



ASTRID

La regolazione dei servizi idrici

Primo rapporto

a cura di Mario Rosario Mazzola

ROMA

Aprile 2013

Executive summary

Le continue modifiche legislative, spesso contraddittorie, indotte sia da provvedimenti specifici sia da consultazioni referendarie, che negli ultimi anni hanno interessato l'organizzazione e la gestione dei servizi idrici, e in particolare quelli connessi all'uso civile, hanno generato incertezze negli operatori del settore e penalizzato i necessari investimenti. Si registra infatti un preoccupante rallentamento nella dinamica della realizzazione delle infrastrutture che sono indispensabili, alla luce della percentuale delle perdite delle reti di distribuzione in molte aree del paese, e delle oltre 1.500 procedure di infrazione comunitaria aperte per il mancato adeguamento degli impianti di depurazione alle direttive comunitarie.

Questo paper è il primo contributo del gruppo di lavoro di ASTRID sulla "Regolazione dei servizi idrici" e affronta, anche se ancora non esaustivamente, i problemi principali che sono stati identificati nelle prime riunioni del gruppo. Nelle fasi successive del lavoro queste tematiche saranno approfondite e altri importanti aspetti della regolazione dei servizi idrici saranno sviluppati.

Le domande fondamentali che il paper intende affrontare sono:

- Il quadro istituzionale e regolatorio è sufficientemente definito per consentire una programmazione organica e convincente dei servizi idrici in Italia?
- E se non lo è, quali azioni è possibile intraprendere per correggerlo?
- E' ipotizzabile a breve o medio termine una rinnovata fiducia nel settore delle istituzioni finanziarie tali da fare affluire i capitali necessari per avviare gli indispensabili investimenti per migliorare la qualità del servizio reso agli utenti, con particolare riferimento alle disastrose condizioni delle reti di distribuzione in molte aree del paese ed alla gravi inadempienze di molti impianti di depurazione, testimoniato dall'elevatissimo numero delle procedure di infrazione di normative comunitarie aperte nei confronti dell'Italia?
- E se le condizioni attuali non attivano l'interesse dei soggetti finanziatori, quali alternative esistono per l'avvio degli investimenti necessari anche per evitare il degrado progressivo degli asset infrastrutturali?

Il secondo paragrafo del paper descrive brevemente i provvedimenti legislativi che si sono succeduti negli ultimi anni, e in particolare l'assetto organizzativo che deriva dalle consultazioni referendarie e le modifiche dell'assetto del sistema di regolazione del settore conseguente all'assegnazione all'AEEG del ruolo di regolatore centrale.

Molte di queste problematiche, certamente influenzate dall'attività dell'AEEG, possono tuttavia trovare una soluzione solamente se altri attori (Governo, Regioni, Enti locali, Autorità di Distretto, sistema bancario e finanziario, etc) intervengono attivamente nel processo.

Fra queste:

- Il rapporto fra regolazione economica e regolazione ambientale e la necessità della revisione del dlgs. 152/2006 (DPCM, costi ambientali e delle risorse , gestione delle risorse idriche per altri usi produttivi ed ambientali, cambiamento climatico e resilienza dei sistemi, applicazione della Direttiva CE 2000/60, etc.)
- Il riassetto industriale (sviluppo delle multiutility, evoluzione delle monoutility, dimensione delle imprese, capacità di indebitamento, investimenti in ricerca ed innovazione tecnologica, etc)
- La necessità urgente di investimenti (adeguamento dei sistemi depurativi alla normativa europea, il contenimento delle perdite nelle reti di distribuzione, l'efficacia dei sistemi di drenaggio urbano, l'efficienza energetica degli impianti ed il contenimento della *carbon footprint*); per raggiungere questi obiettivi secondo le ultime stime di Astrid- Utilitatis necessitano 15,20 miliardi di euro nei prossimi 3 anni e 19, 55 miliardi di euro nei prossimi 5 anni)
- I meccanismi finanziari innovativi (project finance, fondi rotativi , water bonds, etc) e il ruolo degli investitori istituzionali (Cassa Depositi e Prestiti, BEI) e dei *Long Term Investors*

I temi di più immediato interesse che sono oggetto dei successivi paragrafi del paper, raggruppati in 3 aree funzionali, sono :

Area giuridica-istituzionale

- Abolizione delle Autorità d'Ambito
- L'impatto del decreto sulla spending review nell'organizzazione dei servizi pubblici

- Le norme ancora vigenti ed applicabili in materia di servizi idrico integrato contenute nel Codice dell'ambiente (D.lgs. n. 152/2006)
- Rapporto tra enti di governo dell'ambito e l'ATO
- Possibili linee guida per il nuovo assetto successivo all'abolizione delle ATO. in materia di servizio idrico integrato

Area tecnica-ambientale:

- costi ambientali e delle risorse e strumenti finanziari connessi
- organizzazione del sistema di regolazione ambientale e rapporti con il regolatore economico
- delimitazione degli ambiti territoriali e impatti dei vincoli ambientali sul SII
- i limiti del servizio idrico integrato e la gestione delle acque bianche
- rapporti con la Comunità Europea

Area economica e tariffaria

- bancabilità dei piani d'ambito e delle convenzioni di gestione
- analisi del nuovo metodo tariffario transitorio promulgato dall'AEEG
- metodo tariffario e la distribuzione dei rischi del contratto
- la funzione del Piano d'Ambito nel nuovo contesto regolatorio
- strumenti finanziari innovativi del settore

Le considerazioni sviluppate in questi paragrafi consentono nel paragrafo conclusivo di dare una risposta alle domande relative alle necessità di investimenti nel settore e al realismo delle attese di una loro ripresa. Pur nella assoluta convinzione che la strada intrapresa con l'affidamento all'AEEG del ruolo di regolatore del sistema sia quella corretta e vada perseguita e rinforzata e con la coscienza delle difficoltà di avvio del processo, tuttavia al momento attuale non si può essere ottimisti che in tempi brevi si possa raggiungere un assetto del sistema sufficientemente stabile da indurre i soggetti finanziatori, istituzionali e privati, ad investire nel settore.

Fra le cause di incertezza le più importanti sono il difficile passaggio da una regolazione per contratto ad una con regolatore forte centrale, in mancanza di un database sufficientemente vasto e validato da consentire in tempi brevi la calibratura di modelli di standardizzazione dei costi che rappresentino la complessità di un sistema con forti interazioni ambientali e sociali.

In questo contesto la necessità di rivedere, sia nella forma che nella sostanza, i Piani d'Ambito è stata evidenziata in tutti i paragrafi settoriali, unitamente alle difficoltà derivanti dal problematico riassetto delle funzioni dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nel processo, e dalle interazioni fra regolazione economica ed ambientale.

Per gli interventi infrastrutturali più urgenti, quali l'adeguamento del sistema depurativo alle normative europee e il controllo delle perdite nelle reti distribuzione, appare opportuno attivare provvedimenti specifici che consentano il loro finanziamento a far carico della tariffa, considerando che l'attuale situazione del debito pubblico in Italia rende molto problematico il reperimento a fondo perduto di ulteriori risorse oltre a quelle già disponibili con l'impegno dei fondi europei. Questi provvedimenti potrebbero altresì trovare applicazione anche a regime per il finanziamento attraverso la finanza di progetto dei grandi interventi infrastrutturali fisicamente definibili, assicurando loro una certezza di ripagamento anche quando presentano periodi di ammortamento che vanno oltre la durata del contratto.

La contestuale progressiva equiparazione degli investimenti necessari per la manutenzione dell'efficienza continuativa delle opere interrate con lunghi tempi di ammortamenti, quali le reti di distribuzione idrica e di collettamento fognario, a costi di gestione può contribuire a contenere ulteriormente il problema del valore residuo delle opere a fine contratto, riducendo le incertezze del sistema.

Logicamente una condizione essenziale per ridurre i costi e migliorare l'efficienza del servizio è la qualità degli investimenti. L'esperienza inglese ed americana insegna che l'applicazione generalizzata dei metodi di valutazione tecnico-economica nel processo di definizione degli investimenti ha contribuito a raggiungere questo risultato, e che diventa indispensabile quando si vuole applicare, come è chiaramente intenzione dell'AEEG, l'approccio *output-based* piuttosto che quello tradizionale basato sul controllo e verifica degli input, che è stato perseguito sino ad adesso.

Gli interventi che è possibile attuare per migliorare la credibilità del settore nei confronti dei soggetti finanziatori in parte sono ascrivibili alla responsabilità dell'AEEG (modello standard per la convenzione di gestione, definizione certa delle modalità di riscatto delle opere non ancora completamente ammortizzate a fine contratto, distinzione fra investimenti per nuove opere e quelli per il mantenimento degli asset che possono essere assimilati a costi operativi riducendo il

rischio nel caso di default, modalità di determinazione della tariffa sociale e della articolazione tariffaria) ; la AEEG ha in programma la definizione di alcuni di questi interventi, per i quali ha già avviato la fase di consultazione, ed è sperabile che vengano approvati in tempi coerenti con le necessità del settore.

Gli interventi che invece sono al di fuori della possibilità di azione dell'AEEG sono quelli che il governo ed il parlamento possono prendere per contribuire a migliorare la credibilità del sistema e ridurre i rischi, quali la creazione di un fondo di garanzia per gli investimenti nel caso di default del gestore e di un fondo di coesione per accelerare gli investimenti in presenza di gestioni efficienti. Questi strumenti, che in ogni caso sono coadiuvanti e non sostitutivi di una regolazione efficiente a livello centrale e locale, possono essere utilmente utilizzati unitamente ad altri mutuati da esperienze di altre nazioni , quali i fondi rotativi, i Water Bonds e la finanza di progetto per i casi specifici ove è possibile impiegarla utilmente . Nessuno di questi strumenti è una panacea, ma che solo una loro corretta combinazione può risultare utile per raggiungere l'obiettivo.

Per il finanziamento di singole opere facilmente enucleabili dal complesso del sistema idrico integrato(quali impianti di potabilizzazione e di depurazione) si potrebbero regolare e agevolare fiscalmente strumenti di finanza strutturata , quali la finanza di progetto. Nella fase di revisione del Dlgs.152/2006 si potrebbe inoltre arricchire la casistica degli strumenti gestionali del servizio, introducendo e regolando forme di gestione ampiamente previste in altri paesi europei quali la gestione per conto, nella quale il gestore ha solamente compiti operativi, e l'*"affermage"*, dove il gestore ha il compito di identificare e proporre gli investimenti ma la loro responsabilità e onere finanziario rimane a carico degli enti locali, ai quali viene trasferita anche la quota tariffaria, incassata dal servizio di acquedotto, destinata al pagamento dei debiti contratti per gli investimenti.

Nelle fasi successive dello studio si intende approfondire anche da un punto di vista giuridico il tema delle forme organizzative del servizio idrico che consentono un maggiore controllo e partecipazione degli utenti, analizzando la loro compatibilità con l'efficienza gestionale e la capacità di affrontare problematiche industriali complesse con strutture di *governance* innovative che coniugano indipendenza dalla politica e controllo partecipativo dal basso. Inoltre è opportuno da parte del governo prevedere delle forme di assistenza per le strutture tecniche

di supporto agli organismi d'ambito, che in molti casi non sono risultati preparati per i difficili compiti di regolazione che la normativa attuale assegna loro.

