazione dei metodi di rendicontazione tecnica, gestionale, tariffaria e contabile

Introduzione

L'efficace attuazione delle norme che regolano il settore richiede che sia disponibile in modo strutturato un quadro conoscitivo in grado di descriverne compiutamente e con continuità le condizioni e i fattori che ne caratterizzano il funzionamento e le prestazioni. La sua mancanza è risultata in questi anni un elemento negativo e fortemente penalizzante, poiché non ha evitato valutazioni non suffragate dai fatti e ha privato il decisore politico delle informazioni necessarie per le scelte.

È quindi urgente e necessario regolarizzare la raccolta, l'elaborazione e la restituzione delle informazioni, così da avere in modo costante informazioni puntuali e affidabili sullo stato delle infrastrutture, sull'uso delle risorse idriche, sull'organizzazione e il funzionamento dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, sul livello, le condizioni e le tariffe con cui questi servizi sono resi ai cittadini e alle comunità, ed essere, dunque, in grado di verificare e valutare lo stato e l'evoluzione del servizio e verificarne l'efficacia, l'efficienza e l'economicità.

Di un tale sistema di informazioni e conoscenze necessitano, evidentemente, tutti i soggetti che hanno ruolo nell'organizzazione e nel funzionamento del SII o che sono interessati ai suoi esiti:

Parlamento, Governo, Regioni, AATO. Tale sistema è altresì essenziale affinché sia assicurata l'effettività della funzione di regolazione e garanzia intestata dalla legge alla Commissione. Oltre al contributo determinante che possono dare all'affermazione nel nostro Paese di una qualificata "cultura dell'acqua", le informazioni e le conoscenze raccolte e rese disponibili possono favorire quello sforzo comune nel quale coinvolgere dagli Istituti di credito e finanziatori sino alle Associazioni dei consumatori, che si è più volte auspicato.

Il nuovo Sistema di rendicontazione del servizio idrico integrato

Per queste ragioni, il Comitato ha ritenuto urgente colmare il vuoto esistente e procedere alla predisposizione di un sistema di rendicontazione sul SII, delineando nel contempo l'architettura del connesso sistema informativo.

Il lavoro svolto dal Comitato è stato completato dalla Commissione, che, con delibera n.17 del 16/12/2009 ha approvato e reso esecutivo il Regolamento di applicazione, il Disciplinare tecnico e il Manuale operativo del "Sistema informativo per la Vigilanza sulle Risorse Idriche" (SIViRI), gestito in collaborazione con ISPRA.

Finalità e obiettivi

Le informazioni e i dati che il gestore è chiamato a fornire all'AATO e la loro comparazione nel tempo sono gli elementi che consentono la verifica del rispetto degli obblighi contrattuali e del raggiungimento degli obiettivi di qualità e di miglioramento del servizio.

Questo flusso informativo non è però in grado, da solo, di consentire una più generale e significativa valutazione dell'efficienza e del livello qualitativo delle prestazioni tecniche e gestionali raggiunto, che può essere ricavata solo dalla comparazione fra più gestioni, compiuta su dati omogenei e significativi. Condizione, questa, che può essere realizzata, appunto, solo con un sistema informativo e di rendicontazione esteso a tutto il territorio nazionale che consenta di regolarizzare la raccolta, elaborazione e restituzione di informazioni e dati riguardanti l'insieme delle gestioni esistenti.

Un sistema di rendicontazione siffatto può integrare, arricchire e qualificare l'attuale meccanismo di regolazione, basato sulla sola fissazione a preventivo di obiettivi da conseguire nel tempo tramite l'applicazione dello schema di *price-cap*. Questo, innanzitutto, riducendo, se non annullando, lo "svantaggio informativo" delle AATO nei confronti dei gestori, e creando le condizioni per il passaggio a una "regolazione per comparazione", che può costituire un'importante strumento per simulare un mercato concorrenziale e per avere un elevato grado di standardizzazione dei processi produttivi.

Il meccanismo incentiva dunque il conseguimento di miglioramenti di efficienza da parte di ciascun gestore, realizzando gli obiettivi tecnici e gestionali e mantenendo i costi entro livelli non eccedenti quelli realmente riconosciuti in sede di programmazione.

Per perseguire questi obiettivi è necessario che il sistema di rendicontazione sia strutturato e funzionante sulla base di indicatori tecnici, gestionali e di appropriate linee guida contabili.

Gli indicatori

Gli "indicatori di prestazione" del SIViRI fanno riferimento sia agli aspetti riguardanti la gestione dei servizi, in relazione al contesto territoriale in cui opera il gestore ed allo stato delle infrastrutture, sia a quelli relativi alla qualità e all'efficacia dei servizi resi all'utenza ed alla loro incidenza sull'ambiente.

Sono utilizzate due categorie di “indicatori di prestazione”: indicatori tecnici ed indicatori gestionali, specificati in appositi allegati.

Ciascun indicatore è compiutamente identificato con una definizione, un’unità di misura, una formula che esprime l’algoritmo fra le variabili su cui si basa e con cui si determina, una descrizione che specifica le informazioni che l’indicatore deve fornire.

Gli indicatori tecnici riguardano principalmente le condizioni infrastrutturali, la qualità e le quantità dei fattori tecnici necessari alla produzione dei servizi. Una parte di questi indicatori, finalizzati a rappresentare l’adeguatezza quantitativa e qualitativa dei servizi, la condizione funzionale e tecnologica degli impianti, delle strutture e delle reti, sono indispensabili elementi di conoscenza e valutazione per la programmazione delle opere e degli interventi e per definire il livello dei servizi da conseguire. Essi sono inoltre funzionali alla verifica nel tempo del grado di realizzazione degli investimenti programmati e della loro efficacia in termini di miglioramento del servizio. Altri sono invece finalizzati alla valutazione dell’efficienza con cui il gestore eroga il servizio, misurando indirettamente sia i costi connessi all’erogazione del servizio che l’incidenza sull’ambiente.

Gli indicatori gestionali riguardano la qualità e l’efficacia della gestione ed erogazione dei servizi, per gli aspetti afferenti il rapporto con l’utenza e con l’ambiente. In particolare questi indicatori riguardano la “qualità percepita” del servizio da parte dei cittadini utenti e delle comunità locali.

Riferimenti importanti ed obbligati per la loro individuazione e scelta sono il D.P.C.M. 29/4/99, che fissa un insieme di fattori di qualità e di standard che il servizio deve garantire e realizzare, nonché il D.Lgs. 152/06 che stabilisce i requisiti di conformità degli scarichi di acque reflue urbane con i relativi standard qualitativi.

L’utilità e finalità di questi indicatori è funzionale, oltre che alle comparazione e valutazioni in merito all’efficienza, alla razionalità e funzionalità delle gestioni, alla redazione delle Carte del Servizio Idrico che, assunte come parte integrante delle Convenzioni di affidamento fissano gli obblighi contrattuali a carico dei gestori connessi con i livelli di erogazione del servizio e i rapporti con l’utenza.

Linee guida contabili

Le linee guida contabili mirano a superare le criticità originate dalla mancanza di adeguate informazioni economico-patrimoniali sulla gestione e il funzionamento del SII.

Mentre la determinazione della remunerazione delle attività concorrenziali risulterà dalle condizioni del mercato, per le attività in regime di monopolio è necessario che il regolatore intervenga a determinare la corretta remunerazione dell’attività del gestore, in base alle indicazioni della teoria e della prassi regolatoria utilizzate per i servizi di pubblica utilità in regime di monopolio naturale. A tale scopo è necessario conoscere i costi delle specifiche attività oggetto di regolazione, tramite la tenuta di una “contabilità regolatoria” che fornisca evidenza separata dei risultati di tali attività, secondo criteri coerenti con lo scopo di regolazione tariffaria per cui la contabilità analitica è introdotta.

Il “sistema di contabilità regolatoria” permette di pubblicizzare i dati economici e patrimoniali riguardanti il funzionamento e le prestazioni del SII; di adottare criteri omogenei di raccolta dei dati economici e patrimoniali, in modo da rendere confrontabili le diverse situazioni che si verificano sul territorio; di mantenere separate sotto il profilo amministrativo-gestionale le

diverse attività svolte dai gestori, in modo da poter identificare quelle soggette a regolazione e remunerarle correttamente, e, infine, di realizzare l'analisi dei costi operativi per la definizione dei modelli di regolazione.

Per predisporre un tale sistema di contabilità viene definito il perimetro delle attività regolate, i costi ammessi alla remunerazione tramite tariffa, i criteri di allocazione e di valutazione dei costi e quali siano i soggetti tenuti ad adeguare i sistemi informativi per la tenuta della contabilità analitica.

Per i costi ammessi, viene adottato il principio del *Full Cost Accounting* (FCA). In coerenza con esso sono ammessi alla remunerazione tariffaria tutti i costi connessi ai servizi regolamentati: costi operativi, ammortamenti, remunerazione relativa al capitale impiegato (proprio o di terzi), in modo coerente con il Metodo normalizzato.

Per i criteri di allocazione dei costi, è proposto di analizzare le gestioni alla luce del criterio dell'*Activity Based Costing* (ABC), riportando ad ogni attività i costi sostenuti per compierla. La rilevanza delle diverse categorie di costo (operativi, di capitale, finanziari) ai fini dell'analisi va determinata in relazione al metodo tariffario. Le categorie di costo generalmente considerate nelle analisi dei costi sono quelle relative a costi operativi, ammortamenti, remunerazione del capitale investito (proprio e di terzi).

Le linee guida contabili contengono la definizione delle attività elementari e la descrizione del costo da imputare per ciascuna di esse.

L'attribuzione dei costi comuni avviene in modo trasparente con la definizione di *drivers* di attribuzione.

La valutazione dei costi del SII deve seguire il criterio dell'attribuzione a ciascun servizio del costo intero (*full cost accounting* – FCA), stabilito a suo tempo dalla legge 36/94 e utilizzato anche nella direttiva “quadro” comunitaria sulle acque, che prevede anche l'imputazione dei costi riconducibili ad esternalità ambientali. Tutti i costi (esercizio e capitale) devono quindi essere inclusi nella valutazione del costo della specifica attività e devono essere calcolati in modo omogeneo, a valori storici o a valori correnti.

L'informazione consegnata al regolatore deve essere in grado di “fotografare” esaustivamente la realtà della fornitura del SII, sia in relazione alle varie gestioni operanti su diversi territori (ATO) che per la singola gestione al variare del tempo.

I risultati dell'applicazione delle linee guida contabili da parte di ciascun gestore permettono la creazione di una base di dati economico-patrimoniali affidabile e condivisa sull'intero settore, utilizzabile per conoscere in dettaglio le caratteristiche economiche di fornitura del SII sul territorio e per effettuare analisi e scelte di *policy* adeguatamente informate.

Architettura e funzionamento del sistema informativo

La raccolta e l'archiviazione dei dati del SIViRI, la loro successiva elaborazione e la distribuzione dei risultati ai soggetti interessati avverranno attraverso il supporto di un apposito sistema informatico, centralizzato presso ISPRA.

Per pervenire in modo efficace alle finalità attese, l'architettura ed il funzionamento del sistema informatico di supporto sono stati progettati seguendo i seguenti criteri:

- rendere trasparente, agevole, economico, efficiente il processo di fornitura dei dati e non provocare, pertanto, problemi ed ostacoli all'operatività ed all'organizzazione degli enti detentori dei dati;
- i dati devono essere acquisiti ed archiviati, per quanto possibile, automaticamente, riducendo al minimo il ricorso a risorse strumentali, finanziarie ed umane aggiuntive da parte dei soggetti chiamati in causa;
- non comportare modifiche significative ai sistemi informativi di cui già dispongono i detentori di dati;
- garantire la disponibilità di modalità distinte e alternative di fornitura dei dati per soddisfare le esigenze operative, organizzative ed anche informatiche degli enti e soggetti detentori dei dati;
- fornire ai detentori di dati ed a tutti gli altri soggetti istituzionalmente interessati al SIViRI prodotti di reportistica, *benchmarking* ed analisi di rendicontazione dei servizi idrici integrati, in modo automatico ed attraverso la disponibilità di apposite interfacce per la loro agevole interpretazione e fruizione.

Per queste ragioni e finalità è stata adottata una architettura di supporto analoga a quella prescelta in ambito comunitario per il sistema WISE (*Water Information System for Europe*), definito nel processo di implementazione della Direttiva quadro comunitaria.

WISE è infatti un sistema distribuito, ad architettura federata, i cui nodi sono costituiti dai sistemi informativi per la tutela delle acque dei singoli Stati Membri. Ciascun Stato Membro è libero di aderire al sistema federato, oppure, in alternativa, di trasmettere ed archiviare i propri dati su di un *repository* centralizzato reso disponibile in WISE.

In analogia a WISE, il sistema informatico a supporto del SIViRI è stato costruito con una architettura di tipo federato, i cui nodi sono costituiti dai sistemi informativi degli enti detentori di dati, i quali, senza apportare modifiche significative, espongono in apposite interfacce, realizzate con modalità e tecnologie proprie dei sistemi cooperanti in interoperabilità applicativa, gli schemi e le informazioni richieste.

I detentori di dati che non dispongono di un sistema informativo possono trasmettere i loro dati ad un *repository* centralizzato che, analogamente a quanto previsto in WISE, viene reso disponibile dal sistema informatico di supporto.