Fra le proposte da analizzare e verificare nello sviluppo del lavoro del gruppo vanno sviluppate le considerazioni contenute nel paragrafo conclusivo del paper relativamente alla possibilità di prevedere per legge il soddisfacimento radicale di una delle principali domande sottostanti il quesito referendario: assicurare a tutti gratuitamente la disponibilità del fabbisogno essenziale di acqua, che può essere considerato la misura per la quale questa risorsa può essere considerata un bene pubblico, comunque nel rispetto del principio comunitario "polluter pays".

1. Introduzione

L'organizzazione e la gestione dei servizi idrici, e in particolare quelli connessi all'uso civile, sono stati sottoposti negli ultimi anni a continue modifiche legislative, indotte sia da provvedimenti specifici sia da consultazioni referendarie, che si sono succedute spesso con contenuti contraddittori, generando incertezze negli operatori del settore e penalizzando i necessari investimenti. A fronte quindi di un continuo sciame legislativo si registra un preoccupante rallentamento nella dinamica della realizzazione delle infrastrutture che sono indispensabili, alla luce della percentuale delle perdite delle reti di distribuzione in molte aree del paese, e delle oltre 1.500 procedure di infrazione comunitaria aperte per il mancato adeguamento degli impianti di depurazione alle direttive comunitarie.

In questo contesto ASTRID ha attivato un gruppo di lavoro sulla "Regolazione dei servizi idrici" con l'obiettivo primario di analizzare le attuali condizioni del sistema e proporre rimedi per superare le difficoltà che persistono per lo sviluppo del settore e in particolare degli investimenti. Il presente paper rappresenta la versione finale del primo contributo del gruppo a queste tematiche ed affronta, anche se ancora non esaustivamente, i problemi principali che sono stati identificati dal gruppo. Nelle fasi successive del lavoro ci si propone di approfondire e sviluppare il contenuto di questo primo contributo, analizzando contestualmente altri importanti aspetti della regolazione dei servizi idrici che sono stati trascurati in questa fase.

Il paragrafo successivo del paper contiene una breve descrizione dei provvedimenti legislativi e degli altri eventi che si sono succeduti negli ultimi anni, modificando l'organizzazione e il sistema di regolazione del settore, e analizza sinteticamente il contenuto dei documenti dell'AEEG ed in particolare il documento di consultazione 204/2012 del 22 maggio 2012 dall'AEEG, identificando i problemi aperti. Nei paragrafi successivi questi problemi, unitamente ad un'analisi del documento di consultazione 209/2012 del 12 luglio 2012 e della Deliberazione 585/2012 del 28 dicembre 2012 dell'AEEG, sono sviluppati con maggior dettaglio per le tre aree giuridica-istituzionale, tecnica- ambientale e finanziaria- economica, e, infine, sono avanzate alcune proposte che saranno approfondite nella fase successiva del lavoro del gruppo.

Al paper hanno contribuito tutti i partecipanti al gruppo¹, e in particolare Daniela Anselmi e Adriana Vigneri per l'area giuridica-istituzionale, Giorgio Pineschi e Enrico Rolle per l'area tecnico-ambientale, Alessandro Mazzei e Ernesto Somma per l'area finanziario-economica hanno curato la redazione dei rispettivi paragrafi. Inoltre Renato Drusiani ha contribuito con la redazione del paragrafo 4.6.

2. Il quadro istituzionale attuale

Le vicende istituzionali e le norme che ultimamente hanno o possono avere nell'immediato futuro un significativo impatto sull'assetto organizzativo del settore così come delineato dal dlgs. 152/2006 e dalla normativa preesistente sui servizi pubblici locali sono:

- a) il risultato dei referendum abrogativi
- b) l'istituzione dell'Agenzia
- c) il passaggio delle competenze all'AEEG
- d) l'abolizione delle AATO
- e) le novità introdotte dal decreto legge n.138 e le modifiche del decreto sviluppo
- f) i documenti di consultazione e la delibera che approva il Metodo Tariffario Transitorio per gli anni 2012 e 2013

In questo paragrafo sono evidenziati sinteticamente gli effetti più significativi di ciascuno di questi eventi, senza nessuna pretesa di esaustività, mentre in quelli successivi le analisi specifiche di alcuni elementi saranno ripresi al fine di contribuire alle risposte alle domande fondamentali che il paper intende affrontare e cioè:

¹ All'elaborazione del paper ha contribuito un gruppo di studio Astrid coordinato da Mario Rosario Mazzola e composto da: Stefano Albani, Daniela Anselmi, Antonella Azzariti, Lorenzo Bardelli, Franco Bassanini, Massimiliano Bianco, Franco Boccadutri, Eugenio Bruti Liberati, Marco Calaresu, Simona Camerano, Marirosa Capasso, Sebastiano Capotorto, Luigi Carbone, Laura Cavallo, Cristina Colorito, Claudio Cosentino, Francesca Davoli, Cristina Dell'Aquila, Egidio Fedele Dell'Oste, Antonio Di Bari, Filippo Donati, Renato Drusiani, Alessandra Ferone, Andrea Franconi, Michela Frugis, Mario Genco, Antonio Granata, Francesco Grassi, Renato Matteucci, Alessandro Mazzei, Walter Mazzitti, Mario Rosario Mazzola, Lorenzo Minganti, Alessandra Miraglia, Laura Muzi, Ivana Paniccia, Giuseppe Pennisi, Giuseppe Carmine Pinelli, Giorgio Pineschi, Maurizio Poerio, Marco Ponti, Enrico Rolle, Renato Rolli, Corrado Santini, Ernesto Somma, Bruno Spadoni, Adolfo Spaziani, Valeria Termini, Giuseppe Tribuzi, Mario Vanni, Adriana Vigneri.

- Il quadro istituzionale e regolatorio è sufficientemente definito per consentire una programmazione organica e convincente dei servizi idrici in Italia?
- E se non lo è, quali azioni è possibile intraprendere per correggerlo?
- E' ipotizzabile a breve o medio termine una rinnovata fiducia nel settore delle istituzioni finanziarie tali da fare affluire i capitali necessari per avviare gli indispensabili investimenti per migliorare la qualità del servizio reso agli utenti , con particolare riferimento alle disastrose condizioni delle reti di distribuzione in molte aree del paese ed alla gravi inadempienze di molti impianti di depurazione, testimoniato dall'elevatissimo numero delle procedure di infrazione di normative comunitarie aperte nei confronti dell'Italia?
- E se le condizioni attuali non attivano l'interesse dei soggetti finanziatori, quali alternative esistono per l'avvio degli investimenti necessari anche per evitare il degrado progressivo degli asset infrastrutturali?

Gli effetti delle consultazioni referendarie del giugno 2011 possono così essere riassunti:

- le tre forme di gestione (in-house, società mista e concessione a terzi) sono tutte possibili con le sole limitazioni della normativa comunitaria
- è abolita la frase «adeguatezza della remunerazione del capitale investito» dal comma 1 dell'art.154 del d.lgs 152/2006.

Con l'abolizione dell'art.4 del Decreto Legge n.138/2001 conseguente alla sentenza della Corte Costituzionale 199/2012 l'equiparazione della gestione in-house alle altre forme di gestione è diventata comune a tutti i SPL; l'analisi complessiva delle conseguenze di questa sentenza è oggetto di un gruppo di lavoro specifico di ASTRID per cui non appare questa la sede dove approfondire questo argomento.

Invece il referendum relativo all'art.154 del dlgs.152/2006 interessa solo il servizio idrico e il suo impatto è potenzialmente molto significativo.

L'art. 154 comma 1 risultante dall'abrogazione referendaria è il seguente:

« La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia,

nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio « chi inquina paga». Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo»

La Comunicazione COM(2000)477 della CE esplicita il significato dell'art.9 della direttiva 2000/60/CE (Water Framework) stabilendo che la tariffa deve coprire integralmente i seguenti costi:

«a) i costi finanziari dei servizi idrici, che comprendono gli oneri legati alla fornitura ed alla gestione dei servizi in questione. Essi comprendono tutti i costi operativi e di manutenzione e i costi del capitale (quota capitale e quota interessi, nonché l'eventuale rendimento del capitale netto);

b) i costi ambientali, ovvero i costi legati ai danni che l'utilizzo stesso delle risorse idriche causa all'ambiente, agli ecosistemi ed a coloro che usano l'ambiente (ad esempio una riduzione della qualità ecologica degli ecosistemi acquatici o la salinizzazione e degradazione di terreni produttivi);

c) i costi delle risorse, ovvero i costi delle mancate opportunità imposte da altri utenti in conseguenza dello sfruttamento intensivo delle risorse al di là del loro livello di ripristino e ricambio naturale (ad esempio legati all'eccessiva estrazione di acque sotterranee)»

Il rispetto della direttiva comunitaria, che dovrebbe rappresentare la base per la definizione delle componenti di costo da inserire in tariffa, appare in contrasto con l'ipotesi di cancellazione della componente del rendimento del capitale e si pone quindi un problema di interpretazione degli effetti del risultato referendario. La sentenza della Corte Costituzionale di ammissione del referendum non agevola una univoca interpretazione di questo argomento, in quanto nel richiamare la possibilità di gestione del servizio con organizzazioni "no-profit" non evidenzia che l'eliminazione del rendimento del capitale investito comporterebbe automaticamente che solo questo tipo di organizzazioni possano operare nel settore, restringendo quindi la possibilità di scegliere una differente forma di gestione fra quelle consentite dalla legislazione italiana e comunitaria. Questo sarà certamente un argomento sul quale sarà opportuno tornare nel seguito del lavoro del gruppo.

La regolazione del settore ha invece registrato una profonda evoluzione con l'istituzione dell'Agenzia di regolazione i cui compiti sono stati successivamente assorbiti dall'AEEG.

In particolare il decreto legge 70/11, convertito in legge n.214/11 prevede che :

L'Agenzia (ora Autorità) predispone il modello tariffario per la determinazione, con riguardo a ciascuna delle quote in cui tale corrispettivo si articola, della tariffa del servizio idrico integrato, sulla base della valutazione dei costi e dei benefici dell'utilizzo delle risorse idriche e tenendo conto, in conformità ai principi sanciti dalla normativa comunitaria, sia del costo finanziario della fornitura del servizio che dei relativi costi ambientali e delle risorse, affinché siano pienamente attuati il principio del recupero dei costi ed il principio «chi inquina paga».

Il documento di consultazione 204/2012 dell'AEEG ricorda inoltre che il decreto legislativo 267/00 prevede che «*gli enti interessati approvano le tariffe dei servizi pubblici in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione*» (punto 2.40)

Con l'art.21 del decreto legge 201/11, (convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011 n.214) l'Agenzia è stata soppressa e sono state trasferite all'AEEG «*le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici*», e tali funzioni «*vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995,n.481.*»

Lo stesso articolo stabilisce che con un DPCM da emanarsi saranno individuate le funzioni da trasferire dall'Agenzia soppressa all'AEEG. Il DPCM del 20 luglio 2012 , pubblicato il 3 ottobre 2012, affida all'AEEG i compiti sopra ricordati con riferimento non solamente del servizio idrico integrato , ma anche i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali.

In questo contesto l'AEEG ha emanato il 22 maggio 2012 Il «*Documento di consultazione pubblica per l'adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici*» (Dco 204/2012), e successivamente in data 12 luglio 2012 l'Autorità ha emanato il documento relativo al « *Metodo Tariffario Transitorio*» (Dco 290/2012). Completata la fase di consultazione la stessa AEEG ha approvato il Metodo Tariffario Transitorio per gli anni 2012 e 2013 con la Deliberazione 585/2012 del 28 dicembre 2012. Con la Deliberazione 88/2013 del 28 febbraio 2013 l'AEEG ha

approvato anche il Metodo Tariffario Transitorio per le gestioni ex-CIPE per le quali non si applicava la deliberazione prima richiamata .