Un'architettura di questo tipo consente di conseguire il triplice obiettivo di contenere i costi, di elaborare un set di dati semplificato, di restituire con immediatezza ai soggetti interessati le informazioni ricavate dalla conseguente elaborazione.

Alla raccolta dei dati richiesti provvede il sistema informatico di supporto tramite accesso alle diverse sorgenti al momento di una specifica richiesta, con modalità web e protocolli di sicurezza. Questo tipo di soluzione ben si adatta alle situazioni in cui sono frequenti i cambiamenti delle sorgenti informative, non si conoscono a priori le esigenze degli utenti, è necessario prevedere modifiche al numero dei sistemi federati, si devono integrare grandi quantità di dati distribuiti in numerose sorgenti informative, eventualmente anche eterogenee, che cooperano tra di loro e si comportano ciascuna come un autonomo sistema di data base.

In sintesi, il sistema informativo realizzato sarà in grado di funzionare e dare buoni risultati misurandosi con le condizioni e i vincoli connessi con la natura, il funzionamento e il governo del SII, ovvero:

- la distribuzione: i dati possono essere distribuiti in diversi database e risiedere su macchine differenti;
- l'eterogeneità: le diversità nei sistemi gestori di data base, nei metodi utilizzati nel definire strutture e vincoli di rappresentazione, nei linguaggi di interrogazione adoperati, nella semantica dei dati, sono tutte ammesse e non ostacolano la realizzazione e la funzionalità del sistema;
- l'autonomia: totale nella rappresentazione dei dati e nelle funzionalità offerte;
- la scalabilità: con la possibilità di accogliere e sostenere l'aggiunta di nuovi sistemi informativi o, anche, di singoli *repositories* al sistema.

L'adozione di una architettura di tipo federato, analoga al Sistema WISE, consente, infine, l'agevole integrazione del SIViRI all'interno del sistema informativo Stato – Regioni - Unione Europea.

Tempi e modalità di attuazione del "SIViRI"

È previsto che l'applicazione del SIViRI sia graduata nel tempo in relazione alla difficoltà e ai problemi operativi e gestionali che i suoi adempimenti comportano. Del sistema è stata già effettuata una applicazione sperimentale per la raccolta dei dati e delle informazioni a base della presente Relazione. Il funzionamento a regime è previsto entro il 30 luglio del corrente anno.

5.2 Aggiornamento del Metodo Tariffario Normalizzato

Nel § 4.7 sono state indicate le principali criticità emerse nei quattordici anni di applicazione del Metodo Tariffario Normalizzato approvato con D.M. del 1° agosto 1996, rispetto alle quali il Comitato e la Commissione hanno svolto, nel periodo di cui si riferisce, un lavoro di approfondimento e di individuazione di possibili proposte correttive, raccogliendo osservazioni e suggerimenti da parte dei settori interessati anche attraverso il coinvolgimento di rappresentanti degli Enti d'Ambito e dei Gestori, ai quali si deve il contributo dell'esperienza maturata sul campo.

Il lavoro effettuato ha portato alla predisposizione di un documento conclusivo di questa fase d'indagine, che contiene una diagnosi delle principali problematiche e la presentazione di alcune possibili soluzioni, a valle del quale la Commissione ha iniziato il lavoro finale di predisposizione della proposta al Ministro, procedendo anche ad audizioni formali di rappresentanti dei settori interessati.

Tale lavoro finale è ispirato all'osservanza dei seguenti criteri fondamentali di garanzia:

- assicurare che la struttura della tariffa comprenda, da una parte, la copertura di tutti i costi necessari a fornire all'utenza un servizio di adeguata qualità, e, dall'altra parte, escluda costi non rappresentati un corrispettivo di servizio reso;
- perseguire l'obiettivo dell'equilibrio economico-finanziario del PdA e della gestione, evitando che sulla revisione del Metodo Tariffario Normalizzato si scarichino aspettative di compensazione di cause di squilibrio di varia natura, derivanti da fattori estranei alla logica tariffaria e connessi prevalentemente all'inadeguatezza della pianificazione e della

sua attuazione, alla insufficienza della gestione e al merito di credito che il sistema creditizio attribuisce al richiedente;

- evitare che la revisione del Metodo Tariffario Normalizzato possa provocare conseguenze negative per gli operatori che abbiano un buon PdA già operativo e adeguatamente finanziato;
- raggiungere un perfetto allineamento con il SIViRI (§ 5.4).

5.2.1 Elementi considerati ai fini della revisione del Metodo Tariffario Normalizzato.

I principali elementi della revisione in corso riguardano:

- eliminazione di ogni incertezza sui costi di gestione e di ammortamento ammissibili, nella giusta considerazione degli oneri finanziari e della remunerazione del capitale investito nonché delle modalità di recupero dell'inflazione;
- chiara suddivisione tra attività regolate e non regolate;
- introduzione di criteri e meccanismi di incentivazione del miglioramento di efficienza, con equa remunerazione del merito di chi lo produce e salvaguardia del vantaggio dell'utenza;
- adozione di tassi di remunerazione del capitale investito di tipo flessibile, che tengano conto degli andamenti dei mercati finanziari e delle strutture del piano e della gestione;
- ammissibilità di deroghe al limite d'aumento tariffario K in presenza di rilevanti fattori esogeni che le giustificano;
- regolamentazione delle modalità delle revisioni periodiche dei piani e dei conseguenti provvedimenti tariffari, con previsione di interventi sostitutivi in caso di inadempienze che producano effetti sull'equilibrio economico-finanziario della gestione.

5.3 Aggiornamento della Convenzione tipo

Con riferimento al SII la c.d. “regolazione per contratto” si attua, soprattutto mediante la Convenzione di affidamento del servizio, che si configura come “un contratto” di durata pluriennale fra l'Ente d'ambito e il soggetto gestore. A detto contratto è rimessa la definizione degli obblighi di prestazione (investimenti da realizzare e standard di servizio da assicurare agli utenti), delle sanzioni e le penalità (per il mancato rispetto delle obbligazioni), del corrispettivo economico (la tariffa da applicare agli utenti), del sistema di controllo sul gestore (obblighi informativi e rendicontazione periodica) e una metodologia per aggiornare il corrispettivo economico nel futuro (la revisione triennale della tariffa).

In particolare, la Convenzione si attegga a strumento di regolazione *ex ante*, le cui regole sono definite in gran parte dalla “Convenzione tipo”, predisposta dalla Commissione ai sensi dell'art. 161 del D.Lgs. 152/2006, eventualmente integrata dall'Ente d'ambito sulla base delle opzioni proposte dalla stessa “Convenzione tipo” o con l'inserimento di clausole aggiuntive raggugliate alle singole condizioni ambientali, territoriali e sociali. La Convenzione di affidamento, in ogni caso, non può entrare in contraddizione con quella “tipo”, come confermato dalla giurisprudenza che ha al riguardo precisato che *“la convenzione è atto di autonomia privata e come tale*

non può in alcun modo essere interpretata in deroga alle previsioni legislative oggi contenute nel Codice dell'ambiente" (TAR Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 12 febbraio 2010, n. 2010).

Dalle indagini effettuate finora dal Comitato e dalla Commissione sono emerse numerose indicazioni tenute presenti nella preparazione di un nuovo schema di Convenzione-tipo, giunto alla fase conclusiva.

Si tratta di un passaggio importante, giacché la Convenzione tipo deve poter indirizzare le modalità di redazione del PdA, ed in particolare del piano economico finanziario, con la previsione di indicatori di redditività e liquidità e di soglie di variazione, nonché la stessa redazione dei bandi di gara.

Si sta valutando se prevedere un unico schema di convenzione, senza cioè distinguere in relazione alle diverse modalità di affidamento della gestione (affidamento a privati previa gara, società mista, *in house*), secondo l'idea che la gestione del SII debba seguire un unico modello, uniforme e standardizzato su tutto il territorio nazionale, con i correttivi, onde assicurare la necessaria flessibilità, apportabili mediante apposite **linee guida** che ne consentano il migliore adattamento al caso concreto. Resta confermato che la convenzione-tipo deve indicare i contenuti minimi inderogabili, e che nella cornice di questi i soggetti affidanti possono introdurre altre clausole, naturalmente non in contrasto con quelle di origine statale.

I contenuti della Convenzione tipo andranno naturalmente coordinati con gli standard di misura delle prestazioni, con particolare riferimento ai livelli di qualità del servizio e all'attuazione del PdA.

5.4 Criteri e standard di valutazione della qualità delle prestazioni di servizio

Come indicato al § 4.3.3, tra le misure che è necessario adottare per rafforzare la regolazione figura la fissazione di criteri e standard di valutazione della qualità delle prestazioni di servizio.

L'adozione di una simile misura fornisce un essenziale strumento di regolazione dei rapporti tra soggetto gestore ed ente affidante, cui compete il controllo delle prestazioni del primo.

Con essa, si attenuano fortemente i rischi di aleatorietà e, in qualche caso, di improprietà con cui i controlli possono essere effettuati e si neutralizza ogni possibile inclinazione indulgente nei confronti dei soggetti affidatari di tipo *in house*.

La materia richiede ovviamente una definizione che garantisca il pieno allineamento col SIViRI (§ 5.1), col Metodo Tariffario Normalizzato (§ 5.2) e con il nuovo schema di Convenzione tipo (§ 5.3).

È in fase conclusiva la predisposizione del provvedimento previsto dalle lettere c) ed e) del c. 4 dell'art. 161 del D.Lgs. 152/2006, prendendo come riferimento la base dati del neo definito SIViRI, lasciando ad esso tutte le possibili e potenziali attività di confronto prestazionale dei dati gestionali quali *benchmarking* e *yardstick competition*, focalizzando l'attenzione nel definire procedure, metodologie, nonché ovviamente i relativi indicatori, a diretto supporto del processo di regolazione, con prioritaria finalità di premialità/penalità dei risultati gestionali.

Il provvedimento integra il Metodo tariffario normalizzato e, in minor misura, la "Convenzione tipo", rispetto ai quali si evidenziano le esigenze indispensabili a rendere operativi i concetti e le procedure relative alla definizione e al monitoraggio degli indicatori descritti.

I criteri generali che guidano la definizione degli indicatori di prestazione riguardano :

- la definizione di pochi ma qualificati indicatori, di oggettiva definizione/rilevazione (sacrificare l'accuratezza sull'altare della oggettività);
- la valutazione degli indicatori direttamente legata al processo di revisione del PdA;
- la premialità e le penalità calcolate sullo scostamento del valore monitorato degli indicatori rispetto agli "standard" fissati come obiettivi.

Come corollario, l'intendimento è quello di definire indicatori che possano essere utilizzati a supporto di una diretta ed oggettiva comparazione interambito.

Sono considerate tre distinte classi di indicatori: gli indicatori di Attuazione del PdA (4 indicatori base), gli indicatori di Qualità del Servizio (9 indicatori base con riferimento alla Carta dei Servizi) ed un indicatore Finanziario. Stanti le varieguate realtà gestionali presenti nel territorio nazionale si sta valutando la possibilità che gli Enti d'Ambito, in ragione di particolari condizioni ambientali o strutturali, previo parere favorevole della Commissione, fermi restando i criteri di definizione, applicazione e le procedure di monitoraggio indicati nella bozza, possano introdurre ulteriori indicatori e/o modificarli, al fine di meglio rappresentare le specificità territoriali e/o il raggiungimento di particolari obiettivi espressi nei PdA.

Per quanto riguarda gli indicatori di PdA (tre indicatori di copertura del servizio di acquedotto, fognatura e depurazione ed un indicatore relativo alla perdite in rete) la tendenza è a prevedere una loro applicazione preferibilmente per aree omogenee (città, zone idriche di distribuzione, bacini fognari e depurativi etc.) al fine di caratterizzare al meglio il servizio percepito dall'utenza, raccomandando che in fase di pianificazione (o di revisione di Piano) l'Autorità d'Ambito definisca il valore obiettivo (standard) cui l'indicatore deve tendere nel periodo regolatorio di visione, definendo al contempo le risorse economiche, sia in conto capitale (ammortamento, remunerazione capitale investito) sia in conto esercizio (costi operativi) a supporto della loro variazione (miglioramento).

Per quanto riguarda gli indicatori di qualità del servizio percepito all'utenza, l'ipotesi di lavoro tende a selezionare nove standard della Carta dei Servizi di cui al D.P.C.M. 29 aprile 1999 quali maggiormente rappresentativi della qualità del servizio percepito dall'utenza nella sua globalità, e a organizzare su tali indicatori la procedura di valutazione, che prevede una correlazione lineare tra lo scostamento medio rilevato di ogni indicatore ed il suo valore standard.

Per quanto riguarda gli indicatori finanziari, oltre considerare pregiudiziale la finanziabilità dei PdA o delle revisioni dei Piani (asseverate da primario istituto di credito) a garanzia del rispetto del criterio dell'equilibrio economico finanziario delle gestioni, si tende a considerare assieme ad altre possibili opzioni, un indicatore finanziario relativo al circolante, come la posizione finanziaria netta o l'ADSCR, *Annual Debt Service Cover Ratio*.

Le procedure di computo della penalità e premialità in esame sono sviluppate sul concetto di opportunità: "se si vuole che gli indicatori prestazionali siano efficaci, il gestore non deve trovare altre forme di convenienza in contrasto con le finalità espresse nella definizione degli indicatori stessi" e si ritiene che le leve più in sintonia con questo modello siano:

- indicatori di PdA: il raggiungimento dei progetti e degli obiettivi previsti (spesa per investimenti);

- indicatori di qualità del servizio: un fattore di qualità (*Qual*) del servizio inserito nella formula relativa alla determinazione dei ricavi.

Per ogni categoria, si tende a identificare le procedure per il monitoraggio e la loro valutazione. In particolare per gli indicatori di PdA si considera una procedura di computo ed una accurata procedura di monitoraggio, che preveda una graduale penalità e premialità, pesata sul valore degli investimenti da realizzare, direttamente proporzionale alla percentuale di raggiungimento dell'indicatore in ogni area omogenea. La procedura di valutazione degli indicatori di PdA permette di avere riferimenti oggettivi per la valutazione dell'operato gestionale basati sui risultati raggiunti e non sulla spesa effettuata.

Per quanto riguarda gli indicatori di qualità, è in esame un *range* di variazione del valore del *Qual* ritenuto congruo (da -1,2% a +1% del valore annuale dei ricavi regolati del SII) e si definisce una procedura che concili la attuale discrepanza tra gli standard di servizio erogati dai diversi operatori sul territorio nazionale con la volontà di raggiungere livelli di servizio tendenzialmente uniformi per tutti i soggetti gestori, superando la pressoché generalizzata disinformazione relativa alla percentuale di conformità dei vari gestori rispetto alle prescrizioni di qualità dettate dalle varie Carte dei servizi.

Per quanto riguarda l'indicatore finanziario del circolante, l'ipotesi di lavoro è quella della possibilità di revisione straordinaria del PdA qualora lo stesso si scosti di un valore "Y" (da definire) dall'andamento pianificato.

In questo quadro, dovrebbero risultare di speciale evidenza le preoccupazioni espresse a proposito degli aspetti amministrativi e di allocazione di responsabilità fra regolatore centrale e regolatori locali in merito al giudizio di completezza ed accuratezza dei dati (SIVIRI) forniti dai vari soggetti gestori. Dalla completezza e tempestività delle informazioni raccolte dipende la stessa credibilità negli anni a venire del modello italiano di sviluppo del SII.

5.5 Art. 8-sexies legge 13/2009

Con l'art. 8-sexies del D.L. 30 dicembre 2008, n. 208, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 13 viene stabilito che *"su proposta del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare stabilisce con propri decreti i criteri ed i parametri per l'attuazione, coerentemente con le previsioni dell'allegato al decreto del Ministro dei lavori pubblici, d'intesa con il Ministro dell'ambiente, 1° agosto 1996, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 243 del 16 ottobre 1996, tenute presenti le particolari condizioni dei soggetti non allacciati che provvedono autonomamente alla depurazione dei propri scarichi e l'eventuale impatto ambientale, di quanto previsto dal comma 2, nonché le informazioni minime che devono essere periodicamente fornite agli utenti dai singoli gestori in ordine al programma per la realizzazione, il completamento, l'adeguamento e l'attivazione degli impianti di depurazione previsto dal rispettivo PdA, nonché al suo grado di progressiva attuazione, e le relative forme di pubblicità, ivi inclusa l'indicazione all'interno della bolletta"*.

La norma ha inteso dare attuazione alle indicazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 335 del 2008 che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 14, c. 1 della legge 36/94 nella parte in cui prevedeva che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione *"è dovuta dagli utenti anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi"*, nonché dell'art. 155, c. 1 del D.Lgs. 152/2006 nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione *"è dovuta dagli utenti anche nel caso in cui manchino impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi"*.

Nella stessa occasione, il legislatore ha inteso altresì assegnare alla Commissione la funzione di controllare e monitorare il corretto adempimento degli obblighi informativi nei confronti dell'utenza, specificando anche in questa direzione il senso della funzione di garanzia ad essa intestata dalla legge.

In sede attuativa, la proposta indirizzata dal Comitato al Ministro è stata redatta previa consultazione informale degli operatori del settore (AATO e Gestori), tenendo conto anche dei contributi spontanei pervenuti. In relazione al regime tariffario CIPE contributi sono stati forniti anche dall'ANCI.

Nel corso del lavoro sono emerse alcune criticità, dovute essenzialmente alla diffusa inadempienza relativamente alla costituzione del fondo vincolato, previsto dalle norme vigenti, alimentato con i pagamenti della tariffa di depurazione da parte degli utenti non serviti, le residue giacenze del quale costituirebbero naturale copertura delle restituzioni previste dall'art. 8 sexies della legge 13/2009. Di tale diffuse inadempienze si relaziona nell'Appendice 2.

Il testo definitivo, nel mese di maggio 2009, è stato inviato al Ministro dell'ambiente, che ha provveduto alla emanazione del decreto in data 30 settembre 2009, poi pubblicato in G.U. in data 08/02/2010.

Sostanzialmente il decreto prevede che (art. 5) dall'importo da restituire vanno dedotte gli ammortamenti e/o la remunerazione del capitale investito, determinate in relazione ai costi effettivamente sostenuti per le attività di progettazione, realizzazione, completamento dell'impianto di depurazione a servizio di ciascun utente avente diritto alla restituzione.

Alla copertura finanziaria si può provvedere anche (art. 7) mediante una revisione tariffaria straordinaria in conformità al Metodo normalizzato di cui al D.M. 1 agosto 1996, potendo derogare al limite di prezzo "K" di cui all'art. 5 del medesimo decreto ministeriale nel rispetto di un particolare vincolo (comma 6).

La gestione del decreto, che prevede per gestori e Autorità d'ambito una serie di adempimenti attuativi talvolta complessi, nel panorama ancora molto poco standardizzato del sistema tariffario, sta impegnando la Commissione nella predisposizione di chiarimenti e specificazioni in merito a quesiti sollevati sia dalle autorità di controllo, sia dai gestori sia infine da comuni che provvedono ancora alla gestione in economia del servizio.

La Commissione si è infine dotata, in attuazione dell'art. 8-sexies, c. 6 del D.L. 208/2008, di un programma per il controllo e il monitoraggio periodico del corretto adempimento degli obblighi informativi da parte del gestore. Allo scopo, il D.M. Ambiente 30 settembre 2009 individua due momenti di informazione all'utenza: il primo relativo agli aventi diritto alla restituzione della quota di tariffa non dovuta (art.1 c. 6 e art.4), il secondo concernente lo sviluppo nel tempo del programma degli investimenti (artt. 3, 8 e 9).

Il programma affronta le attività ed i tempi per il controllo ed il monitoraggio dei due momenti informativi, tenendo conto che presentano aspetti sostanzialmente differenti: infatti il primo è di tipo statico (è un momento informativo *una tantum*); il secondo è di tipo dinamico (aggiornamento al 31 dicembre di ciascun anno dello stato di avanzamento) e quindi prevede attività ripetute nel tempo.

Per la gestione del secondo aspetto, la Commissione ha previsto una implementazione del sistema SIViRI per i gestori affidatari del SII ai sensi della legge 36/94 e del D.Lgs. 152/2006; mentre per la gestione del monitoraggio degli obblighi di informazione a carico dei gestori

transitori e dei comuni in economia (che ancora ammontano a circa 1.300 per il settore depurazione) e che non passa attraverso le Autorità d'ambito è stato predisposto uno specifico strumento informatico.

5.6 Art. 9-bis legge 77/2009

Il D.L. 39/2009 convertito con legge 77/2009 contiene una serie di elementi innovativi di attenzione agli impianti costituenti le infrastrutture del SII, riemersi con forza in occasione del devastante sisma che ha interessato l'Abruzzo nell'aprile del 2009.

Infatti nell'art. 9bis si trova una rinnovata e focalizzata attenzione sugli impianti del SII per garantirne l'efficienza ai fini della prevenzione e del controllo degli effetti di eventi sismici, ribadendo la funzione fondamentale di tali infrastrutture sia nelle fasi di prima emergenza che nelle successive fasi di ripristino a regime post evento sismico.

A tal fine al c. 6 di detto articolo, viene affidata alla Commissione la predisposizione di un "Programma nazionale per il coordinamento delle iniziative di monitoraggio, verifica e consolidamento degli impianti per la gestione dei servizi idrici" che, attraverso una necessaria ma rapida ricognizione dello stato attuale delle infrastrutture rispetto alla pericolosità per sisma del territorio italiano, focalizzi l'attenzione sulle situazioni più a rischio e quindi individui gli interventi di consolidamento e adeguamento anti-sismico necessari.

Nel dicembre 2009 è stata quindi predisposta la bozza del Programma, approvato poi dalla Commissione in data 27/01/2010 e trasmessa al Ministro.

Il Programma prevede che, coinvolgendo i soggetti più direttamente interessati (Autorità d'ambito del SII, gestori e Regioni), si proceda ad uno speditivo *monitoraggio* della situazione esistente valorizzando ed utilizzando come supporto le banche dati disponibili presso ISPRA.

A seguito del monitoraggio verranno individuati quindi gli elementi potenzialmente a rischio sui quali sviluppare opportune *verifiche* anche alla luce delle nuove conoscenze ed attenzioni contenute nelle Norme Tecniche per le Costruzioni di recente entrate in vigore (luglio 2009), per giungere infine ad individuare gli impianti che necessitano di azioni di *consolidamento*.

Essendo i servizi idrici costituiti da strutture diffuse sul territorio, la pianificazione degli interventi di prevenzione e controllo degli effetti sismici dovrà avvenire anche attraverso interventi *non strutturali*, inserendo le conoscenze acquisite con il monitoraggio negli strumenti di pianificazione di settore (PdA, Piano di protezione civile, pianificazione territoriale in genere) anche attraverso indicazioni prescrittive.

L'obiettivo del Programma è quello indicato dalla norma: garantire l'efficienza degli impianti del SII ai fini della prevenzione e del controllo degli effetti di eventi sismici.

La declinazione delle attività per il raggiungimento di tale obiettivo prevede lo sviluppo di tre fasi, in stretta sequenza, che genereranno prodotti finali utilizzabili fin da subito per migliorare il grado di conoscenza e sicurezza delle infrastrutture SII.

La possibilità, prevista già dalla norma, di attuare il Programma attraverso una progressiva estensione territoriale ("su scala regionale o interregionale, iniziando dal territorio della regione Abruzzo") permetterà di completare le tre fasi in tempi diversi sul territorio nazionale, partendo dalle zone a più elevato rischio sismico. Inoltre la diversa disponibilità di dati, già esistenti presso ISPRA e

relativi ai diversi segmenti del SII, permetterà di attivare anche in successione verticale (acquedotto, fognatura, depurazione) le conoscenze via via disponibili.

Le tre fasi di attività sono legate ai tre momenti di conoscenza di dettaglio previsti nel Programma: monitoraggio, verifica, consolidamento.

I prodotti attesi sono: quadro di conoscenza, espresso sotto forma di cartografia georeferenziata, per la valutazione e classificazione del rischio sismico per gli impianti del SII (attraverso combinazioni della pericolosità sismica e della vulnerabilità degli elementi del SII); approfondimento degli elementi di vulnerabilità individuati a rischio più alto nella fase precedente; verifica dell'esistenza di progetti e programmi degli interventi (strutturali e non strutturali) per la riduzione del rischio connesso ad eventi sismici.

5.7 Interventi di vigilanza e controllo da parte del Comitato e della Commissione

In Tabella 5.1 sono richiamati i principali provvedimenti regolatori emanati o in avanzata fase di predisposizione da parte della Commissione.

Tabella 5.1 – Provvedimenti regolatori

Provvedimenti regolatori:	Stato
Sistema informativo per la vigilanza sulle risorse idriche (SIViRI) ex D.Lgs. 152/06, art. 161, cc. 4 e 6	approvato
Metodo tariffario nazionale ex D.Lgs. 152/06, art. 161, c. 4, lett. a)	bozza
Convenzione tipo ex D.Lgs. 152/06, art. 161, c. 4, lett. c)	bozza
Parametri di valutazione delle prestazioni di servizio ex D.Lgs. 152/06, art. 161, c. 4, lett. c)	bozza

Fonte: dati Commissione

In Tabella 5.2 si riassumono gli interventi sulle modalità di programmazione e di gestione del SII, operati dal Comitato e dalla Commissione nell'ultimo triennio al fine di individuare e risolvere situazioni di criticità e di irregolarità funzionali dei servizi idrici.

Tabella 5.2 – Interventi sulle attività di programmazione e di gestione del SII nel triennio 2007-2009

Interventi sulle attività di programmazione e di gestione del SII:	n.
Pareri ex D.Lgs. 152/06, art. 161, c. 4, lett. i)	136
Solleciti a provvedere ex D.Lgs. 152/06, art. 161, c. 4, lett. g) e i)	76
Analisi di piani d'Ambito (osservazioni, rilievi, prescrizioni) ex D.Lgs. 152/06, art. 161, c. 4, lett. b)	30

Fonte: dati Commissione

Le attività del Comitato e della Commissione non si esauriscono nei provvedimenti regolatori. Accanto ad essi, nell'ambito delle linee di azione riguardanti le attribuzioni di controllo e di vigilanza, si collocano la proposizione di atti di indirizzo, il rilascio di pareri e il riavvio delle attività di tipo ispettivo.