Per quanto riguarda l'abolizione delle AATO, l'art 2, comma 186 bis della legge 191/2009 stabiliva che, decorso un anno dall'entrata della legge, erano soppresses le AATO di cui agli artt. 148 e 201 del dlgs. 152/2006 (acqua e rifiuti). Entro lo stesso periodo le regioni dovevano attribuire con legge le funzioni già esercitate dalle AATO, e gli articoli citati del dlgs. 152/2006 venivano abrogati con la stessa scadenza. Questa scadenza con ripetuti provvedimenti legislativi è stata traslata al 31.12.2012.

Il Decreto Legge n.138 /2011, convertito con modifiche con legge 148/2011, è stato modificato dall'art.25 del decreto legge 1/2012 convertito con legge n.27/2012 e dall'art.9 comma 2 della legge 183/2011.

L'art. 3 bis (che si applica pure al SII) comma 1, fissa nel 30 giugno 2012 il termine per l'organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Il comma 2 definisce le modalità di definizione delle dimensioni di questi ambiti (che di norma devono non essere inferiori alla dimensione provinciale) e attribuisce al CdM l'esercizio dei poteri sostitutivi.

Il comma 5 stabilisce l'assoggettamento al patto di stabilità interno delle società affidatarie in-house e il comma 6 ne codifica le procedure per l'acquisto dei beni e servizi e per l'assunzione del personale.

Va sottolineato che questo articolo rimane valido in quanto non oggetto della sentenza 199/2012 della Corte Costituzionale che ha cassato l'art.4 dello stesso decreto. Il Decreto Sviluppo all'art 53 chiarisce che per organizzazione va intesa *"la definizione dei perimetri degli ambiti e la istituzione o designazione degli enti di governo degli stessi e che questa norma opera in deroga a disposizioni esistenti previsti per la riorganizzazione dei servizi in ambiti"*.

Non è chiaramente definito se le Regioni debbano fissare la dimensione dell'ambito del SII per legge regionale o possono seguire un differente iter amministrativo: tuttavia l'obbligo di procedere per legge può derivare dagli statuti delle singole regioni se le AATO sono state già stabilite per legge. Queste disposizioni legislative ribadiscono comunque che i comuni esercitano

nel servizio idrico integrato le loro prerogative di programmazione e di scelta delle modalità gestionali in forma associata e non singola, confermando così quanto affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 325/2010.

Nel nuovo contesto regolatorio il primo documento di consultazione pubblica emesso dall'AEEG è stato pubblicato il 22 maggio 2012 (Dco 204/12) ed è relativo all'adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici. Questo documento si propone di definire la nuova metodologia tariffaria entro un arco temporale di 12-18 mesi, avendo constatato la mancanza di una standardizzazione dei sistemi di raccolta dei dati *economici, patrimoniali e tecnici*, presupposto per la definizione della nuova metodologia. Nel frattempo in tempi brevi preannunzia l'emanazione di una metodologia transitoria, le cui caratteristiche sono state successivamente illustrate in un nuovo documento di consultazione pubblica (Dco 290/12), per il quale si è chiusa la fase di consultazione e l'AEEG successivamente con le Deliberazioni 585/2012 del 28 dicembre 2012 e 88/2013 del 28 febbraio 2013 ha approvato il Metodo Tariffario Transitorio per gli anni 2012 e 2013. Alcune considerazioni relative a questo secondo documento e alle deliberazioni prima citate sono contenute nel paragrafo di questo paper dedicato alle problematiche finanziarie-economiche al quale si rimanda. Qui si vuole invece riassumere quali sono le problematiche generali che comunque la regolazione deve affrontare, in gran parte identificate anche nel primo documento di consultazione dalla stessa AEEG. Volendo operare una classificazione, pur nella consapevolezza dei molteplici intrecci esistenti, sono state suddivise nelle tre seguenti categorie (istituzionali-giuridiche, tecnico-ambientali e tariffarie-economiche), sotto riportate:

Le problematiche istituzionali e giuridiche

- Il ruolo delle regioni
- Il ruolo degli ATO e degli enti locali
- La ridefinizione delle funzioni del Piano d'Ambito
- Il ruolo dei consumatori
- L'applicabilità dei contratti in essere

- Il passaggio da una regolazione prevalentemente per contratto ad una regolazione con regolatore

Le problematiche tecniche

- le perdite delle reti di distribuzione
- la sicurezza di approvvigionamento
- Il funzionamento degli impianti di depurazione
- La misurazione dei consumi
- Il controllo della qualità della risorsa
- L'impatto del cambiamento climatico
- La qualità delle informazioni disponibili
- Il controllo dell'efficacia degli investimenti
- La gestione degli asset

Le problematiche tariffarie ed economiche

- La tariffa definitiva
- La tariffa transitoria
- La finanziabilità dei piani d'ambito
- Il periodo transitorio e la retroattività
- Il percorso per il riavvio degli investimenti
- Il controllo della qualità degli investimenti tramite analisi costi-benefici o costi-efficacia
- L'articolazione tariffaria e la definizione del fabbisogno minimo vitale
- Il valore residuo delle opere

Molte delle problematiche sopra elencate, che sono certamente influenzate dall'attività dell'AEEG, possono tuttavia trovare una soluzione solamente se altri attori (Governo, Regioni, Enti locali, Autorità di Distretto, sistema bancario e finanziario, etc) intervengono attivamente nel processo.

Fra queste:

- Il rapporto fra regolazione economica e regolazione ambientale e la necessità della revisione del dlgs. 152/2006 (DPCM, costi ambientali e delle risorse , gestione delle risorse idriche per altri usi produttivi ed ambientali, cambiamento climatico e resilienza dei sistemi, applicazione della Direttiva CE 2000/60, etc.)
- Il riassetto industriale (sviluppo delle multiutility, evoluzione delle monoutility, dimensione delle imprese, capacità di indebitamento, investimenti in ricerca ed innovazione tecnologica, etc)
- La necessità urgente di investimenti (adeguamento dei sistemi depurativi alla normativa europea, il contenimento delle perdite nelle reti di distribuzione, l'efficacia dei sistemi di drenaggio urbano, l'efficienza energetica degli impianti ed il contenimento della *carbon footprint*); per raggiungere questi obiettivi secondo le ultime stime di Astrid- Utilitatis necessitano 15,20 miliardi di euro nei prossimi 3 anni e 19, 55 miliardi di euro nei prossimi 5 anni)
- I meccanismi finanziari innovativi (project finance, fondi rotativi , water bonds, etc) e il ruolo degli investitori istituzionali (Cassa Depositi e Prestiti, BEI) e dei *Long Term Investors*

Fra i temi di più immediato interesse che sono stati trattati nella prima fase del lavoro e che sono oggetto dei successivi paragrafi del presente paper vi sono:

Area giuridica-istituzionale

- Abolizione delle Autorità d'Ambito
- L'impatto del decreto sulla spending review nell'organizzazione dei servizi pubblici
- Le norme ancora vigenti ed applicabili in materia di servizi idrico integrato contenute nel Codice dell'ambiente (D.lgs. n. 152/2006)
- Rapporto tra enti di governo dell'ambito e l'ATO

- Possibili linee guida per il nuovo assetto successivo all'abolizione delle ATO in materia di servizio idrico integrato

Area tecnica-ambientale:

- costi ambientali e delle risorse e strumenti finanziari connessi
- organizzazione del sistema di regolazione ambientale e rapporti con il regolatore economico
- delimitazione degli ambiti territoriali e impatti dei vincoli ambientali sul SII
- rapporti con la Comunità Europea

Area economica e tariffaria

- bancabilità dei piani d'ambito e delle convenzioni di gestione
- metodo tariffario e la distribuzione dei rischi del contratto
- strumenti finanziari innovativi del settore
- copertura dei costi di approvvigionamento del fabbisogno minimo vitale

3. Le problematiche istituzionali e giuridiche

3.1 Abolizione delle Autorità d'Ambito

Occorre al riguardo sinteticamente ricostruire le vicende normative che hanno portato all'abolizione delle Autorità d'ambito territoriale in relazione alla gestione del servizio idrico integrato.

Tale abolizione è stata operata dall'art. 2 comma 186 bis, della L. n. 191/2006, come introdotto dall'art. 1 quinquies della L. n. 42 del 26 marzo 2010.

Anzitutto la disposizione riportata dispone la soppressione delle Autorità d'ambito (entro un anno dall'entrata in vigore della L. n. 42/2010, termine via via prorogato) prevedendo che le

Regioni debbano adottare una legge con la quale effettuare l’attribuzione delle funzioni delle sopresse Autorità a nuovi soggetti , ed espressamente statuendo che tale attribuzione dovrà ispirarsi ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Per comprendere la portata e gli effetti di tale intervento normativo, appare rilevante richiamare anche la precedente disposizione con la quale il legislatore aveva, in parte, già affrontato la questione, e precisamente l’art. 2 comma 38 della L. n. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008), disposizione tutt’ora ancora vigente.

In base a tale norma, viene mantenuto in capo alle Regioni un generale potere di “governo” nella gestione dei servizi idrici, che si estrinseca anzitutto nel potere di determinazione dell’ambito territoriale ottimale per la gestione del servizio, secondo i principi dell’efficienza e della riduzione della spesa.

Conseguentemente a seconda delle dimensioni dell’ambito prescelto, le funzioni sono attribuite o alle Province o alle Regioni, anche mediante accordi tra queste, ovvero a forme associative tra Comuni ex art. 30 del Dlgs n. 267/2000.

Già tale norma aveva disposto il “de profundis” per le Autorità d’Ambito, poi definitivamente abolite dalla L n. 42/2010 con decorrenza dal 31 dicembre 2012.

Le Regioni hanno poi legiferato –alcune già da tempo, altre proprio in prossimità della scadenza del 31 dicembre 2012- individuando i soggetti e/o gli enti deputati a sostituire le Autorità.

In molti così le funzioni sono state attribuite alle Province, ovvero ad enti ed organismi di carattere regionale, rappresentativa anche dei comuni appartenenti a ciascun ambito.

3.2 L’Impatto del decreto sulla spending review nell’ organizzazione dei servizi idrici.

Con il decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito nella legge n. 135/2012, altrimenti nota come spending review, sono state introdotte diverse norme in tema di province, città metropolitane, esercizio associato delle funzioni tra comuni nonché razionalizzazione e soppressione di enti, agenzie ed organismi.

Nel nostro caso di particolare interesse è l’art. 9 il quale prevede testualmente: *“1. Al fine di assicurare il coordinamento e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, le regioni, le province e i comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri*

finanziari in misura non inferiore al 20 per cento, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera p), della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a comuni, province, e città metropolitane ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione.

1-bis. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano alle aziende speciali, agli enti ed alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali.

2. Entro tre mesi della data di entrata in vigore del presente decreto, al fine di dare attuazione al comma 1, con accordo sancito in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, si provvede alla complessiva ricognizione degli enti, delle agenzie e degli organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica di cui al comma 1.

3. Al fine di dare attuazione al comma 2, in sede di Conferenza unificata si provvede mediante intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e sulla base del principio di leale collaborazione, all'individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione del presente articolo e dalla definizione delle modalità di monitoraggio.

4. Se, decorsi nove mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le regioni, le province e i comuni non hanno dato attuazione a quanto disposto dal comma 1, gli enti, le agenzie e gli organismi indicati al medesimo comma 1 sono soppressi. Sono nulli gli atti successivamente adottati dai medesimi.

5. Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni si adeguano ai principi di cui al comma 1 relativamente agli enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgono, ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione, funzioni amministrative conferite alle medesime regioni.

6. E' fatto divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione.

7. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 14, comma 32, del decreto-legge 31 maggio 2010, n.

78, convertito, con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni”.

Il primo comma dell’art. 9 prevede che regioni, province e comuni devono sopprimere e/o accorpare enti, agenzie ed organismi di qualsiasi natura giuridica per l’esercizio di funzioni fondamentali ex art. 117 e funzioni amministrative ex art. 118 spettanti a comuni, province e città metropolitane.

Si potrebbe, pertanto, ipotizzare, applicando tali norme nel settore dei servizi idrici, che le regioni, deputate a delimitare l’ambito territoriale del servizio e ad individuare il relativo ente di governo al posto dell’ATO entro il 31 dicembre 2012, debbono procedere alla soppressione e/o all’accorpamento di enti magari costituiti da pochissimo tempo.

Ovviamente si deve in primo luogo accertare se la norma in questione, sia in ordine all’ambito soggettivo, sia in ordine all’ambito oggettivo, sia effettivamente applicabile al settore dei servizi idrici.

Per quanto riguarda l’ambito soggettivo la risposta è positiva posto che la norma parla di regioni, province e comuni.

Per quanto riguarda l’ambito oggettivo i dubbi e le perplessità sono maggiori, posto che bisogna verificare se l’esercizio del servizio idrico integrato può annoverarsi tra le funzioni fondamentali ex art. 117 Cost. e comunque contempla l’esercizio di funzioni amministrative ex art. 118.

La Corte Costituzionale ha escluso che il servizio idrico integrato possa rientrare nelle funzioni fondamentali (cfr pronuncia n. 325/2010 e sentenze ivi citate).

Recentemente, sempre per effetto del decreto spending review, sono state individuate in maniera definitiva le funzioni fondamentali dei comuni dall’art. 19, che modifica il comma 27 dell’art. 14 del DL n. 78/2010. In questo elenco, per quanto riguarda i servizi pubblici sono ricompresi sia i servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, tra i quali figurano i servizi di trasporto pubblico comunale, sia i servizi concernenti tutta la fase di gestione dei rifiuti urbani.

Alla luce di questa nuova definizione occorre pertanto accertare se il servizio idrico integrato, nonostante l’avviso della Corte, possa rientrare in tale elenco anche se non espressamente

menzionato.

La norma parla, infatti di servizi di interesse generale di ambito comunale.

Il servizio idrico integrato rientra sicuramente nell'accezione dei servizi di interesse generale (anzi, più correttamente, è un servizio economico di interesse generale) ma non è d'ambito comunale, atteso che l'art. 147 del D.lgs. 152/2006, in combinato disposto con l'art. 3 bis della l. n. 148/2011, prevede un dimensionamento dell'ambito quantomeno provinciale.

Conseguentemente si può ritenere che il servizio idrico integrato non rientri nella nozione di funzione fondamentale, ma ciò non può essere sufficiente per ritenere che esso possa sfuggire al disposto dell'art.9 della l. n. 135/2012.

Sempre con riguardo all'ambito oggettivo, la norma dispone la soppressione e/o l'accorpamento non solo per le funzioni fondamentali ma anche per l'esercizio di funzioni amministrative ex art. 118 spettanti a comuni, province e città metropolitane.

L'art. 142, 3° comma, del D.lgs. n. 152/2006 prevede che gli enti locali (tra cui rientrano sicuramente i comuni, province e città metropolitane), attraverso l'Autorità d'Ambito (n.d.r. o attraverso chi la sostituirà, secondo le varie norme regionali emanate al riguardo) svolgeranno le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta delle forme di gestione, di determinazione e di modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo.

Non vi è dubbio che le attività sopradescritte configurino l'esercizio di funzioni amministrative ex art. 118 Cost., di talchè l'obbligo di soppressione e/o accorpamento previsto dal primo comma dell'art. 9 sopracitato potrebbe riguardare anche i soggetti che sostituiranno gli ATO. Va però evidenziato che la norma non parla solo di soppressione, ma anche di accorpamento, purchè esso assicuri una riduzione degli oneri finanziari pari al 20%.

In tale situazione, si è dell'avviso che possano "sopravvivere" gli enti già costituiti, in grado di garantire le esigenze di contenimento della spesa e migliore svolgimento delle funzioni amministrative richieste dall'art. 9 della L. n. 135/2012.

Senza contare che i commi 2 e 3 della norma prevedono che sia la Conferenza unificata ex art. 9 D.lgs. n. 281/1997 a provvedere alla complessiva ricognizione degli enti e/o organizzazioni

ricadenti nel comma 1 e, quindi, non è prevista alcuna automatica soppressione degli enti esistenti.

Certamente non è una procedura a tempo indefinito, atteso che il comma 4 stabilisce che entro 9 mesi (aprile-maggio 2013) gli enti e gli organismi in questione siano comunque soppressi, con conseguente nullità degli atti da essi adottati.

E' appena poi il caso di sottolineare che il comma 5 dell'art. 9 estende la previsione del comma 1° anche all'esercizio di funzioni amministrative ex art. 118 spettanti alle Regioni.

Conseguentemente il senso e l'obiettivo della norma è quello che Regioni, Province e Comuni sopprimano e/o accorpino enti e/o organismi che svolgono, oltre che funzioni fondamentali, anche funzioni amministrative spettanti a Regioni, Comuni, Province e città metropolitane.

Vi è poi il comma 6 dell'art. 9, che vieta agli enti locali di istituire enti e/o organismi di qualsiasi natura giuridica che esercitino funzioni fondamentali ex art. 117 Cost. e funzioni amministrative ex art. 118 Cost.

Il comma 1° riguarda gli enti e/o organismi già istituiti mentre il comma 6 riguarda gli enti e/o organismi ancora da istituire.

Si potrebbe ritenere che la previsione contenuta nel comma 6 non riguarda le Regioni, visto che il D.lgs. n. 267/2000, all'art. 2, stabilisce che "ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le riunioni di comuni".

Occorre, peraltro, sottolineare che la definizione che compare nell'art. 2 del D.lgs. n. 267/2000 è limitata al predetto testo unico e non può essere automaticamente estesa ad altre previsioni normative.

L'art. 114 della Costituzione ricomprende nel novero degli enti territoriali (e quindi locali) anche le Regioni.

Che senso avrebbe, poi, stabilire che le Regioni devono sopprimere e/o accorpare gli enti e/o organismi esistenti, se viene loro consentito di farne di nuovi?

Sarebbe un evidente aggiramento della norma, certamente né logico, né ammissibile, di talché nel novero degli enti locali devono rientrare anche le Regioni.

Ciò che sembra, invece, criticabile è il divieto tout court di istituire enti e/o organismi per il futuro, soprattutto laddove vi siano norme che legittimano (rectius, impongono) alle Regioni di istituire tali enti e/o organismi per lo svolgimento delle funzioni previste dall'art. 142 del D.lgs. n. 152/2006.

Il quadro normativo deve però essere completato con il 1° comma bis dell'art. 3 della L. n. 138/2011, introdotto dall'art. 34 del D.L. n. 175/2012 il quale ha previsto che *“Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo”*.

Tale norma trova applicazione anche al servizio idrico integrato ed è successiva all'art. 9 del decreto Spending Review, di talchè si può ritenere che essa legittimi il mantenimento di enti e/o organismi deputati ad esercitare le funzioni in precedenza assegnate agli ATO.

Senza contare che l'art. 9 prevede la soppressione e/o l'accorpamento di enti istituiti per svolgere funzioni amministrative e/o fondamentali di competenza degli enti locali mentre nel caso del servizio idrico integrato, così come per tutti gli altri servizi a rete di rilevanza economica soggetti al 1° comma bis dell'art. 3 bis della L. n. 148/2011, sembra che tutte le funzioni di organizzazione del servizio siano stati attribuiti solo all'ente di governo dell'ambito (la legge usa l'avverbio unicamente) e non spettino più agli enti locali.

Da ciò discenderebbe, quindi l'abrogazione “implicita” dell'art. 142, 3° comma del D.lgs. n. 152/2006 che attribuiva comunque tali funzioni agli enti locali, che le dovevano esercitare mediante le Autorità d'Ambito.

Nell'ipotesi, invece, in cui si ritenga che l'art. 142, 3° comma sia tutt'ora vigente e che l'ente di governo sia solo la forma attraverso cui gli enti locali esercitano le proprie funzioni in materia di servizio idrico, allora sarebbe più difficile sostenere la non applicabilità dei limiti e divieti previsti dall'art. 9 del decreto Spending Review.

In tal caso gli enti di governo dovrebbero essere scelti tra gli enti territoriali corrispondenti alla dimensione minima dell'ambito che, come è noto, deve essere quantomeno provinciale.

Essi quindi non potranno che coincidere o con la Regione o con la Provincia o con la Città metropolitana. Si rileva a tal riguardo che l'art. 18 del D.l. n. 95/2012 attribuisce alla Città metropolitana la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e l'organizzazione di servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano.

Conseguentemente, se l'ambito territoriale dovesse coincidere con quello metropolitano, l'ente di governo potrebbe essere la Città metropolitana.

Va, infine, evidenziato che l'art.2 comma 38 della L.n. 244/2007 (ancora vigente) prevede che le funzioni dell'ATO possano essere esercitate attraverso forme di cooperazione tra enti.

3.3 Le norme ancora vigenti ed applicabili in materia di servizio idrico integrato contenute nel Codice dell'ambiente (D.lgs. n. 152/2006)

Si è già detto nei paragrafi precedenti, che alcune norme del D.lgs. n. 152/2006 e precisamente gli artt. 148 e 201 sono stati espressamente abrogati dalla legge soppressiva degli ATO con effetto dal 31 dicembre 202.

Si è detto altresì, che anche l'art. 142, 3° comma potrebbe ritenersi implicitamente abrogato dall'art. 3 bis, 1° comma bis della L. n. 148/2011.

Vediamo quali altre norme del Dlgs n. 152/2006 sono rimaste in vita.

In primo luogo si può citare l'art. 147 secondo il quale l'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato avviene sulla base di ambiti territoriali ottimali che sono definiti dalla Regioni sulla base dei seguenti principi:

“a) unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati;

b) unitarietà della gestione e, comunque, superamento della frammentazione verticale delle gestioni;

c) adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici.”

Tale disposizione deve essere integrata con quanto previsto dall'art. 3 bis della L. n. 148/2011 il quale, pur facendo salve le norme di settore in tema di organizzazione dei servizi pubblici locali (e quindi anche l'art. 147 del D.lgs. n. 152/2006) stabilisce che tale dimensione deve (rectius, doveva) essere fissata entro il 30 giugno 2012, con possibilità di intervento del Consiglio dei Ministri in via sostitutiva.

Il Piano d'ambito è poi disciplinato dall'art. 149 del D.lgs. n. 152/2006 il quale prevede una disciplina molto scarna sul contenuto del medesimo.

La norma deve essere ovviamente coordinata con quanto previsto in ordine alle funzioni assegnate all'AEEG ed al nuovo soggetto che sostituirà l'Autorità d'ambito.

In particolare l'AEEG dovrà verificare la corretta redazione del Piano d'ambito esprimendo osservazioni, rilievi e prescrizioni a pena d'efficacia sia negli elementi tecnici ed economici, sia sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra l'ATO (o chi per esso) ed i gestori del servizio idrico integrato.