Nel solo ambito tariffario, nell'anno 2009 il Comitato e la Commissione hanno espresso circa cento pareri su richiesta di enti locali, Autorità d'ambito, associazioni dei consumatori o singoli utenti del SII. Il dettaglio dei provvedimenti è riportato nella Tabella 5.3.

Tabella 5.3 – Dettaglio dei provvedimenti in tema tariffario

Provvedimenti in tema tariffario	2010(*)	2009	2008	2007
Articolazione tariffaria (minimo imp. Quota fissa etc.) (n.)	1	20	24	5
Contestazioni su fatturazione (tempi di fatturazione, variazione tariffaria, modulazione tariffaria territoriale, etc.) (n.)	14	6	8	7
Irretroattività degli atti amministrativi in materia tariffaria (n.)	1	8	2	
Regolamento utenze deboli (n.)	0	1		
Voci di costo non ammissibili in tariffa (canone concessione, canone comunità montane, etc) (n.)	0	3	1	
Analisi di piani d'Ambito (osservazioni, rilievi, prescrizioni) (n.)	11	13	13	4
Autodeterminazione della tariffa (n.)	1	51		
Totale	28	102	48	16

(*) Situazione aggiornata al 31 marzo 2010

Fonte: dati Commissione

A parte la verifica della corretta redazione dei PdA, gli altri provvedimenti, scaturiti da segnalazioni o reclami di associazioni dei consumatori o singoli utenti del servizio, hanno interessato soprattutto il rispetto degli obblighi previsti dalle carte dei servizi e dai regolamenti di utenza. Si è infatti potuta riscontrare, in diverse occasioni, una sottovalutazione degli impegni assunti dai gestori nei confronti dell'utenza attraverso le carte dei servizi emanate.

Tabella 5.4 – Dettaglio degli altri provvedimenti

Altri provvedimenti	2010 (*)	2009
Interruzioni di servizio (n.)	1	22
Infrazione agli standard previsti dalla carta dei servizi (n.)	1	10
Verifiche sul contatore (n.)	5	7
Affidamento del servizio (n.)	3	19
Piano economico-finanziario (n.)	0	2
Realizzazione degli interventi previsti da Piano d'Ambito (n.)	0	3
Morosità (n.)	0	3
Allacci (n.)	1	4
Perdite idriche occulte / consumi anomali (n.)	3	6
Potabilità e qualità delle acque	5	0
Totale	19	76

(*) Situazione aggiornata al 31 marzo 2010

Fonte: dati Commissione

Dall'analisi dei reclami pervenuti si è potuto osservare come la maggior parte delle controversie sia frutto, almeno in parte, di una scarsa chiarezza o diffusione delle informazioni necessarie all'utente per accedere ai principali aspetti tecnici ed economici del servizio. Ciò è imputabile all'approssimativo rispetto degli obblighi di trasparenza previsti anche dalle carte dei servizi e, più in generale, a una ridotta propensione da parte dei gestori a curare il rapporto con l'utenza.

6 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La legge 36/94 ha introdotto alcuni principi innovativi di fondamentale importanza nell'ordinamento dei servizi idrici, tra cui principalmente:

- il superamento della dimensione comunale del servizio e il passaggio a quella d'ambito territoriale ottimale;
- l'integrazione verticale di approvvigionamento, fognatura e depurazione in un servizio unico;
- l'affidamento dei servizi a strutture uniche di gestione per ambito, con dimensioni tecniche ed economiche più vantaggiose;
- la copertura dei costi mediante tariffa;
- la solidarietà tra diverse categorie d'utenza.

L'attuazione della legge ha determinato un punto di svolta nella qualità dei servizi idrici, anche se gli obiettivi previsti sono stati raggiunti solo parzialmente e in misura molto differente nelle diverse parti del Paese.

Peraltro le situazioni classificabili da buone ad eccellenti raggiunte in vari ambiti hanno dimostrato la validità di fondo del modello organizzativo proposto dalla legge 36/94.

I principali fattori che hanno ostacolato la piena attuazione della legge sono:

- l'instabilità che ha caratterizzato la legislazione di settore nei sedici anni trascorsi, nel corso dei quali troppe norme e troppe volte sono state modificate, oltre tutto in modo disorganico quando non contraddittorio, creando incertezza e, talvolta, confusione;
- la mancata creazione di un quadro conoscitivo completo e statisticamente significativo, che consenta diagnosi valide ed univoche e conseguenti scelte supportate da adeguato grado di consenso nonché una più efficace regolazione;
- la tardiva istituzione degli ambiti territoriali ottimali e la frequente coincidenza di essi con i confini provinciali, in spregio ai requisiti d'ottimalità fisica, tecnica ed economica previsti dalla legge;
- la mancata attivazione del SII in alcuni ambiti e la mancata adesione al servizio da parte di numerosi comuni ricadenti in ambiti con servizio attivato, che configurano situazioni di vera e propria illegalità reiterata e diffusa, con le intuitive conseguenze sulla legittimità degli atti e dei rapporti;
- la qualità delle ricognizioni iniziali delle infrastrutture e delle pianificazioni in base alle quali sono stati affidati i servizi, frequentemente inadeguate e quindi causa di successivi squilibri economici e finanziari;
- il mancato aggiornamento del Metodo Tariffario Normalizzato su base nazionale adottato nel 1996, che sarebbe dovuto avvenire a scadenze quinquennali;
- numerose anomalie applicative del metodo tariffario vigente;
- numerose carenze nelle modalità di affidamento del servizio e nella regolazione dei rapporti tra soggetto affidante e soggetto affidatario;

- l'insufficienza delle misure e dei sistemi di controllo necessari a prevenire situazioni di squilibrio economico finanziario, per cause riconducibili ad inadempienze del soggetto affidante e di quello affidatario, in conseguenza delle quali vengono meno le condizioni di finanziabilità dei piani.

Si tratta di fattori fra i quali esistono forti interazioni. Sulle quali si avverte la necessità di un forte ritorno al senso di responsabilità delle istituzioni centrali e locali, che, se è mancato, ha lasciato un vuoto che va colmato, e se c'è stato, va accentuato di fronte alle sfide di un futuro che si è fatto ormai presente. Nel farlo, occorre dare il reale peso a ciascun fattore di criticità, evitando di cadere nella suggestione di semplificazioni che potrebbero condurre a ritenere che:

- il ritardo degli investimenti dipenda prevalentemente dal Metodo Tariffario Normalizzato, che peraltro prevede la copertura totale del relativo costo;
- la finanziabilità dei piani dipenda prevalentemente da insufficienze della regolazione e non, come in effetti è in buona misura, dal merito di credito dei progetti da finanziare e dei soggetti che richiedono il finanziamento.

Sulla base di quanto dettagliatamente illustrato nei capitoli precedenti, pregi e difetti del sistema vigente sono tematicamente riassunti nel seguito.

*Sulla normativa**

Le storie di successo delle riforme dei servizi idrici, così come si sono verificate in altri paesi, europei e non, sono state la risultante di un processo graduale di crescita, accompagnato da una forte e stabile regia e da periodici adeguamenti della normativa, suggeriti dai risultati di periodi significativi di applicazione della normativa esistente e tendenti al consolidamento dei punti di forza e alla correzione dei punti di debolezza, mai contraddittori con i principi informatori del disegno originario e sempre attenti alla fattibilità delle innovazioni introdotte, il tutto lungo un percorso legislativo coerente ed organico.

La storia della normativa prodotta in Italia nei sedici anni trascorsi dall'approvazione della legge 36/64 è diversa. E nel suo essere diversa non ha aiutato un processo di crescita, che, nel suo incedere talora ondivago, ha ingenerato incertezza, e ha in tal modo allontanato l'attenzione, prima ancora che l'interesse, di attori che per prudenza si sono tenuti ai margini della vicenda. Il riferimento non è soltanto al sistema bancario e finanziario, ma anche a misure che possono prevedibilmente avere l'effetto di disincentivare il management di qualità, di cui il sistema delle *utilities* non può fare a meno.

L'instabilità e la disomogeneità della normativa hanno nociuto al consolidamento delle strutture di direzione e controllo e alla crescita di interesse e di capacità dei potenziali gestori, soprattutto nel settore imprenditoriale tradizionale.

Questa situazione, va aggiunto, ha anche generato una certa tendenza alla inosservanza delle regole vigenti quasi nell'attesa che le stesse potessero cambiare nuovamente.

Il risultante sistema complessivo di gestione appare perciò improntato ad una certa provvisorietà e si è assestato su un piano di falso equilibrio dal quale è stato largamente espulso il principio della responsabilità.

* vedi § 4.1

*Sul quadro conoscitivo**

L'assenza di un quadro completo e validato di dati che fotografi in modo chiaro e univoco la situazione dei servizi idrici impedisce di effettuare diagnosi precise nella misura in cui sarebbe necessario e di individuare per conseguenza soluzioni adeguate, auspicabilmente il più possibile condivise. Ciò nuoce al legislatore, al regolatore, all'ente di gestione, al gestore, all'utenza.

La mancanza di una norma che preveda l'obbligatorietà da parte di Autorità d'Ambito e gestori di fornire le informazioni richieste e sanzioni adeguate in caso di inadempienze è la causa dello stato che giudichiamo insoddisfacente del quadro informativo disponibile e dell'asimmetria informativa spesso esistente tra Autorità e gestore. Il che, ed è la cosa che più preoccupa, pregiudica seriamente il controllo del primo nei confronti del secondo.

L'approvazione del SIVIRI rappresenta, da questo punto di vista, un notevole passo avanti poiché standardizza il modello del sistema e le procedure di generazione e di elaborazione dei dati. Un ulteriore vantaggio è che la procedura stabilizza le richieste e le date di fornitura dei dati, eliminando così la sporadicità e la variabilità delle indagini effettuate in passato.

Perché questo accada, occorre tuttavia uno sforzo organizzativo corale, nell'ambito del quale i soggetti affidanti e i gestori affianchino la Commissione.

Solo così potranno essere superati gli attuali handicap, riguardanti primariamente:

- la parzialità o addirittura la mancanza di fornitura di dati;
- l'inattendibilità di alcuni dati;
- la disomogeneità dei dati;
- la creazione di quadri informativi tra loro difformi, creati da soggetti diversi e spesso strumentali alla dimostrazione di validità di tesi di parte;
- l'impossibilità di costruire modelli e standard di costo e di qualità di prestazione dei servizi, necessari ad effettuare una efficace regolazione per confronto, oltre che ad introdurre, in un regime di monopolio naturale, un incentivo alla concorrenza per comparazione.

Un esempio significativo di carenza del quadro di conoscenza è rappresentato dal caso delle perdite d'acqua. Fenomeno gravissimo, che pone a rischio interessi di rango primario a danno di famiglie e imprese, e sul quale, tuttavia, ad oggi pochissimi sono i dati attendibili derivanti da campagne di misure. Frequentemente, le stime confondono e sommano le perdite fisiche con le perdite amministrative. L'attendibilità dei dati arriva persino, talvolta, a contraddire il bilancio idrico. Si tratta di uno stato di cose non più tollerabile.

Anche per la presente Relazione, nonostante alcuni progressi, la parzialità di fornitura di dati e la conseguente insufficiente copertura nazionale sono stati rilevanti particolarmente per tariffe (66% della popolazione) e investimenti (64% della popolazione). Numerosi i casi in cui le AATO o i gestori non forniscono alcuna risposta, neppure parziale. Il che finisce con il rendere lecito supporre che alcuni di questi casi siano tra quelli in cui si verificano elevati gradi di inefficienza.

* vedi § 4.4

*Sull'organizzazione dei servizi idrici**

Dei 92 ATO previsti dalle leggi regionali, in 91 sono state insediate le relative Autorità di Ambito (AATO). Di recente è stato insediato l'AATO interregionale del Lemene, interessante le regioni Friuli Venezia Giulia e Veneto (vedi Tabella 3.1).

L'affidamento del servizio è stato effettuato in 69 ambiti, due in più rispetto alla rilevazione precedente. I soggetti affidatari sono 114. La regione Abruzzo ha emanato nel 2007 una legge che prevede il consolidamento dei sei ATO esistenti in quattro.

Risulta pertanto che in una parte rilevante del Paese il SII non è stato ancora attuato e che in essa sopravvivono ancora, dopo sedici anni, la vecchia organizzazione e le vecchie gestioni.

Se, oltre agli ATO che ancora non hanno affidato il servizio, si considerano i Comuni ricadenti in ATO in cui l'affidamento è stato effettuato e che ancora non hanno provveduto a consegnare al gestore le proprie strutture, la percentuale di popolazione che ancora permane nel vecchio regime è pari a ben il 34%. Essa si ritrova sotto un regime tariffario diverso, generalmente insufficiente a coprire i costi non solo di nuovi investimenti, ma addirittura delle necessarie manutenzioni delle infrastrutture esistenti.

La valutazione delle dimensioni territoriali e di popolazione servita dagli ATO funzionanti pone in rilievo che molti di essi sono largamente al di sotto della soglia di criticità di cui le norme vigenti prevedono il superamento necessario a conseguire i previsti obiettivi di ottimalità tecnica ed economica.

Ciò è il risultato del criterio sinora prevalentemente adottato dalle regioni, che, all'atto della configurazione degli ATO, hanno fatto coincidere gli stessi con i territori provinciali. Circostanza, questa, che dovrebbe auspicabilmente orientare le scelte da compiere nel 2011 in tema di AATO, in attuazione della normativa più recente.

Come tutto questo possa conciliarsi con l'assicurazione all'utenza della continuità e della qualità nell'erogazione del servizio resta, in ogni caso, inspiegato.

Il modello di governo vigente negli ATO riunisce tutti i poteri, di indirizzo politico e di gestione tecnico-amministrativa, nell'assemblea dei sindaci. Ne risultano troppo spesso condizionate scelte decisionali che si rivelano incoerenti con le previsioni di legge e modalità applicative delle scelte medesime non sempre idonee a raggiungere gli obiettivi. A questa caratteristica si ricollegano le frequenti situazioni di conflitto di interessi che insorgono quando il soggetto gestore è di proprietà degli enti locali associati nell'ATO.

Le strutture gestionali delle AATO sono spesso inadeguate all'efficace svolgimento delle funzioni ad esse attribuite; in alcuni casi la struttura è addirittura inesistente e si è provveduto con l'affidamento di funzioni interinali a tempo parziale a funzionari provinciali o comunali o a consulenti. Questa situazione si traduce in un costo di gestione delle AATO assai basso (vedi Tabella 3.2), pari ad un valore medio intorno ad 1€/ab. anno, largamente sottodimensionato rispetto alle necessità, con risultati ampiamente negativi sotto il profilo del rapporto costo/beneficio, se si considerano la competenza e la dimensione organizzativa necessarie a raccogliere ed elaborare i dati tecnici, economici e gestionali necessari a controllare

* vedi § 4.2

efficacemente la qualità del servizio reso agli utenti e a contribuire alla costituzione del quadro informativo nazionale di cui il Parlamento e il Governo necessitano.

*Sui piani d'ambito**

Su un piano generale, la qualità media della pianificazione di ambito va gradualmente migliorando grazie alle revisioni effettuate o in corso.

Le revisioni hanno offerto la prova dei difetti delle prime fasi di pianificazione, prevalentemente incentrate su elenchi di interventi da realizzare in un arco temporale così lungo da rendere le previsioni più lontane scarsamente credibili e perciò caratterizzate da insufficienza di disegno strategico e da disorganicità. Talora gli elenchi degli interventi si sono rivelati null'altro che la sommatoria delle indicazioni provenienti dai singoli comuni e la riproposizione di vecchi progetti non finanziati, maturati in un quadro diverso da quello attuale.

Un marcato vizio di origine di numerosi PdA è rappresentato dall'inadeguatezza della ricognizione di partenza, che le rilevazioni dei primi anni di gestione hanno anche profondamente modificato tanto da produrre significativi scostamenti dalle iniziali condizioni di affidamento del servizio.

Altro vizio di origine deriva dalla adozione di modelli di sviluppo della domanda, generalmente ad alto tasso di crescita, contraddetti dalla realtà dei primi anni di gestione, con il risultato che i minori volumi effettivamente erogati hanno prodotto ricavi inferiori alle previsioni e hanno influito negativamente sulle attuazioni delle decisioni tariffarie, sugli equilibri economico finanziari e in definitiva sulla cosiddetta bancabilità dei piani.

Il riflesso più negativo di questo stato di cose si verifica nei confronti dell'attuazione degli investimenti, mediamente realizzati, rispetto a quanti programmati, in percentuale media di poco superiore al 50% (vedi Tabella 3.10).

In alcuni casi, anche grazie ad alcune leggi regionali, è stato adottato l'opportuno criterio di associare ai piani di lungo periodo piani operativi di breve periodo, caratterizzati da maggior affidabilità della previsione e da più accentuata progettualità.

Permane peraltro il difetto, causato dalla norma vigente, che il gestore non ha ruolo nella predisposizione del piano, così generando squilibrio nella distribuzione dei rischi tra autorità e gestore e frenando il ricorso da parte del gestore a tecnologie e know-how proprietari, che potrebbe avere riflessi positivi sulla concorrenza e quindi sulla efficienza complessiva del servizio.

Si conferma inoltre in un campione significativo di casi anche un deficit nella stessa presentazione dei dati economico-finanziari, disarticolata e difforme rispetto ai canoni tradizionali di conto economico, stato patrimoniale e flusso di cassa.

*Sulle tariffe***

Le tariffe rappresentano il punto più delicato del settore, particolarmente per il fatto che su di esse si concentra il massimo delle attenzioni e delle tensioni, non essendosi ancora raggiunto

* vedi § 4.5

** vedi § 4.7

un punto di equilibrio tra aumenti tariffari e miglioramento dei servizi tale da alimentare il necessario clima di fiducia, atteso che i tempi di ritorno dei benefici connessi agli investimenti materiali e immateriali, ai quali vanno imputati gli aumenti, sono necessariamente non brevi.

Tra l'anno 2007 e l'anno 2008 è intervenuto un aumento medio delle tariffe di circa il 5%, allineato sostanzialmente con l'incremento massimo K previsto da metodo normalizzato (vedi Tabella 3.23 e Tabella 3.24). Niente è mutato per quanto riguarda la sostenibilità sociale e i confronti internazionali, la prima essendo largamente al di sotto delle soglie OECD, i secondi indicatori di un livello medio di tariffe molto più basso che nei paesi confrontabili con il nostro (vedi Figura 3.6).

Per quanto in particolare riguarda la sostenibilità sociale, la spesa annuale per consumi intorno ai 200 m³/anno si colloca intorno all'1,7% del reddito di povertà relativo pubblicato dall'ISTAT, quindi con una incidenza inferiore ai valori soglia di sostenibilità indicati dall'OECD, compresi tra il 3% e il 3,5%.

Il metodo tariffario vigente è ancora quello del 1996, nonostante le norme vigenti ne prevedano una revisione quinquennale. Il preesistente Comitato aveva portato ad un buon punto di definizione un'ipotesi di aggiornamento di tale metodo, apportando ad esso le modifiche suggerite dall'esperienza maturata e riguardanti:

- una più precisa identificazione dei costi ammissibili ed esclusi;
- una flessibilità del tasso di remunerazione del capitale che tenga conto degli andamenti del mercato finanziario;
- una più forte incentivazione al miglioramento dell'efficienza;
- semplificazioni dell'articolazione tariffaria;
- maggior speditezza e chiarezza dei meccanismi di revisione.

Il lavoro è all'esame della Commissione che prevede di addivenire in tempi brevi, attraverso il confronto necessario con le categorie interessate, all'approvazione di una formale proposta al Ministro, come previsto dalla legge.

Permangono anche le differenze di metodo tariffario applicato, dovuto al tentativo di alcune Regioni di dotarsi di un Metodo proprio. Sul punto, tuttavia, la recente sent. n. 246/2009 della Corte Costituzionale ha definitivamente sancito la competenza esclusiva dello Stato in materia, perché nel Metodo messo a punto dalla Commissione devono fondersi, secondo la Carta fondamentale, tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente. Ciò non di meno alcuni metodi tariffari regionali sono ancora in vigore e contengono difformità importanti rispetto al metodo nazionale, come l'addebito all'utente finale di determinati costi finanziari, del costo di smaltimento delle acque meteoriche, di contributi alle comunità montane senza indicazione del servizio da queste reso, di costi distinti e in parte duplicati per gestione della rete ed erogazione del servizio.

Un ulteriore elemento di grave squilibrio è legato alla mancata o parziale attivazione del SII in alcuni ATO ed in Comuni che non hanno aderito al SII dell'ATO di appartenenza, con una popolazione totale risultante pari al 34% di quella nazionale, che gode del regime tariffario CIPE, più basso di quello del SII, con differenze che il tempo tende a divaricare, aumentando la disparità tra cittadini e aggravando, laddove vige il regime CIPE, il deficit di risorse finanziarie necessarie per gli investimenti. Si ribadisce, in proposito, che non vi può essere

sviluppo reale del SII nel nostro Paese sinché la frammentazione dei modelli gestori in atto non viene ricondotto ad unità, sia per quanto attiene alle regole di riferimento, sia per quanto attiene all'allocazione delle attribuzioni di vigilanza sulle stesse.

Si conferma altresì che condizione necessaria per la attuazione di un buon regime tariffario è la chiarezza e l'univocità della scelta in merito alle fonti di finanziamento per la copertura dei costi, e, in particolare, degli investimenti. Le norme attuali prevedono tale copertura a carico della tariffa, al netto di eventuali contributi pubblici, la consistenza dei quali è andata consistentemente riducendosi negli anni, sia per le difficoltà della finanza pubblica che per l'entrata in vigore di norme comunitarie che ne limitano la praticabilità.

Il livello di chiarezza attuale è ampiamente insufficiente a creare la consapevolezza necessaria a superare in modo condiviso polemiche, che possono originare un vero e proprio conflitto sociale, e che, allo stato, contribuiscono a frenare la adozione dei provvedimenti tariffari conseguenti ai piani approvati o addirittura la piena applicazione dei provvedimenti adottati. Si avverte, su questo punto, un deficit di informazione che tocca la responsabilità del settore pubblico così come di quello privato, ad iniziare dai gestori. Dove non è stato fatto, occorre fare, e dove è stato fatto occorre fare di più.

La tariffa, infine, distingue, per ciò che implica e sottintende, le concessioni dagli appalti. E' una distinzione da tenere ferma, perché la corrispettività della tariffa ha una densità e una complessità di significato sconosciuta al prezzo di un appalto, e richiede un *know how* di tipo dedicato, non semplicemente l'applicazione ad altra sede di una diversa cultura di vigilanza. Allo stesso modo, sarebbe una semplificazione in contraddizione con la (di contro diffusamente) riconosciuta specificità del settore idrico pensare che dove ci si occupa già di una tariffa ci si possa occupare, da un momento all'altro, anche di altre tariffe.

*Sugli affidamenti**

Permangono immutate le criticità già riscontrate in passato:

- affidamenti effettuati in assenza di PdA o con PdA di durata inferiore a quella dell'affidamento;
- bandi di gara incompleti e insufficienti a valutare il rischio d'impresa;
- prevalenza di ricorso alla modalità di affidamento *in-house*, anche in assenza di requisiti previsti dalla normativa, spesso senza un'adeguata pianificazione dei costi e vantaggi attesi;
- clausole di affidamento illegittime, e talvolta non prive di originalità.

Ventitre AATO (vedi § 3.1.4), come si è già detto, non hanno ancora neppure provveduto all'affidamento del SII.

Una significativa novità in materia di affidamenti è rappresentata dall'approvazione dell'art. 15 del D.L. 135/2009 che, come è noto, da una parte rende più rigorose le norme per i nuovi affidamenti *in-house*, dall'altra fissa i termini per la cessazione di quelli in essere e promuove la partecipazione di imprese private favorendo il modello misto e ponendo limiti superiori alla partecipazione pubblica nelle imprese di gestione quotate in borsa.

* vedi § 4.6

Il D.L. può rappresentare una opportunità di rafforzamento della competizione per il mercato e di incentivazione della partecipazione alla gestione dei servizi di soggetti privati tecnicamente e finanziariamente qualificati, per dare effettività al modello, di ispirazione comunitaria, del partenariato pubblico-privato. Il percorso normativo è destinato a compiersi con la definitiva approvazione del D.P.R. di attuazione dell'art. 23-bis, nel quale è auspicabile che trovino composizione alcune delle contrapposizioni di idee che hanno contrassegnato l'evoluzione normativa più recente.

Resta, in parte, la questione del coordinamento delle forme di vigilanza sul merito delle singole operazioni di affidamento, rimessa, allo stato, allo spirito di leale collaborazione fra le istituzioni competenti.

*Sull'equilibrio economico-finanziario**

L'equilibrio economico-finanziario del servizio risulta dalla combinazione degli effetti del PdA, della disponibilità di coperture finanziarie, della convenzione di affidamento e del sistema tariffario applicato.

Il raggiungimento e il mantenimento dell'equilibrio risultano frequentemente compromessi da diversi fattori, tra cui principalmente:

- scarsa attendibilità delle previsioni dei piani e dei dati forniti dalla ricognizione di partenza delle infrastrutture;
- insufficiente copertura dei fattori di rischio al di fuori del controllo del gestore, ferma la sua responsabilità imprenditoriale;
- andamento reale della domanda d'acqua largamente inferiore a quello previsto e quindi ridimensionamento dei ricavi tariffari, con conseguente necessità, in sede di revisione del piano, di ridimensionare gli investimenti previsti;
- ritardi e ridimensionamenti dei finanziamenti pubblici;
- insufficiente contrasto alla morosità e ai furti d'acqua;
- ritardi di revisione dei piani e aggravamento delle condizioni di squilibrio connesse alle previsioni sbagliate;
- modalità di applicazione del Metodo Tariffario Nazionale, troppo spesso più attente ad esigenze di consenso politico locale che di copertura dei costi reali;
- insufficienze nella regolazione dei rapporti tra soggetto affidante e soggetto affidatario e nella ripartizione tra essi dei rischi;
- scarsa trasparenza dei rapporti tra ente d'ambito e gestore e frequenti interferenze indebite tra essi;
- instabilità normativa;
- scarsa propensione da parte dei soggetti finanziatori ad assumersi i rischi connessi ai fattori precedenti.