E' dunque evidente che il ruolo svolto dall'AEEG sulla redazione del Piano d'ambito è assolutamente cogente, si tratta cioè di un parere obbligatorio e vincolante, posto che le prescrizioni impartite sono emanate "a pena d'efficacia" (il Piano non diventa pertanto efficace se le modifiche e/o prescrizioni non sono recepite).

Nella delibera da ultimo approvata dall'AEEG il 28 dicembre 2012 (la n. 585/2012), con cui è stato approvato il metodo relativo alla tariffa transitoria, l'Autorità ha deciso di procedere all'aggiornamento del solo piano economico finanziario è cioè di una sola componente del Piano d'Ambito, con conseguente modifica delle convenzioni in essere.

Forse sarebbe stato meglio, nella prospettiva poi di adottare il metodo tariffario a regime, programmare ed avviare un aggiornamento dell'intero Piano d'Ambito al fine di non conferire una sorta di definitività "anticipata" ad un modello, allo stato, comunque transitorio e destinato ad esaurirsi nel 2013.

Un'altra norma fondamentale è l'art. 150 del D.lgs. n. 152/2006, che disciplina la scelta della forma di gestione e le procedure di affidamento.

Il problema è capire se tale norma sia o meno in vigore e cioè se sia stata o no abrogata dall'art.

23 bis.

Esistono diversi argomenti a favore di una parziale e non totale abrogazione dell'art. 150.

La stessa Corte Costituzionale, nella sentenza n. 25/2011 -con cui è stato dichiarato inammissibile il referendum sull'art. 150 del D.lgs. n. 152/2006- ha evidenziato che l'art. 150 è stato parzialmente abrogato solo nelle parti in cui richiama l'art. 113 -che era stato parzialmente ma espressamente abrogato dall'art. 23 bis e dal regolamento di attuazione, rimanendo in vigore per il resto.

Conseguentemente l'art. 150, "*emendato*" delle parti che richiamano art. 113, prevede quanto segue:

- L'Autorità d'Ambito fino al 31 dicembre 2012 -o chi l'ha sostituita dopo la suddetta data- è l'unico soggetto competente a deliberare la forma di gestione del servizio idrico integrato nel contesto dell'ambito territoriale ottimale, nel rispetto del principio dell'unitarietà della gestione e del piano d'ambito (cfr. 1° comma);
- L'ambito di azione dei soggetti individuati come gestori è tutto il territorio degli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale (cfr. 4° comma);
- Le tre forme di gestione del servizio idrico integrato sono in primo luogo la gara, da esperirsi sulla base dei principi comunitari, la costituzione di una società in house, qualora ricorrano obiettive ragioni tecniche ed economiche nonché la società mista, purchè il socio privato sia scelto con gara (cfr. 2° e 3° comma).

Le tre forme di gestione menzionate dall'art. 150 -al di là della sua sopravvivenza o meno- trovano comunque il proprio fondamento nei principi del Trattato UE e nelle varie comunicazioni interpretative che si sono occupate delle concessioni e dei partenariati pubblici privati, di talchè, anche nell'ipotesi in cui si ritenga che l'art. 150 sia stato abrogato, è indubbio che si possa procedere comunque nel senso sopra menzionato.

Ciò che sembra più rilevante al fine di sostenere la sopravvivenza dell'art. 150, è la previsione secondo cui il gestore (chiunque esso sia) dovrà svolgere il servizio per tutti gli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale.

L'art. 150 -ed ancor prima l'art. 147- non ammette, quindi, una gestione frammentata, né

tantomeno che i singoli comuni procedano autonomamente alla gestione del servizio idrico integrato.

Ciò risulta confermato anche dall'art. 3 bis, 1° comma e 1° comma bis L. n. 148/2011 che affidano all'ente di governo dell'ambito l'organizzazione del servizio per tutto l'ambito medesimo.

D'altra parte se è stata prevista entro il 31 dicembre 2012 (e cioè quando sono scomparse le ATO) l'abrogazione dell'art. 148, 5° comma (e cioè la facoltà dei comuni fino a 1.000 abitanti di gestire autonomamente il servizio idrico integrato), a maggior ragione si deve ritenere non ammissibile una gestione frammentata.

Ad ulteriore sostegno di ciò si rileva che l'art. 147 del D.lgs. n. 152/2006 stabilisce che i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali, definiti dalle Regioni in attuazione della L. n. 36/1994 (cfr. 1° comma).

Le Regioni possono sicuramente modificare la dimensione degli ambiti, nel rispetto, peraltro, dei principi inerenti l'unità del bacino idrografico, l'unitarietà della gestione, il superamento della frammentazione verticale delle gestioni, nonché l'adeguatezza delle dimensioni gestionali.

Tutto ciò sta ad evidenziare che una gestione del servizio da parte dei singoli Comuni non è -in linea di massima- rispettosa dei suddetti principi.

Per quanto riguarda le modalità di gestione del servizio idrico integrato si è già detto in precedenza, al di là della sopravvivenza o meno dell'art. 150 del D.lgs n. 152/2006, che le tre forme sono, in via prioritaria, la gara o la società mista (in quanto anche per la ricerca del socio privato deve essere sempre esperita la gara) ed in via residuale la società in house.

Possono sorgere dei dubbi se sia possibile, allo stato, ricorrere al consorzio di Comuni o all'azienda speciale per la gestione dei servizi.

L'art. 35, 8° comma della L. n.448/2001 prevedeva, infatti, per i servizi aventi rilevanza economica -tra cui rientra anche il servizio idrico integrato- l'obbligo di trasformazione entro il giugno 2003 dei consorzi e delle aziende speciali in società di capitali.

Tale previsione -seppure collocata in uno spazio temporale ormai trascorso- sembra esprimere il disfavore del legislatore per questa modalità di gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica.

In ogni caso, anche nell'ipotesi in cui si ritenga ciò ammissibile, sia il consorzio di Comuni che l'azienda speciale devono ritenersi equiparati -come modalità di gestione- alle società in house, di talché l'Amministrazione deve indicare le ragioni per cui ritiene di ricorrere a siffatte modalità di gestione rispetto alla procedura ad evidenza pubblica.

Un altro profilo da affrontare -già in qualche modo accennato in precedenza- riguarda le modalità di affidamento del servizio idrico integrato ad una società in house.

Con l'abrogazione dell'art. 23 bis per effetto del referendum, non sono più richieste quelle speciali ed eccezionali circostanze imposte dalla precedente normativa per poter ricorrere alla gestione in house né bisogna procedere alla privatizzazione "*forzata*" delle società esistenti.

Occorre ovviamente rispettare le tre condizioni richieste dal diritto comunitario (e cioè 100% capitale pubblico, controllo analogo e attività prevalente per l'ente di riferimento) ma c'è da chiedersi se il soggetto che sarà deputato alla scelta del gestore possa indifferentemente procedere alla gara ad evidenza pubblica od alla costituzione di una società in house.

Alcuni commentatori ritengono che ciò sia ammissibile, soprattutto stante il momento di (apparente) vuoto normativo che interessa il servizio idrico integrato a seguito dell'abrogazione dell'art. 23 bis

In realtà tale prospettazione non sembra condivisibile e ciò per il seguente ordine di ragioni.

In primo luogo l'art. 150 del D.lgs. n. 152/2006, allorché parla di società in house, menziona "*obiettive ragioni tecniche ed economiche*" tra i presupposti per poter procedere a questa modalità di gestione.

In secondo luogo -anche non fosse vigente l'art. 150- occorre ricordare che la giurisprudenza comunitaria ha pacificamente statuito che è legittimo l'affidamento diretto di servizi di interesse economico generale a società in house solo quando l'espletamento di procedure di gara possa ritenersi ostativo alla "*missione*" ad esse affidata (cfr., tra le tante, Corte Giustizia 11 gennaio 2005 "*Stadthalle*"), in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 106 del Trattato UE.

Da ciò si evince la natura derogatoria e residuale del ricorso alla società in house, circostanza che impone una puntuale e dettagliata motivazione in tal senso, da evidenziare nel provvedimento amministrativo che procede a tale scelta.

Ciò trova conferma anche nell'art. 34 del D.L. n. 179/2012 laddove prevede per tutti i servizi pubblici a rilevanza economica, che la scelta della forma di gestione ed il conseguente affidamento siano preceduti da una dettagliata relazione che dia conto delle scelte compiute dall'Amministrazione.

Sulle forme di gestione si è già detto mentre il D.lgs. n. 152/2006 non contiene alcuna norma vigente sulla procedura da seguire in caso di affidamento del servizio con gara.

Sul tipo di procedura può soccorrere l'art. 30 del Codice dei contratti, norma generale applicabile in tutte le concessioni di servizi, che stabilisce una sorta di gara semplificata, comunque improntata ai principi comunitari.

Tale disposizione deve essere a sua volta integrata dall'art. 34, comma 20 del D.L. n. 179/2012 - applicabile anche al servizio idrico integrato- che detta una serie di criteri e parametri per assicurare il rispetto della disciplina europea.

Anche i commi 21 e 22 dell'art. 34, riguardanti la durata degli affidamenti in corso e l'eventuale cessazione anticipata degli stessi, sono applicabili al servizio idrico integrato.

3.4 Rapporto tra enti di governo dell'ambito e l'ATO

Vi sono poi altre disposizioni contenute nel D.lgs. n. 152/2006, anch'esse vigenti e non abrogate, che regolano i rapporti tra le ATO (rectius, i nuovi enti di governo dell'ambito) ed i gestori, i poteri di controllo e sostitutivi delle prime, le dotazioni dei gestori e soprattutto le tariffe.

Queste norme sono state modificate e/o integrate implicitamente dalle norme che hanno attribuito nel frattempo all'AEEG nuovi poteri di regolazione, il che impone un obbligo di coordinamento di tali disposizioni al fine di accertare come tali poteri possano essere esercitati e quale sia il loro ambito di applicazione.

L'art. 3 del DPCM 20 luglio 2012 ha, infatti, assegnato all'AEEG le seguenti funzioni di regolazione e controllo:

“a) definisce i livelli minimi e gli obiettivi di qualità del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, per ogni singolo gestore e vigila sulle modalità di erogazione del servizio stesso; a tal fine, prevede premialità e penalità, esercita poteri

di acquisizione di documenti, accesso e ispezione, irroga, in caso di inosservanza, in tutto o in parte, sanzioni amministrative pecuniarie e, in caso di reiterazione delle violazioni, qualora ciò non comprometta la fruibilità del servizio da parte degli utenti, propone al soggetto affidante la sospensione o la cessazione dell'affidamento; determina altresì obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti in caso di violazione dei medesimi provvedimenti. Resta ferma la facoltà in capo agli enti affidanti di prevedere nei contratti di servizio livelli minimi ed obiettivi migliorativi rispetto a quelli previsti dall'Autorità che ne tiene conto ai fini della definizione della tariffa;

b) predispone, ai sensi dell'art. 151 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, una o più convenzioni tipo per la regolazione dei rapporti tra autorità competenti all'affidamento del servizio e soggetti gestori;

c) definisce le componenti di costo - inclusi i costi finanziari degli investimenti e della gestione - per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, per i vari settori di impiego, in conformità ai criteri e agli obiettivi stabiliti dal Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare di cui all'art. 1, comma 1, lettere c), d), e), f);

d) predispone e rivede periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, di cui alla precedente lettera c) sulla base del riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio sostenuti dai gestori, prevedendo forme di tutela per le categorie di utenza in condizioni economico sociali disagiate individuate dalla legge e fissa, altresì, le relative modalità di revisione periodica, vigilando sull'applicazione delle tariffe;

e) verifica la corretta redazione del piano d'ambito, acquisita la valutazione già effettuata dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano sulla coerenza dei piani d'ambito con la pianificazione regionale e provinciale di settore, esprimendo osservazioni, rilievi e impartendo, a pena d'inefficacia, prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le autorità competenti e i gestori del servizio idrico integrato ai sensi dell'art. 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191;

f) approva le tariffe del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, proposte dal soggetto competente sulla base del piano di ambito di cui all'art. 149 del decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 152, impartendo, a pena d'inefficacia prescrizioni. In caso di inadempienza, o su istanza delle amministrazioni e delle parti interessate, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas intima l'osservanza degli obblighi entro trenta giorni decorsi i quali, fatto salvo l'eventuale esercizio del potere sanzionatorio, provvede in ogni caso alla determinazione in via provvisoria delle tariffe sulla base delle informazioni disponibili, comunque in un'ottica di tutela degli utenti;

g) adotta direttive per la trasparenza della contabilità e per la separazione contabile e amministrativa dei gestori del servizio idrico integrato o di suoi segmenti, nonché la rendicontazione periodica dei dati gestionali ai fini dello svolgimento dei propri compiti istituzionali, assicurando la corretta disaggregazione di costi e ricavi per funzione svolta, per area geografica e categoria di utenza, valutando i costi delle singole prestazioni, anche ai fini di un confronto comparativo;

h) esprime pareri in materia di servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, su richiesta del Governo, delle regioni e dei soggetti che affidano il servizio;

i) può formulare proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone altresì i casi di grave inosservanza e di non corretta applicazione;

l) tutela i diritti degli utenti, anche valutando reclami istanze segnalazioni, secondo quanto disposto dall'art. 2, comma 12, lettera m), della legge 14 novembre 1995, n. 481 e determinando ove possibile obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti stessi;

m) integra la relazione al Governo e al Parlamento di cui all'art. 2, comma 12, lettera i), della legge n. 481 con un'apposita sezione avente particolare riferimento allo stato e alle condizioni del servizio idrico integrato;

n) svolge funzioni di raccolta, elaborazione e restituzione di dati statistici e conoscitivi, assicurando l'accesso generalizzato, anche per via informatica, ai dati raccolti e alle elaborazioni

effettuate per la tutela degli interessi degli utenti. A tal fine il Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, d'intesa con l'Autorità per l'energia, trasferisce gli archivi, la documentazione ed i database informatici relativi alle funzioni di cui al presente articolo;

o) d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, definisce ulteriori programmi di attività e le iniziative da porre in essere a garanzia degli interessi degli utenti, anche mediante la cooperazione con organi di garanzia eventualmente istituiti dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano.

2. L'Autorità per l'energia, in assenza di standard o indirizzi emanati da parte delle autorità a tal fine competenti, o qualora non disponga di riferimenti normativi o regolamentari funzionali allo svolgimento delle proprie funzioni, nelle more della emanazione dei provvedimenti in materia, procede comunque sulla base dei poteri ad essa conferiti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481.”

Conseguentemente i poteri spettanti all'ATO ed ora al nuovo Ente d'Ambito, hanno perso gran parte della loro rilevanza, posto che tutte le funzioni in esso previste diventano in certi casi una mera esecuzione e/o attuazione delle superiori scelte spettanti all'AEEG, in ordine agli aspetti tariffari e di regolazione del rapporto con il gestore del servizio idrico integrato.

Probabilmente la funzione dove il nuovo Ente d'Ambito potrà esercitare una maggiore autonomia è sicuramente la scelta della forma di gestione, ovviamente nell'ambito di quelle ammissibili (gara per individuare il gestore, o, in alternativa, costituzione di una società mista pubblico privata e dove possibile società in house).

Senza contare che il quadro normativo sopra delineato conferma il passaggio da una regolazione basata essenzialmente sulla convenzione stipulata tra l'ATO e il gestore, pressochè imm modificabile se non a seguito di una nuova negoziazione tra le parti ad una nuova regolazione contrattuale in progress, periodicamente modificabile, soprattutto in ordine agli aspetti tariffari, sulla base delle decisioni via via assunte dall'AEEG.

Per adesso l'AEEG ha disciplinato, a seguito di una consultazione pubblica, il metodo tariffario transitorio afferente gli anni 2012 e 2013, disponendo che tale nuovo metodo comporti automaticamente una modifica delle convenzioni in corso, con conseguente aggiornamento del piano economico finanziario da effettuare entro il 31 marzo 2013 e rinviando ad un successivo provvedimento, a seguito del parere del Consiglio di Stato reso sul punto, la questione inerente la restituzione all'utenza della componente relativa alla remunerazione del capitale investito

anche per il periodo 21 luglio 31 dicembre 2011, per effetto della proclamazione degli esiti del referendum (cfr deliberazione AEEG 28 dicembre 2012).

Il Consiglio di stato si è poi espresso sulla richiesta di parere avanzata dall'AEEG, ritenendo che si debba procedere alla restituzione della componente relativa alla remunerazione del capitale investito con decorrenza dal 21 luglio 2011, peraltro precisando anche l'AEEG dovrà procedere a tale calcolo nel rispetto del principio del *"full cost recovery"* espresso dalla Direttiva CEE n. 60/2000.

Un problematica di non poco conto è come incide il nuovo metodo tariffario e comunque l'esercizio di tutti i nuovi poteri assegnati all'AEEG nelle convenzioni in essere stipulate tra gli enti d'ambito ed i gestori, soprattutto con riferimento agli investimenti già avviati o effettuati dai gestori medesimi.

Si tratta di un tema delicato in quanto è evidente che ciò va a toccare l'equilibrio economico-finanziario delle concessioni in corso.

Le due tesi radicali opposte -da un lato opposizione dura a qualsiasi modifica della convenzione e, dall'altro imposizione tout court di tali modifiche- non sono condivisibili.

Occorrerà cercare delle soluzioni che tendano a riequilibrare gli eventuali effetti distorsivi derivanti dai meccanismi tariffari attraverso delle forme di compensazione e ciò soprattutto al fine di evitare che siano penalizzati tutti gli investimenti in corso o già programmati, necessari per una corretta gestione del servizio.

Esistono nel nostro ordinamento delle norme in tal senso che possono fornire utili elementi interpretativi per risolvere la questione dell'applicabilità del nuovo metodo tariffario ai contratti in corso.

Nell'ambito della normativa interna si può ricordare ad esempio l'art. 30 del Codice dei Contratti –norma fra l'altro ritenuta ora applicabile in materia di affidamento del servizio idrico integrato dopo l'abrogazione del 23 bis-la quale espressamente prevede al comma 2°:

"Nella concessione di servizi la controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente il servizio. Il soggetto concedente stabilisce in sede di gara anche un prezzo, qualora al concessionario venga imposto di

praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla somma del costo del servizio e dell'ordinario utile di impresa, ovvero qualora sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare”.

Come si evince chiaramente da tale norma, al concessionario deve essere garantito l'utile di impresa, di talché nell'ipotesi che egli debba praticare agli utenti tariffe che non tengano conto di detto utile, il soggetto concedente deve corrispondergli necessariamente un prezzo.

Altra disposizione volta ad assicurare l'equilibrio economico-finanziario e, quindi, un necessario utile d'impresa, è l'art. 143 del Codice dei Contratti che disciplina la concessione di lavori pubblici.

Essa prevede al 4° comma che: *“Tuttavia il soggetto concedente stabilisce in sede di gara anche un prezzo, qualora al concessionario venga imposto di praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla remunerazione degli investimenti e alla somma del costo del servizio e dell'ordinario utile di impresa, ovvero qualora sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare.*

Nella determinazione del prezzo si tiene conto della eventuale prestazione di beni e servizi da parte del concessionario allo stesso aggiudicatore, relativamente all'opera concessa, secondo le previsioni del bando di gara”.

Parimenti importante è la disposizione contenuta nel successivo 8° comma che recita testualmente: *“La stazione appaltante, al fine di assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti del concessionario, può stabilire che la concessione abbia una durata superiore a trenta anni, tenendo conto del rendimento della concessione, della percentuale del prezzo di cui ai commi 4 e 5 rispetto all'importo totale dei lavori, e dei rischi connessi alle modifiche delle condizioni di mercato. I presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione, da richiamare nelle premesse del contratto, ne costituiscono parte integrante. Le variazioni apportate dalla stazione appaltante a detti presupposti o condizioni di base, nonché le norme legislative e regolamentari che stabiliscono nuovi meccanismi tariffari o nuove condizioni per l'esercizio delle attività previste nella concessione, quando determinano una modifica*

dell'equilibrio del piano, comportano la sua necessaria revisione, da attuare mediante rideterminazione delle nuove condizioni di equilibrio, anche tramite la proroga del termine di scadenza delle concessioni. In mancanza della predetta revisione il concessionario può recedere dal contratto. Nel caso in cui le variazioni apportate o le nuove condizioni introdotte risultino più favorevoli delle precedenti per il concessionario, la revisione del piano dovrà essere effettuata a favore del concedente”.

Le due disposizioni sopra riportare sono assai importanti per le convenzioni in essere in quanto prevedono l'obbligo per la Stazione Appaltante (e cioè per l'Ente d'Ambito) di garantire per tutta la durata del rapporto l'equilibrio economico finanziario, soprattutto allorquando vi siano delle modifiche alle condizioni di base derivanti da nuovi meccanismi tariffari.

Un ulteriore principio a sostegno di quanto sopra si rinviene, a livello comunitario, nella risoluzione del Parlamento Europeo n. 2043 del 2006 che al punto 29 prevede che *“ritiene che le concessioni debbano avere una durata limitata, che dipende tuttavia dalla durata di ammortamento dell'investimento privato, affinché i candidati non siano esclusi troppo a lungo dalla concorrenza; ritiene che la durata delle relazioni di partenariato debba essere definita in maniera tale che la libera concorrenza sia in linea di massima limitata solo se necessario per garantire l'ammortamento degli investimenti, una remunerazione appropriata del capitale investito e il rifunzionamento di futuri investimenti”.*

Non solo. Sempre in tale risoluzione il Parlamento europeo raccomanda agli Stati membri di tutelare gli interessi giuridici e finanziari degli investitori per tutto il periodo di validità del contratto. Ciò rappresenta un ulteriore elemento a supporto del fatto che il nuovo regime tariffario non dovrebbe riguardare le convenzioni in corso o comunque potrebbe trovare applicazione solo a seguito di una modifica delle medesime convenzioni a valle di un procedimento finalizzato ad individuare i meccanismi “correttivi” per consentire il necessario equilibrio economico-finanziario anche dopo l'eliminazione della remunerazione del capitale investito.

3.5 Possibili linee guida per il nuovo assetto successivo all'abolizione delle A.T.O. in materia di servizio idrico integrato.

L'exkursus normativo sopra menzionato evidenzia l'opportunità di procedere ad una modifica e/o aggiornamento delle disposizioni del Dlgs n. 152/2006, al fine di delineare con chiarezza quali siano i compiti spettanti in concreto ai nuovi Enti d'Ambito, rispetto alle funzioni dell'AEEG, quale sia il ruolo degli enti locali, soprattutto dei Comuni, quali siano le possibili forme di gestione del servizio idrico integrato e infine quale sia la disciplina di gara da seguire per l'affidamento del servizio.

Se, infatti, le forme di gestione del servizio sono identificabili, in base ai principi comunitari, nella gara, nella società mista o nella società in house, laddove sia possibile, certamente la scarsa disciplina dell'art. 30 del codice dei contratti, applicabile in caso di concessione dei servizi, non può costituire una risposta adeguata e concreta per lo svolgimento delle future gare.