* vedi § 4.8

Su queste basi, occorre dirlo con chiarezza, un capitolo essenziale della vicenda di sviluppo nel nostro Paese del SII è destinato, senza cambiamenti importanti nelle regole e nella cultura delle regole, a non decollare.

*Su regolazione e controllo**

Il processo di attuazione del SII non è stato sorretto da un adeguato sistema di regolazione e controllo in cui le funzioni di Stato, Regioni, Autorità d'Ambito e Enti Locali fossero efficacemente coordinate, identificando in modo chiaro ruoli e responsabilità spettanti a ciascun livello istituzionale.

La domanda di una più forte regolazione è andata crescendo, soprattutto in tempi recenti e particolarmente da parte del mondo delle imprese, alle quali la recente approvazione dell'art. 15 del D.L. 25/09/2009 n. 135 offre maggiori opportunità di partecipazione alla gestione del servizio.

Certamente, occorre più regolazione. Altrettanto certamente, occorre tuttavia anche più vigilanza con lo scopo di stimolare comportamenti più conformi da parte dei soggetti regolati.

Dall'analisi complessiva, in particolare, risulta evidente come il riordino dei soggetti regolati debba innanzitutto risolvere il conflitto di interesse degli Enti Locali nella loro duplice qualità di membri associati dell'Ente d'ambito e di partecipanti alla compagine azionaria del soggetto gestore, debba riequilibrare i rapporti di forza, la distribuzione dei rischi e la asimmetria informativa tra Autorità e gestore e debba altresì portare a regole più precise in merito alle revisioni tariffarie e alla certezza della loro applicazione e quindi dei previsti ricavi.

Tutto ciò associato ad una più precisa identificazione delle responsabilità, ad un adeguato sistema sanzionatorio nei confronti degli inadempienti e ad un rafforzamento degli strumenti operativi dei soggetti regolatori.

In merito al soggetto regolatore, deve prioritariamente essere senza equivoci chiarito, sotto il profilo politico, se la responsabilità del Metodo tariffario debba rimanere, come sin dall'origine della riforma, nella responsabilità del governo, in considerazione della delicatezza sociale del settore e dell'assenza di un libero mercato, oppure vada invece demandato ad un soggetto dal forte profilo tecnico e collocato in posizione di autonomia rispetto all'Esecutivo.

A legislazione vigente, come si è già accennato, la Commissione sta lavorando a:

- ammodernare le norme tariffarie, presentando al Ministro una proposta che garantisca i flussi finanziari necessari a sostenere i piani di intervento approvati e gli equilibri economico-finanziari connessi;
- presentare una proposta di miglioramento delle convenzioni tipo per l'affidamento del servizio, che raggiunga una più chiara definizione degli obblighi di prestazione del gestore, dei relativi compensi, del sistema di controllo e di penalità, della incentivazione al recupero di efficienza e al raggiungimento degli standard di qualità;
- creare un quadro informativo esauriente e validato, fondato su regole contabili e indicatori tecnici e gestionali standard, che consentano il ricorso al metodo della regolazione per *benchmarking* e diano a Parlamento e Governo le indispensabili conoscenze;

* vedi § 4.3

- fissare criteri e standard di misura delle prestazioni di servizio e del grado di soddisfacimento delle esigenze degli utenti.

Si tratta di obiettivi di evidente rilevanza e delicatezza, realisticamente non conseguibili, nell'odierno quadro costituzionale di riparto delle competenze fra Stato e regioni, senza un coinvolgimento importante di queste ultime. Ebbene, la composizione mista Stato-regioni, voluta dalla legge, assicura già oggi l'effettività di questo coinvolgimento all'interno della Commissione. E' un caso unico, all'interno del panorama nazionale delle istituzioni di garanzia. Il che rende il modello Co.N.Vi.R.I. non assimilabile ad altri, né confondibile con essi.

Sotto il profilo degli atti a rilevanza non generale, infine, alcuni numeri danno la misura del lavoro compiuto dal Comitato e dalla Commissione nel periodo di riferimento:

- pareri ex D.Lgs. 152/06, art. 161, c. 4, lett. i) (n. 136);
- solleciti a provvedere ex D.Lgs. 152/06, art. 161, c. 4, lett. g) e i) (n. 76);
- analisi di PdA (osservazioni, rilievi, prescrizioni) ex D.Lgs. 152/06, art. 161, c. 4, lett. b) (n.30);
- provvedimenti in tema tariffario (n.166);
- altri provvedimenti (n.76).

Per maggiori dettagli, si veda l'Appendice 3.

*Su informazione e partecipazione**

Se si analizza con serietà e con schiettezza la situazione reale del settore idrico a livello nazionale, non si può non prendere atto che il Sistema, considerato già obsoleto rispetto ai parametri europei di settore nel 1994, al tempo della legge Galli (nata per l'appunto al fine di regolamentarlo e di creare le premesse atte al suo sviluppo armonico), si presenta oggi, a sedici anni di distanza, fortemente carente, essenzialmente a causa dell'assenza, in molte parti del Paese, di investimenti adeguati, potentemente ostacolati dalle difficoltà interpretative prodotte dal coacervo delle norme del settore.

Prova ne è che la stima degli investimenti necessari prodotta nel 1994 (e pari a 100.000 mld di lire), è, nella migliore delle ipotesi, quasi equivalente a quella prevista oggi (60 mld di euro) per riequilibrare su scala nazionale l'intero settore, anche considerando la svalutazione monetaria.

Non ha contribuito ad uniformare, secondo principi normativi univoci e consolidati, il complesso sistema di leggi e regolamenti di settore la conclamata insufficienza informativa e di partecipazione che ha coinvolto, pressoché perennemente, il processo decisionale-normativo. Nel corso di questi anni si è assistito infatti al prodursi di norme che sono state emanate senza un chiaro e coerente disegno di riordino ed in accordo ad aspettative a volte particolaristiche, con la conseguenza che l'interesse generale non è stato sempre espressamente messo in luce.

Le denunciate insufficienze riguardanti l'informazione e la partecipazione ai processi decisionali di tutti i soggetti interessati comportano un rilevante elemento di debolezza trasversale di tutto il sistema di governo dei servizi idrici, di cui mina profondamente la

* vedi § 4.9

coesione, alimentando viceversa un clima di crescente conflitto sociale che ostacola la condivisione delle diagnosi e delle terapie dei problemi, allontanandone le possibilità di superamento.

Questa debolezza, sinché non sarà superata, sarà una debolezza di sistema. Nel senso che impedirà al sistema di svilupparsi e di crescere. Perché per svilupparsi e crescere il sistema ha bisogno di informazioni che consentano agli operatori di pianificare in modo attendibile le proprie operazioni e all'utenza di comprendere che la pazienza che portano verso operazioni di medio periodo non è vana, in ragione dei risultati che sono dai primi progressivamente realizzati. Gioverebbe a tal fine che i provvedimenti fossero sempre coerenti con un quadro normativo organico, in cui si riconoscessero le giuste ragioni di tutte le parti in causa.

Sembra perciò opportuno un momento di approfondimento non dissimile da quello da cui nacque la legge 36/94, che, dando spazio e voce a tutte le parti interessate, consentì di pervenire ad un risultato di pressoché unanime accettazione.

La contrapposizione di interessi e di proposte di soluzioni che caratterizza il momento attuale non può altro che peggiorare la situazione e generare iniziative come quella del referendum, rispetto alla quale sarebbe pericoloso errore ritenere che quanti vi aderiranno abbiano necessariamente in comune principi e non piuttosto insoddisfazioni dello stato delle cose, insoddisfazioni che nel contenuto di questa Relazione trovano ampio e documentato riscontro.

Perciò la Commissione ritiene e propone che nelle sedi opportune si apra un tavolo istituzionale attraverso il lavoro del quale si asseveri, nel tempo strettamente necessario, lo stato delle cose e si metta a punto, attraverso la valutazione delle testimonianze e delle proposte di tutte le parti interessate, una proposta di aggiornamento del quadro normativo complessivo sufficientemente condivisa, che restituisca ad esso l'organicità e l'efficacia che ha perso in questi anni, per le ragioni e nei modi all'individuazione e alla spiegazione dei quali questa Relazione ha inteso fornire un documentato e meditato contributo.

APPENDICI

Appendice 1 - Evoluzione della legislazione statale

L'assunto di cui alla Relazione sull'eccessiva proliferazione legislativa trova conforto nella seguente tabella.

Tabella Appendice 1 – Evoluzione della legislazione statale in materia di SII

Numero legge/decreto-legge/decreto legislativo/	Commento
ANNO 1990	
Legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle Autonomie locali"	L'art. 22 della legge, concernente i "Servizi pubblici locali", disciplina le modalità di gestione dei medesimi.
ANNO 1992	
Legge 23 dicembre 1992, n. 498 "Interventi urgenti in materia di finanza pubblica"	L'art. 12 della legge prevede la possibilità di costituire società per azioni senza il vincolo della partecipazione pubblica maggioritaria per la gestione dei servizi pubblici locali.
ANNO 1994	
Legge 5 gennaio 1994, n. 36 "Disposizioni in materia di risorse idriche"	La legge n. 36, riforma il sistema dei servizi idrici, e prevede la costituzione di un apposito organismo di vigilanza, il Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche (Co.Vi.R.I.).
ANNO 1997	
Legge 15 maggio 1997, n. 127 "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo"	L'art. 17, modifica l'art. 22 della legge n. 142/1990, concernente le modalità di gestione dei servizi pubblici locali.
ANNO 1999	
Decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole"	Il decreto n. 152, dispone la disciplina generale per la tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee.
ANNO 2000	
Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"	Il decreto dispone, tra le altre, l'abrogazione della legge n. 142/1990, introducendo una nuova disciplina dei servizi pubblici locali (art. 113) e delle relative forme di gestione.
Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258 "Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, a norma dell'art. 1, c. 4, della legge 24 aprile 1998, n. 128"	Il decreto contiene disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. n. 152/1999.
ANNO 2001	
Decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31 "Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano"	Il decreto, a fini garantisti, disciplina la qualità delle acque destinate al consumo umano.
Legge 28 dicembre 2001, n. 448 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)"	L'art. 35 della legge modifica l'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000.
ANNO 2002	
Decreto legislativo 2 febbraio 2002, n. 27 "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31, recante attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano"	Il decreto contiene modifiche ed integrazioni al D.Lgs. n. 31/2001.
Legge 31 luglio 2002, n. 179 "Disposizioni in materia ambientale"	L'art. 28 della legge modifica l'art. 14 della legge n. 36/1994 mentre l'art. 25 interviene a modificare alcune disposizioni del D.Lgs. n. 152/1999.
Legge 8 agosto 2002, n. 178 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, recante interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate"	L'art. 13 della legge contiene disposizioni in materia idrica.
ANNO 2003	
Decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici"	L'art. 14 del decreto concernente i servizi pubblici locali, apporta sostanziali modifiche agli artt. 113 e 113-bis del D.Lgs. n. 267/2000 ridefinendo, tra l'altro, le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali.
Legge 24 novembre 2003, n. 326 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici"	L'art. 14 del D.L. n. 269/2003, convertito in legge con modificazioni, prevede, tra l'altro, l'inserimento del c. 15-ter, all'art. 113 del T.U.E.L..
Legge 24 dicembre 2003, n. 350 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)"	L'art. 4, c. 234, della legge apporta modifiche all'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000.
Decreto legge 24 dicembre 2003, n. 354 "Disposizioni urgenti per il funzionamento dei tribunali delle acque, nonché interventi per l'amministrazione della giustizia"	L'art. 1 contiene disposizioni concernenti la "Riorganizzazione dei Tribunali delle acque".
ANNO 2004	
Legge 26 febbraio 2004, n. 45 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, recante disposizioni urgenti per il funzionamento dei tribunali delle acque, nonché interventi per l'amministrazione della giustizia"	L'art. 1 del D.L. n. 354/2003 è convertito in legge con modificazioni.