Anche quanto previsto dall'art. 34, comma 20 del DL n. 179/2012, che comunque assolve principalmente allo scopo di rendere effettivo il principio di trasparenza negli affidamenti, non è sufficiente allo scopo.

Gli interventi più immediati appaiono dunque quello di delineare con chiarezza:

- I rapporti tra Enti d'Ambito e AEEG;
- La forma di gestione in house;
- La disciplina di gara.

Sia sulla forma di gestione in house, sia sulla tipologia di gara possono essere tratti dei suggerimenti molto importanti della proposta di direttiva sulle concessioni elaborata dalla Commissione europea.

In tale proposta è in primo luogo delineata un'unica normativa in tema di concessioni, siano esse di lavori e di servizi ovvero miste, con l'adozione, in estrema sintesi, di una tipologia di gara sul modello già elaborato e disciplinato per l'affidamento delle concessioni di lavori.

Tale modello di gara dovrà poi prevedere quali siano i poteri spettanti all'AEEG (la quale, si ricorda, dovrà approvare le convenzioni tipo) e quali invece siano i poteri attribuiti agli enti di governo degli ambiti territoriali attuali sia in ordine all'approvazione degli atti di gara sia in ordine alla fase esecutiva dei rapporti.

Si dovrà poi specificare quando si possa ricorrere alla gestione pubblica (*"in house"*), indicando le ragioni per cui un'Ente d'ambito lo ritenga più proficuo e conveniente rispetto all'affidamento

del servizio mediante gara ad un operatore del settore.

Ovviamente non potranno essere poste limitazioni né in ordine al valore del servizio, né in ordine alla sussistenza di circostanze speciali od eccezionali atte a restringere oltremodo il ricorso a siffatta forma di gestione.

Ad esempio si potrà stabilire che gli utili prodotti dalle società dovranno essere destinati obbligatoriamente per realizzare nuove infrastrutture e non potranno essere riportati tra i soci.

Se, invece, si vorrà prescindere dalla costituzione di una società in house o comunque di una persona giuridica, si potrà ricorrere ad una altra forma di cooperazione o meglio di accordo tra amministrazioni, anch'essa delineata nella proposta di direttiva sulle concessioni.

Si tratta di un accordo concluso al fine di svolgere congiuntamente i compiti di servizio pubblico.

La particolarità è che esso esclude trasferimenti finanziari tra i soggetti pubblici partecipanti, eccezione fatta per quelli corrispondenti al rimborso dei costi effettivi di lavori, servizi e forniture.

Si tratta, quindi, di procedere sia ad un lavoro di sistemazione delle norme esistenti, colmando le lacune nel frattempo intervenute ed individuando le norme implicitamente abrogate, sia all'introduzione di alcune nuove disposizioni che trovano il proprio fondamento nei principi e nella giurisprudenza comunitaria, al fine di chiarire la portata di alcuni istituti del nostro ordinamento, spesso fraintesi e non correttamente applicati.

Non occorrono grandi riforme ma alcuni importanti ed ormai ineludibili correttivi.

4. Le problematiche tecniche ed ambientali

4.1. Inquadramento normativo

Il quadro di riferimento legislativo nazionale in materia di acque ha subito negli ultimi anni un'importante evoluzione, ma è tuttora caratterizzato da una complessiva situazione di incertezza dovuta, principalmente, alla incompleta attuazione delle previsioni normative.

La Parte III del D.lgs 152/06 rappresenta il principale riferimento normativo e costituisce lo strumento di recepimento della Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE. Tale norma presenta

alcune criticità che ne hanno ad oggi impedito la completa attuazione. Nonostante siano nel tempo intervenuti diversi provvedimenti correttivi, non è stata fino ad ora operata un'organica revisione, necessaria ad assicurare l'efficiente operatività del settore.

Per quanto riguarda, in particolare, i servizi idrici il quadro legislativo di riferimento è il risultato di una consistente stratificazione normativa alla quale non si è affiancato nel tempo un adeguato intervento di coordinamento e di razionalizzazione. L'attuale assetto organizzativo e regolatorio del Servizio Idrico Integrato tuttora deriva in gran parte dalla legge n. 36 del 1994 (legge Galli) che a suo tempo impostò una profonda riforma del settore seguendo una logica di tipo industriale che vedeva la netta separazione delle funzioni di indirizzo e controllo (spettanti allo Stato) da quelle di conduzione e gestione (in forma unitaria a livello di Ambito Territoriale Ottimale – ATO) dei servizi di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue da affidare ad un soggetto industriale secondo le norme che regolano l'affidamento dei servizi di pubblica utilità. Negli anni successivi all'emanazione della legge n. 36/94, il legislatore è intervenuto più volte sulla materia del servizio idrico, integrando e modificando le disposizioni circa l'assetto istituzionale e organizzativo del settore fino all'emanazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 che ha abrogato la legge n. 36/1994 incorporandone i contenuti.

Si è già detto nei precedenti paragrafi che il quadro normativo è vieppiù complicato sia attraverso una serie di disposizioni che hanno attribuito all'AEEG funzioni in precedenza spettanti al Ministero dell'Ambiente ed all'Autorità d'Ambito, sia attraverso alcune abrogazioni derivanti dagli enti referendari (art. 23 bis L n. 112/2008 e art. 154, comma 1 del Dlgs n. 152/2006).

Il quadro di riferimento legislativo nazionale in materia di acque ha subito negli ultimi anni un'importante evoluzione, ma è tuttora caratterizzato da una complessiva situazione di incertezza dovuta, principalmente, alla incompleta attuazione delle previsioni normative. La Parte III del D.lgs 152/06 rappresenta il principale riferimento normativo e costituisce lo strumento di recepimento della Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE. Tale norma presenta alcune criticità che ne hanno ad oggi impedito la completa attuazione. Nonostante siano nel tempo intervenuti diversi provvedimenti correttivi, non è stata fino ad ora operata un'organica revisione, necessaria ad assicurare l'efficiente operatività del settore.

4.2 Il governo del Distretto Idrografico, la pianificazione ambientale

I volumi annui di acqua prelevati nel nostro paese dai corpi idrici superficiali e sotterranei assommano a circa 50-55 miliardi di mc. Di questi, oltre il 60% è destinato all'agricoltura e la parte restante all'industria (circa il 25%) e agli usi potabili. (circa il 15%). Il prelievo per uso potabile è prioritario ; essendo sottratto alla concorrenza con gli altri usi, ad evitare un inutile spreco di risorse, esso deve essere reso necessariamente efficiente. Sia il prelievo, sia la restituzione delle acque dopo l'uso, devono essere compatibili con il mantenimento della vita acquatica e devono confrontarsi con gli altri usi indiretti delle acque (balneazione, uso ricreativo, navigazione ecc.).

In generale, lo strumento attraverso il quale si gestiscono le domande di acqua e si risolvono i possibili conflitti è il bilancio idrico a livello di bacino idrografico, con il quale si valutano le risorse che possono essere messe a disposizione dell'utenza nell'arco temporale di riferimento (dati i cambiamenti climatici in atto, molti bilanci idrici risultano essere costruiti su archi temporali troppo grandi, che non evitano il pericolo di situazioni non sostenibili)

La protezione delle acque dall'inquinamento, richiede una pianificazione a livello di bacino idrografico nel quale siano individuate le misure di tutela necessarie per conseguire gli obiettivi di risanamento entro i termini temporali programmati. All'interno di tali misure è compresa la fissazione di limiti a tutti gli scarichi che raggiungono i corpi idrici, anche quelli civili, che possono essere inferiori a quelli delle tabelle di riferimento previste dalla legge, se le esigenze di tutela lo richiedono.

L'Autorità competente per la predisposizione dei bilanci idrici per tutti i corpi idrici superficiali e sotterranei e per la individuazione delle misure di tutela è, secondo la Direttiva comunitaria 2000/60 che ha istituito un quadro omogeneo di gestione delle risorse idriche nell'Unione Europea, l'Autorità di Distretto e lo strumento di gestione il Piano di gestione distrettuale. Si ricorda che la Direttiva definisce Distretti "aree di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici e dalle rispettive acque sotterranee e costiere".

La direttiva è stata recepita in Italia attraverso il Decreto Legislativo 152/2006. L'attuale testo presenta come detto numerose incongruenze e non risolve il problema delle possibili interferenze tra piano di tutela delle acque, di competenza regionale, e piano di gestione distrettuale, di competenza dell'Autorità di Distretto. Pletorico e quindi di scarsa efficacia è poi l'organo di governo del distretto che conta ben sei ministri, il Dipartimento per la protezione

civile, più i presidenti delle Regioni che ricadono territorialmente nel distretto. Molte critiche ha ricevuto anche la delimitazione territoriale dei distretti. In fase di consultazione prima dell'emanazione della parte terza del D. Lgs. 152/2006, le Regioni hanno espresso parere negativo su tutti i punti sopra richiamati, considerando per tale motivo non emendabile il testo proposto dal governo.

Gli 8 distretti previsti dal D. Lgs. 152/2006 non sono mai entrati in funzione, essendo stata prorogata con il d. lgs. 284/2006 l'operatività delle Autorità di Bacino istituite con la legge 183/89, in attesa di un riassetto della materia, mai intervenuto. A parziale giustificazione delle difficoltà incontrate dal legislatore nel trattare la materia, va ricordato come le competenze delle autorità di bacino (nazionali, interregionali e regionali) riguardano prevalentemente la difesa del suolo (frane, esondazioni), mentre la tutela qualitativa e quantitativa delle acque è competenza prevalentemente regionale.

I due modelli preesistenti alla Direttiva comunitaria sono quindi di difficile armonizzazione a meno di un profondo ripensamento di alcuni aspetti quali: il modello di governo dei distretti, la composizione dell'Autorità distrettuale e la sua natura giuridica, i contenuti e la gerarchia dei diversi piani, le procedure di approvazione dei piani. Affinché una revisione così profonda dell'attuale testo legislativo possa avvenire è necessaria la stretta collaborazione di tutti i livelli istituzionali, in particolare di stato e regioni.

La Direttiva comunitaria imponeva agli stati membri di predisporre e approvare entro il 22 dicembre 2009 (termine poi prorogato al 31 marzo 2010) i piani di gestione dei bacini idrografici per ciascuno dei distretti in cui era stato suddiviso il territorio nazionale. In assenza di una struttura distrettuale operante, con la legge 27 febbraio 2009, n.13, era stato affidato alle autorità di bacino di rilievo nazionale il coordinamento delle attività da condurre, unitamente alle regioni, per la predisposizione dei piani di gestione, alla cui approvazione avrebbero poi provveduto i Comitati istituzionali delle stesse Autorità. In assenza di Autorità di bacino nazionali (Distretti di Sicilia e Sardegna), le Regioni avrebbero dovuto provvedere direttamente sia alla predisposizione dei piani di gestione che alla loro approvazione. Tutti i piani di gestione, per lo più somma di piani di tutela regionale già predisposti ai sensi del soppresso D. Lgs 152/1990 (che anticipava la Direttiva, ma che prevedeva criteri di classificazione dei corpi idrici diversi) sottoposti ad un aggiornamento limitato, sono stati completati e approvati entro i termini

previsti. In un successivo paragrafo si riportano alcune delle osservazioni formulate dagli uffici della Commissione su tali piani.