Legge 15 dicembre 2004, n. 308 “Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione”	L’art. 1, c. 48, della legge apporta modifiche all’art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000.
ANNO 2005	
Legge 23 dicembre 2005, n. 266 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)”	L’art. 1, cc. 415 e 416, dispone misure premiali in favore degli ambiti territoriali ottimali che abbiano provveduto ad affidare il SII ad un soggetto gestore conformemente all’art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000.
ANNO 2006	
Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale”	Il decreto raccoglie tutta la normativa in materia ambientale. In particolare, la Sezione Terza, della Parte Terza, è dedicata alla “Gestione delle risorse idriche” nella quale si prevede, tra l’altro, all’art. 160, la trasformazione del Co.Vi.R.I. in Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti.
Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 “Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale”	L’art. 15 del decreto, concernente “Disposizione sulla gestione del SII”, apporta modifiche all’art. 113, commi 15- <i>bis</i> e 15- <i>ter</i> , del D.Lgs. n. 267/2000.
Legge 4 agosto 2006, n. 248 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale”	L’art. 15 del D.L. n. 223/2006 è convertito in legge con modificazioni inserendosi nuovamente quale termine di cessazione delle concessioni rilasciate con procedure diverse dall’evidenza pubblica il 31 dicembre 2006, mentre relativamente al solo SII, il 31 dicembre 2007.
Decreto Legislativo 8 novembre 2006, n. 284 “Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale”	L’art. 1, c. 5, dispone la soppressione dell’Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e la ricostituzione del Co.Vi.R.I.
ANNO 2008	
Decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 “Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale”	L’art. 2 apporta modifiche alle Parti terza e quarta del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, prevedendo al novellato art. 161 del citato decreto, una nuova disciplina del Comitato per la Vigilanza sull’uso delle Risorse Idriche.
Legge 6 agosto 2008, n. 133 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”	La legge introduce l’art. 23- <i>bis</i> , concernente i servizi pubblici locali di rilevanza economica, che dispone una nuova disciplina delle forme di affidamento dei medesimi, prevedendo quale forma eccezionale di affidamento la gestione <i>in house</i> .
Decreto legge 30 dicembre 2008, n. 208 “Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell’ambiente”	Il decreto dispone misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell’ambiente.
ANNO 2009	
Legge 27 febbraio 2009, n. 13 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell’ambiente”	L’art. 8- <i>sexies</i> concernente “Disposizioni in materia di servizio integrato”, introdotto in sede di conversione del D.L. n. 208/2008, contiene disposizioni di attuazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 335/2008.
Decreto legge 28 aprile 2009, n. 39 “Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile”	Il decreto dispone interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici, nella regione Abruzzo, nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile.
Legge 24 giugno 2009, n. 77 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile”	L’art. 9- <i>bis</i> , inserito in sede di conversione del D.L. n. 39/2009, al c. 6, dispone la soppressione del Comitato per la Vigilanza sull’uso delle Risorse Idriche e l’istituzione della Commissione Nazionale per la Vigilanza sulle Risorse Idriche.
Legge 29 maggio 2009, n. 70 Ratifica ed esecuzione del Protocollo che modifica la Convenzione relativa all’Organizzazione idrografica internazionale, fatto a Monaco Principato il 4 luglio 2005	La legge ratifica e dà esecuzione al Protocollo che modifica la Convenzione relativa all’Organizzazione idrografica internazionale, fatto a Monaco Principato il 4 luglio 2005.
Legge 23 luglio 2009, n. 99 “Disposizioni per lo sviluppo e l’internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia”	L’art. 30, c. 26, apporta modifiche all’art. 23- <i>bis</i> del D.L. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2009.
Decreto legge 25 settembre 2009, n. 135 “Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi comunitari e per l’esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee”	L’art. 15 apporta modifiche all’art. 23- <i>bis</i> del D.L. n. 112/2008, convertito, in legge n. 133/2009, ridefinendo, in modo sostanziale, le modalità di gestione dei servizi pubblici locali.
Legge 20 novembre 2009, n. 166 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, recante disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi comunitari e per l’esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee”	L’art. 15 del D.L. n. 135/2009 è convertito in legge con modificazioni. In particolare, si sancisce, tra l’altro, il principio della proprietà pubblica delle risorse idriche e si dispone il regime transitorio degli affidamenti non conformi al novellato disposto normativo.

Appendice 2 - Istituzione del fondo per la depurazione: art. 155 D.Lgs. 152/06

Brevi cenni sul contesto legislativo

La nascita di un fondo vincolato a disposizione dei soggetti gestori del SII per la realizzazione e gestione delle opere e degli impianti centralizzati di depurazione risale al 1994 quando fu istituito con l'art.14 c. 1 della legge 36/94.

Tale fondo è costituito dai proventi della quota-parte di tariffa riferita al servizio di fognatura e depurazione dovuta da tutti gli utenti anche in assenza di allacciamento agli impianti di depurazione o nel caso che quest'ultimi siano temporaneamente inattivi.

Nel 2002 con l'art. 28 della legge n. 179, viene confermato il dispositivo dell'art.14 c. 1 della legge 36/94, ma viene inserita, nel secondo periodo del comma, una modifica che vincola il fondo accantonato dai gestori all'attuazione degli interventi inseriti nel PdA.

Successivamente, a seguito dell'emanazione del D.Lgs. 152/2006, con l'art. 155 "Tariffa del servizio di fognatura e depurazione" viene ribadito l'obbligo della creazione di un fondo vincolato - alimentato dai proventi da tariffa - intestato all'Autorità di ATO, con l'indicazione di renderlo disponibile al gestore per l'attuazione degli interventi riguardanti, nello specifico, le reti di fognatura e gli impianti di depurazione previsti da PdA.

In seguito, la sentenza della Corte Costituzionale n. 335/2008 si è così espressa:

La Corte Costituzionale, riuniti i giudizi,

“ 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, c. 1, legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche), sia nel testo originario, sia nel testo modificato dall'art. 28 della legge 31 luglio 2002, n. 179 (Disposizioni in materia ambientale), nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti «anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi»;

2) dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 155, c. 1, primo periodo, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti «anche nel caso in cui manchino impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi».

La legge 13/2009, di conversione del decreto n. 208/2008, con l'art. 8-sexies "Disposizioni in materia di servizio idrico integrato", sancisce – in attuazione della sent. n. 335/2008 - l'obbligo dei gestori del SII "alla restituzione (all'utente) della quota di tariffa non dovuta riferita all'esercizio del servizio di depurazione" non percepito.

In questo modo viene stabilito che, dal fondo che ogni gestore ha l'obbligo di accantonare - decurtata la quota di tariffa relativa al servizio di depurazione utilizzata per l'attuazione dei relativi interventi - la restante quota-parte deve essere restituita all'utente che, pur avendo pagato la tariffa per fruire di tutti i segmenti del SII non ha usufruito del servizio di depurazione.

Tale legge stabilisce inoltre che, su proposta dell'allora Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche – oggi Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche – il Ministro

dell'Ambiente emani un decreto attuativo che indichi i criteri e parametri con i quali deve essere regolata la restituzione della quota di tariffa sopra menzionata.

Indagine sull'istituzione del fondo

La Commissione, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale e degli obblighi di vigilanza e controllo ad essa assegnati con l'art. 8-sexies e dall'art. 161, c. 4, lett. b) del D.Lgs. 152/2006, ed in conseguenza delle numerose richieste di pareri e/o chiarimenti da parte delle AATO, associazione di consumatori e società di gestione, ha avviato una indagine conoscitiva al fine di monitorare i modi adottati da ciascuna Autorità di ATO sulla predisposizione del fondo per la depurazione e le eventuali motivazioni nel caso in cui detto fondo non fosse stato costituito.

Alla luce delle molteplici modalità con le quali le AATO hanno affrontato l'istituzione del fondo, la Commissione ha richiesto conferma non solo della creazione del fondo, ma anche della programmazione degli interventi relativi alla depurazione finanziati dal fondo in relazione al programma inserito nel PdA.

I dati relativi all'indagine sono riportati nella Tabella Appendice 2 che restituisce, per ciascun ATO, l'informazione relativa all'avvenuto affidamento del SII, l'indicazione sulle AATO che hanno risposto all'indagine, l'istituzione del fondo, la popolazione di riferimento.

Tabella Appendice 2 - Indagine sull'istituzione del fondo per la depurazione

Denominazione ATO	Affidamenti del SII effettuati	ATO che hanno risposto all'indagine	Istituzione del fondo	Popolazione (ISTAT 2006)
Piemonte				
1 - Verbano, Cusio, Ossola, Pianura Novara	SI	NO		518.705
2 - Biellese, Vercellese	SI	SI	NO	437.409
3 - Torinese	SI	SI	NO	2.237.199
4 - Cuneese	SI	NO		573.613
5 - Astigiano, Monferrato	SI	NO		260.397
6 - Alessandrino	SI	NO		325.505
Valle d'Aosta				
Unico -1	NO	SI	NO	124.812
Lombardia				
BG - Bergamo	SI	SI	SI	1.044.820
BS - Brescia	SI	SI	NO	1.195.777
CdM - Città di Milano	SI	SI	SI	1.303.437
CO - Como	NO	SI	NO	572.441
CR - Cremona	NO	SI	NO	350.368
LC - Lecco	NO	SI	NO	327.510
LO - Lodi	SI	SI	SI	215.386
MN - Mantova	SI	SI	NO	397.533
MI - Milano	SI	NO		2.581.044
PV - Pavia	SI	SI	NO	521.296
SO - Sondrio	NO	SI	NO	180.429
VA - Varese	NO	SI	NO	855.400
Veneto				
AV - Alto Veneto	SI	SI	SI	206.014
B - Bacchiglione	SI	SI		1.083.158
BR - Brenta	SI	SI		559.985

Denominazione ATO	Affidamenti del SII effettuati	ATO che hanno risposto all'indagine	Istituzione del fondo	Popolazione (ISTAT 2006)
LV - Laguna di Venezia	NO	SI	SI	655.587
P – Polesine	SI	SI		264.187
V – Veronese	SI	SI	SI	876.135
VC – Valle del Chiampo	SI	NO		103.339
VO - Veneto orientale	SI	SI		939.578
Friuli V.G				
CEN – Centrale	NO	NO		531.603
OCC Occidentale – Pordenone	NO	NO		209.995
ORGO Orientale - Gorizia	SI	NO		141.229
ORTS Orientale - Triestino	NO	NO		236.512
Liguria				
GE – Genova	SI	SI	SI	887.094
IM – Imperia	NO	NO		217.354
SP - La Spezia	SI	NO		220.212
SV – Savona	NO	NO		283.218
Emilia Romagna				
1 – Piacenza	SI	NO		278.224
2 – Parma	SI	SI	NO	420.077
3 – Reggio Emilia	SI	SI	NO	501.364
4 - Modena	SI	SI	SI	670.098
5 - Bologna	SI	SI	NO	954.682
6 – Ferrara	SI	SI	NO	353.303
7 - Ravenna	SI	SI	NO	373.449
8 - Forli - Cesena	SI	SI	NO	377.993
9 – Rimini	SI	NO		294.074
Toscana				
1 - Toscana Nord	SI	SI	NO	522.255
2 - Basso Valdarno	SI	SI	SI	764.788
3 – Medio Valdarno	SI	SI	SI	1.273.200
4 - Alto Valdarno	SI	SI	SI	311.636
5 - Toscana Costa	SI	SI	NO	369.970
6 - Ombrone	SI	SI	NO	396.362
Umbria				
1 - Perugia	SI	SI	NO	488.898
2 – Terni	SI	SI	NO	225.634
3 - Foligno	SI	SI	SI	158.435
Marche				
1 - Marche Nord - Pesaro,Urbino	NO	SI	NO	370.374
2 - Marche Centro - Ancona	SI	SI	SI	400.970
3 - Marche Centro-Macerata	SI	NO		348.378
4 - Marche Sud-Alto Piceno Maceratese	SI	NO		118.287
5 - Marche Sud-Ascoli Piceno	SI	SI	NO	298.089
Lazio				
1 - Lazio Nord- Viterbo	SI	SI	SI	313.417
2 - Lazio Centrale - Roma	SI	SI	NO	3.891.505
3 - Lazio Centrale - Rieti	NO	NO		179.649
4 - Lazio Meridionale - Latina	SI	SI	NO	630.274

Denominazione ATO	Affidamenti del SII effettuati	ATO che hanno risposto all'indagine	Istituzione del fondo	Popolazione (ISTAT 2006)
5 - Lazio Meridionale – Frosinone	SI	SI	NO	478.463
Abruzzo				
1 - Aquilano	SI	NO		104.616
2 - Marsicano	SI	SI	SI	132.271
3 - Peligno Alto Sangro	SI	SI	NO	75.528
4 - Pescara	SI	SI	NO	457.969
5 - Teramano	SI	SI	NO	266.504
6 - Chietino	SI	NO		274.367
Molise				
UNICO - Molise	NO	SI	NO	320.074
Campania				
1 – Calore Irpino	NO	NO		722.688
2 – Napoli Volturno	NO	NO		2.841.780
3 - Sarnese Vesuviano	SI	NO		1.448.715
4 – Sele	SI	SI	NO	777.004
Puglia				
UNICO - Puglia	SI	SI	NO	4.069.869
Basilicata				
UNICO - Basilicata	SI	SI	NO	591.338
Calabria				
1- Cosenza	SI	NO		727.694
2 - Catanzaro	NO	NO		366.647
3 - Crotona	SI	NO		172.171
4 - Vibo Valentia	NO	NO		167.628
5- Reggio Calabria	SI	NO		563.912
Sicilia				
1 - Palermo	SI	NO		1.241.241
2 - Catania	SI	SI	SI	1.076.972
3 - Messina	NO	NO		653.861
4 – Ragusa	NO	NO		309.280
5 – Enna	SI	SI	NO	173.676
6 - Caltanissetta	SI	SI	NO	272.918
7 - Trapani	NO	NO		434.738
8 - Siracusa	SI	NO		398.948
9 - Agrigento	SI	NO		455.227
Sardegna				
UNICO - Sardegna	SI	SI	NO	1.659.443
Interregionale Veneto-Friuli V. Giulia				
Lemene		Non insediato al momento dell'indagine		178.834

Fonte: Commissione, elaborazioni indagine 2009

Analisi dei dati

Dalla lettura dei dati della tabella precedente, ma in modo ancora più evidente nella sintesi della Tabella Appendice 3, si può rilevare che, come avviene in modo ricorrente, sussiste ancora una elevata percentuale di Autorità di ambito che ignora le richieste della Commissione; nello specifico, solo poco più della metà delle AATO ha risposto all'indagine, dimostrando una

diffusa carenza di assunzione di responsabilità delle stesse nel fornire i dati sollecitati dalla Commissione.

Nella tabella sotto illustrata sono riportati i dati relativi alle AATO ed alle percentuali di popolazione coinvolta nell'indagine.

Tabella Appendice 3 - Sintesi dei dati relativi all'indagine sull'istituzione del fondo per la depurazione (91 AATO)

AATO	Numero ATO	% di popolazione	Istituzione del fondo	Numero ATO	% di popolazione
- che hanno risposto	57	73%			
- che non hanno risposto	34	27%			
Di cui: con affidamento effettuato	69	81%			
- hanno risposto	48	67%	SI	14	15%
- non hanno risposto	21	14%	NO	34	52%
Di cui: senza affidamento effettuato	22	19%			
- hanno risposto	9	6,5%	SI	1	1%
- non hanno risposto	13	12,5%	NO	8	5%

Fonte: Commissione, elaborazioni indagine 2009

Scendendo nel dettaglio, le regioni nelle quali si è rilevata la più bassa percentuale di risposte sono:

Calabria: 3 affidamenti su 5 ATO = nessuna risposta

Popolazione regionale: ab. 1.998.052

Popolazione delle AATO che non hanno risposto: ab. 1.998.052 pari al 100%

Piemonte: 6 affidamenti su 6 ATO = 2 risposte su 6 ATO

Popolazione regionale: ab. 4.352.828

Popolazione delle AATO che non hanno risposto (Verbano - Cusio-Ossola- Pianura Novara, Cuneese, Astigiano Monferrato, Alessandrino): ab. 1.678.220 pari al 38%;

Sicilia: 6 affidamenti su 9 ATO = 3 risposte su 6 per le ATO con aff.; 4 risposte su 9 ATO

Popolazione regionale: ab. 5.016.861

Popolazione delle AATO che non hanno risposto (Palermo, Siracusa, Agrigento): ab. 3.493.295 pari al 70%;

Campania: 2 affidamenti su 4 ATO = 1 risposta su 4 ATO

Popolazione regionale: ab. 5.790.187

Popolazione delle AATO che non hanno risposto (Sarnese Vesuviano): ab. 4.341.472 pari al 75%;

Liguria: 2 affidamenti su 4 ATO = 1 risposta su 4 ATO

Popolazione regionale: ab. 1.607.878

Popolazione delle AATO che non hanno risposto (La Spezia): ab. 720.784 pari al 45%;

Marche: 4 affidamenti su 5 ATO = 2 risposta su 4 per le ATO con aff.; 3 risposte su 5 ATO

Popolazione regionale: ab. 1.535.098

Popolazione delle AATO che non hanno risposto (Centro-Macerata, Sud-Alto Pic. Maceratese): ab. 466.665 pari al 30%;

Dall'esame delle risposte pervenute dalle 57 AATO (delle 91 insediate), pari al 73% della popolazione, 15 hanno istituito il fondo; di queste, 14 hanno effettuato l'affidamento; l'Autorità d'ambito Laguna di Venezia, anche se non ha ancora affidato il servizio, ha egualmente accantonato il fondo destinato alle opere per la depurazione. La quasi totalità delle Autorità d'ambito non ha fornito indicazioni sull'ammontare del fondo stesso.

Motivazioni addotte dalle AATO per la mancata istituzione del fondo

Il panorama delle informazioni ottenute tramite l'indagine condotta nel 2009 ha evidenziato una diversità di spiegazioni fornite dalle Autorità di ATO a chiarimento delle cause che hanno portato al mancato accantonamento del fondo.

Tra le 34 AATO che non hanno provveduto ad istituire il fondo (delle 57 che hanno fornito risposta), pari al 52% della popolazione, circa 21 hanno giustificato questa mancanza dichiarando che l'impiego dei proventi da tariffa sono stati comunque utilizzati per la realizzazione degli interventi programmati da PdA, comprensivi degli interventi per la depurazione. Alcune Autorità hanno dichiarato che il fondo non è stato costituito perché le risorse derivanti dallo stesso non sarebbero state sufficienti alla realizzazione in tempi brevi delle relative opere superando i vincoli temporali di adeguamento agli scarichi imposti dalla normativa vigente.

Altre hanno affermato di avere vigilato sul gestore che l'impiego delle somme derivanti dagli utenti fosse impiegato per destinazioni relative al completamento del sistema fognario/depurativo, pur senza la specifica costituzione del fondo. Altra motivazione che è stata addotta dalle AATO, a difesa del mancato accantonamento, è stata la seguente: pur avendo accantonamenti presso i gestori, di fatto i ricavi ottenuti hanno coperto i soli costi operativi e di investimento relativi al servizio di depurazione senza dare luogo ad extra-ricavi da destinare al fondo.

Questo modo di procedere da parte delle Autorità d'Ambito trova riscontro in una nota di ANEA con la quale l'Associazione degli enti d'ambito spiega la mancata costituzione del fondo da parte di numerose AATO con le seguenti spiegazioni: a) la natura del fondo, in quanto, la remunerazione, componente di capitale finalizzato alla realizzazione di opere, rappresenta una parte molto piccola dell'investimento, dando luogo ad un fondo di modesta entità e pertanto immediatamente "disponibile" per il gestore del SII; b) provenendo dai ricavi da bollettazione percepiti dal gestore da destinare ad impegni futuri, porterebbe alla creazione di un conto corrente dedicato con il conseguente aggravio di spesa e l'immobilizzazione di una parte delle risorse altrimenti utilizzabili per interventi nell'immediato futuro.

Alcune Autorità di ATO affermano di condividere la lettura delle problematiche legate alla realizzazione del fondo espresse da ANEA con la nota sopra citata.

Delle 57 AATO che hanno risposto, inoltre, quattro hanno dichiarato di avere aperto un contenzioso con il gestore per la mancata istituzione del fondo anche se le somme - che avrebbero dovuto essere accantonate - sono state impiegate dal gestore per interventi relativi al

comparto fognatura e depurazione; tre AATO hanno affermato di non avere notizia dell'istituzione del fondo da parte del gestore. Ultima difficoltà espressa dalle Autorità, in alcuni casi, è riferita alla mancata definizione, da parte del gestore, del censimento delle utenze civili ed industriali non depurate.

In merito alle gestioni in economia, l'art. 155, c. 2 del D.Lgs. 152/2006 cita:” *In pendenza dell'affidamento della gestione dei servizi idrici locali al gestore del servizio idrico integrato, i Comuni già provvisti di impianti di depurazione funzionanti, che non si trovino in condizione di dissesto, destinano i proventi derivanti dal canone di depurazione e fognatura prioritariamente alla manutenzione degli impianti medesimi*”.

In seguito all'indagine condotta dalla Commissione, è emerso il seguente quadro: delle 23 AATO che non hanno effettuato l'affidamento, pari a circa il 19% della popolazione, hanno fornito risposta 9 Autorità di ATO pari al 6% della popolazione, mentre 14 AATO, pari al 12% della popolazione, non hanno risposto.

Come si è accennato, una sola Autorità di ATO con ancora gestioni in economia sul proprio territorio, ha accantonato un fondo destinato alla realizzazione e/o manutenzione di opere per la depurazione, 8 AATO, pari al 5% della popolazione, hanno dichiarato di non avere costituito alcun fondo.

Anche se l'accantonamento del fondo per la depurazione presso gli Enti locali che ancora gestiscono il servizio non viene manifestato come un obbligo di legge, di fatto, con l'art. 155 del D.Lgs. 152/2006, viene ribadito che la quota parte della tariffa derivante dal canone di fognatura e depurazione deve essere destinata “prioritariamente alla manutenzione degli impianti medesimi”.

In ultima analisi, delle 57 Autorità d'ambito sulle 91 insediate che hanno risposto all'indagine, solo una percentuale molto bassa pari ad un quarto di esse, ha costituito il fondo, per questo motivo corre l'obbligo di rimarcare che la problematicità della restituzione agli utenti della parte di tariffa non dovuta per un servizio non percepito - che è stata generata dal mancato accantonamento del fondo e/o dalla sua non corretta utilizzazione - alla luce della sent. n. 335/2008 della Corte, apre un interrogativo di rilevante importanza al quale, per il momento, le Autorità di ambito non hanno saputo suggerire una prossima quanto auspicabile soluzione.

Appendice 3 – Delibere del Comitato e della Commissione (anni 2008, 2009, primi 3 mesi 2010)

2008

- Delibera n. 7/2008 del 1/12/2008 "Retroattività della tariffa ed aumenti tariffari"
- Delibera n. 6/2008 del 28/11/2008 "ATO Frosinone - Archiviazione procedimento ispettivo"
- Delibera n. 5/2008 del 21/10/2008 "Trasmissione del PdA ai sensi dell'art.161 del D.Lgs. 3 aprile 2006 n.152"
- Delibera n. 4/2008 del 24/07/2008 "Analisi del PdA dell'ATO Spezzino"
- Delibera n. 3/2008 del 16/07/2008 "Analisi della revisione del PdA dell'ATO Medio Valdarno"
- Delibera n. 2/2008 del 16/07/2008 "Ato Frosinone - Procedimento ispettivo per acquisizione documenti"
- Delibera n. 1/2008 del 14/07/2008 "Verifica del PdA dell'ATO Puglia"

2009

- Delibera n. 20/2009 del 18/12/2009 "Valutazione del PdA dell'ATO di Ravenna"
- Delibera n. 19/2009 del 18/12/2009 "Valutazione sulla revisione del PdA dell'ATO di Lecco"
- Delibera n. 18/2009 del 16/12/2009 "Attività di ricognizione sullo stato degli affidamenti del SII attualmente in essere"
- Delibera n. 17/2009 del 16/12/2009 "Istituzione del "Sistema Informativo di Vigilanza sulle Risorse Idriche""
- Delibera n. 16/2009 del 23/06/2009 "Valutazione sulla rimodulazione del PdA dell'ATO n.3 Torinese"
- Delibera n. 15/2009 del 23/06/2009 "Verifica della revisione del PdA dell'ATO n.1 Toscana Nord"
- Delibera n. 14/2009 del 22/05/2009 "Proposta di D.M. sulla depurazione"
- Delibera n. 13/2009 del 12/05/2009 "Costi di funzionamento dell'ATO"
- Delibera n. 12/2009 del 12/05/2009 "Verifica del PdA dell'ATO di Pavia"
- Delibera n. 11/2009 del 28/04/2009 "Verifica della revisione PdA dell'ATO "Spezzino""
- Delibera n. 10/2009 del 28/04/2009 "Verifica del PdA dell'ATO di Bologna"
- Delibera n. 9/2009 del 31/03/2009 "Verifica della revisione del PdA dell'ATO Parma"

- Delibera n. 8/2009 del 6/03/2009 "Valutazione sulla rimodulazione del PdA dell'ATO Basilicata"

2010

- Delibera n. 27/2010 del 24/03/2010 "Disciplina delle procedure istruttorie in materia di procedimento di verifica del PdA"
- Delibera n. 26/2010 del 24/03/2010 "Valutazione del PdA dell'ATO di Lodi"
- Delibera n. 25/2010 del 24/03/2010 "Abrogazione della delibera n.7/2006 con la quale era stato adottato il "Sistema di indicatori di prestazione dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione""
- Delibera n. 24/2010 del 16/03/2010 "Preso d'atto del recepimento prescrizioni sul PdA dell'ATO Puglia"
- Delibera n. 23/2010 del 03/02/2010 "Approvazione del "Programma nazionale per il coordinamento delle iniziative di monitoraggio, verifica e consolidamento degli impianti per la gestione dei servizi idrici""
- Delibera n. 22/2010 del 02/02/2010 "Valutazione del PdA dell'ATO Umbria 2 (Terni) "
- Delibera n. 21/2010 del 02/02/2010 "Valutazione del PdA dell'ATO Orientale Triestino"

LISTA DEGLI ACRONIMI E DELLE ABBREVIAZIONI

<i>AATO</i>	Autorità di Ambito Territoriale Ottimale
<i>ANEA</i>	Associazione Nazionale Autorità e Enti di Ambito
<i>ATO</i>	Ambito Territoriale Ottimale, inteso come bacino territoriale
<i>CIPE</i>	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
<i>Comitato</i>	Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (Co.Vi.R.I.)
<i>Commissione</i>	Commissione Nazionale di vigilanza sulle Risorse Idriche (Co.N.Vi.R.I.)
<i>ISPRA</i>	Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale
<i>ISTAT</i>	Istituto Nazionale di Statistica
<i>MTN</i>	Metodo Tariffario normalizzato
<i>OECD</i>	Organization for Economic Co-operation and Development
<i>PdA</i>	Piano di Ambito
<i>SII</i>	Servizio Idrico Integrato
<i>SMAT</i>	Società Metropolitana Acque Torino

Finito di stampare nel mese di luglio 2010
presso la Tipolitografia Fotolampo srl - Campobasso - Tel. 0874.65276