Ritenendo quindi che il primo passo verso una gestione razionale delle risorse idriche sia l'avvio dell'operatività dei distretti idrografici in modo coerente con lo spirito della direttiva comunitaria, è necessario procedere ad una profonda revisione normativa, con la ridefinizione dei confini dei distretti, dei compiti affidati all'organo di governo (indirizzo o pianificazione reale), della composizione di tale organo per garantirne rappresentatività e rapidità di decisioni, dei contenuti dei piani e delle competenze, esclusive e concorrenti, di stato e regioni. Per fare tutto ciò è necessaria una nuova legge delega per la revisione del d. lgs. 152/2006 e un lavoro di revisione del testo da parte di un gruppo di esperti ministeriali e regionali, in parte già svolto in occasione dei due precedenti tentativi di revisione delle norme, più confronti con le parti e con i portatori di interessi, che potrà ragionevolmente completarsi entro un tempo non inferiore ai 10-12 mesi. Nel periodo transitorio si può, di fatto, avviare l'operatività dei distretti rafforzando il ruolo di coordinamento assegnato alle Autorità di bacino nazionali (in coerenza e continuità con quanto fatto per la predisposizione dei piani di gestione dei distretti adottati nel 2010), prevedendo, eventualmente, la stipula di intese istituzionali tra le Regioni del distretto e l'Autorità di bacino nazionale territorialmente competente per definire ruoli, risorse e competenze al fine di assicurare gli adempimenti comunitari in scadenza.

Se, come detto, è necessario intervenire per chiarire il ruolo dei Distretti e il loro rapporto con le regioni, non appaiono in discussione le funzioni affidate al piano d'ambito, gerarchicamente sottoposto sia al Piano di gestione del Distretto che ai piani di tutela regionali. In particolare tale piano provvede a realizzare gli interventi necessari per garantire il rispetto dei vincoli ambientali secondo priorità e scadenze temporali fissati dalle pianificazioni sovraordinate, configurandosi quindi come un vero e proprio programma di realizzazione di opere pubbliche. Tale aspetto è opportuno che venga tenuto nel dovuto conto anche dal Regolatore del servizio idrico integrato, in particolare per quanto riguarda le ricadute economiche. A tale proposito, nel metodo tariffario definitivo, andrebbe valutata l'ipotesi di riconoscere al gestore, al fine del computo in tariffa, le opere previste nel piano d'ambito sulla base degli stati di avanzamento dei lavori (coerentemente con il quadro di norme che regolano i lavori pubblici) e non in un'unica soluzione, una volta completata l'opera e verificata la sua funzionalità. La finanziabilità degli interventi ne risulterebbe in questo modo agevolata, riducendosi il rischio per l'Istituto erogatore

alle sole quote previste al collaudo. Una ipotesi quale quella prospettata richiede tuttavia una approfondita validazione tecnica ex-ante delle opere da realizzare e un efficace sistema di penali da applicare al gestore qualora l'opera non venga realizzata nei tempi programmati.

4.3 I costi ambientali e della risorsa

Adeguate in uno dei due modi sopra indicati l'operatività delle Autorità di distretto, aggiornati gli strumenti decisionali quali il bilancio idrico, può essere affrontato il problema della determinazione dei costi ambientale e della risorsa collegati con i prelievi di acqua e con lo scarico di acque reflue.

In base all'art. 9 della WFD, gli Stati Membri devono tenere in considerazione, nel momento in cui applicano il principio del *full cost recovery*, di tutti i costi dei servizi idrici, inclusi i costi ambientali e della risorsa. I documenti prodotti nell'ambito della Strategia Comune di Implementazione della WFD (linea guida WATECO del 2002 e DG ECO 2 del 2004) definiscono i costi ambientali come i costi causati dai danni che gli utilizzi idrici impongono all'ambiente, agli ecosistemi e a chi utilizza l'ambiente.

Gli stessi documenti definiscono i costi della risorsa come costi delle mancate opportunità che altri usi sopportano a causa dello sfruttamento della risorsa oltre il naturale tasso di ricarica o ripristino.

La distinzione tra danni riferibili agli ambienti acquatici e danni riferibili ai suoi utilizzatori evoca la distinzione tra valori di non uso e valori d'uso. Questa ambiguità nella definizione dei costi ambientali può creare problemi di *double counting* con i costi della risorsa. I costi ambientali agli utilizzatori dell'acqua sono infatti concettualmente simili ai costi della risorsa, essendo entrambi equivalente al costo opportunità derivante da un'allocazione non efficiente delle risorse idriche. Non vanno quindi semplicemente sommati. La valutazione dei danni agli utilizzatori costituisce pertanto la base per il calcolo dei costi ambientali. Questi costi possono essere quantificati considerando le misure necessarie a ridurre il relativo impatto ambientale. In pratica la stima dei costi ambientali associati con un dato utilizzo idrico o ad uno specifico servizio avviene attraverso 3 fasi fondamentali:

- valutazione dell'impatto ambientale per la determinazione e la quantificazione del danno provocato;
- valutazione economica del danno fisico provocato all'ambiente;
- valutazione finalizzata ad analizzare se e in che misura i costi siano incorporati nel sistema di tariffazione praticato dando corretta applicazione del *full cost recovery* e del *polluter/beneficiary pays principle*.

In sintesi, qualora si verificano degli impatti sull'ambiente naturale o agli utilizzatori della risorsa conseguenti a un uso alternativo, si deve procedere alla valutazione dei costi esterni. La valutazione va effettuata considerando:

- i danni causati all'ambiente naturale;
- i danni causati agli altri utilizzatori.

Nel primo caso, si deve verificare che siano poste in essere delle misure di prevenzione o mitigazione e calcolarne i relativi costi e verificare che queste spese siano sostenute dagli inquinatori effettivi (in questo caso i costi ambientali sono internalizzati). Nei casi in cui non siano implementate delle misure volte a rimediare al danno ambientale, vanno calcolati i costi delle misure necessarie a mitigare il danno. Il danno ambientale può essere calcolato anche attraverso delle metodologie indirette, stimando i benefici ambientali riconducibili alla protezione ambientale. Nel secondo caso, si ripete la stessa operazione, con l'obiettivo di internalizzare i costi ambientali. In sostanza, qualora le misure poste in essere ai sensi della WFD siano sufficienti a mitigare i danni, si fa riferimento solamente al costo di tali misure. Qualora queste non siano sufficienti, sarà necessario calcolare anche i costi delle misure aggiuntive.

Per l'applicazione di tali principi è necessaria una linea guida nazionale, da emanarsi da parte del Ministero dell'ambiente, che contenga adeguate metodologie da applicare ai vari casi. Devono anche essere definiti alcuni punti fondamentali quali l'organismo che procede alla valutazione economica, le modalità attraverso le quali si provvede al recupero degli importi dovuti, la destinazione delle risorse che così si rendono disponibili².

² Fra i problemi ancora irrisolti del servizio idrico vi è l'attuale, evidente asimmetria, nell'applicazione del principio "polluter's pay", asimmetria venutasi a determinare per effetto della sentenza della Consulta n.335/2008. Dal combinato disposto delle nuove regole tariffarie sulle quali si sta muovendo l'AEEG e della definizione dei costi ambientali dovrà trovare essere colmato il vuoto creatosi a seguito dell'accennata

4.4 Modalità applicative dei costi ambientali e della risorsa

Per quanto riguarda la fase di prelievo, le derivazioni che vengono effettuate da corpi idrici superficiali sono basate su concessioni assentite dalle Regioni e in alcuni casi dalla Provincie (derivazioni minori), previo parere dell’Autorità di bacino (ora, in futuro Autorità di distretto) competente. Secondo le norme in vigore dal 1999, i prelievi concessi dovrebbero già essere stati adeguati in modo da garantire il rispetto del deflusso minimo vitale a valle della derivazione; qualora ciò non sia stato fatto si prefigura un possibile caso di danno ambientale, collegato ad un prelievo non compatibile con le condizioni ottimali per la vita acquatica. Per la definizione economica del danno, in attesa che la concessione sia adeguata alle norme (potrebbe anche essere revocata, qualora ciò non accada), occorre dare un valore al decadimento della qualità che si determina, evidentemente non facile da quantificare. Tra le alternative di più semplice applicazione, si può pensare di fissare un fattore moltiplicativo del canone concessorio, anche progressivo in relazione alla gravità dell’evento, da applicare ai prelievi in eccesso.

Sempre relativamente alla fase di prelievo, per quanto riguarda il costo della risorsa, ipotizzando che la corretta ripartizione tra utenti sia stata definita a livello di Distretto attraverso la revisione periodica delle concessioni in funzione del bilancio idrico, del deflusso minimo vitale nei corsi d’acqua (DMV) e delle altre priorità che le norme già prevedono, l’addebito ad un utente di una maggior onere potrebbe avvenire almeno per casi quali: prelievo maggiore di quello assentito (nel caso di contatori installati), utilizzo della risorsa prelevata all’interno del ciclo di consumo non seguendo le migliori tecniche, utilizzo della risorsa per usi diversi da quelli assentiti.

Anche in questo caso andrebbero definiti metodi standard per la valutazioni dei maggiori costi, privilegiando quelli di più semplice applicazione. Nel primo caso, considerato che un maggiore prelievo potrebbe comportare un danno all’ambiente, si potrebbero applicare le metodologie del danno ambientale, senza necessità di dimostrare il mancato rispetto del DMV. Nel secondo caso, l’uso efficiente delle risorse non è argomento di semplice trattazione. Si può pensare ad elaborare un set di indicatori di efficienza per i vari settori di utilizzo, i cui valori siano definiti per i singoli concessionari già in sede di concessione (ad esempio: mc prelevati per unità di prodotto (variabile in funzione della produzione) nel caso dell’industria, prelievo pro capite (variabile in

sentenza garantendo al contempo un quadro più stabile e certo sul fronte delle risorse finanziarie a disposizione del settore.

funzione della complessità degli agglomerati) per gli usi civili, mc prelevati per ettaro (in funzione della coltura) nel caso dell'agricoltura. In caso di scostamento rispetto ai valori contenuti nella concessione, si dovrebbero applicare maggiorazioni del canone, anche in questo caso progressive. Nel terzo caso, gli utenti che avessero utilizzato risorse in modi non previsti dalle concessioni, potrebbero essere penalizzati per un importo non inferiore al beneficio che esse hanno determinato al titolare della concessione.

Per quanto riguarda la fase di scarico delle acque reflue in acque superficiali, esse sono autorizzate in quantità e qualità dall'ente competente (per lo più la Provincia) seguendo le prescrizioni contenute nel Piano di tutela delle acque regionale e del Piano di gestione del Distretto idrografico. Il mancato rispetto delle condizioni alle quali viene concessa l'autorizzazione allo scarico può comportare pertanto un danno ambientale. Nel caso ciò avvenga, occorrerebbe procedere ad una sua valutazione; il danno può consistere in un danneggiamento della vita acquatica a seguito del peggioramento della qualità delle acque, sia nell'ecosistema direttamente interessato che in quelli che sono ad esso collegati (es. fiume-estuario-acque costiere), nel fatto di inibire alcuni usi o di rendere maggiormente oneroso il trattamento delle acque prelevate. Le metodologie per la quantificazione economica del danno possono andare da approcci semplici, già in uso in altri paesi, quali l'equiparazione del danno all'onere non sostenuto per la mancata depurazione o a metodi più complessi basati sulla valutazione della perdita di valore dell'ecosistema indotta all'inquinamento per quantità unitarie di contaminanti immesse nel sistema.

Sono questi evidentemente temi complessi da affrontare con urgenza, su cui confrontare anche metodologie che hanno già trovato utile applicazione in altri contesti, accompagnando le varie ipotesi, al fine di valutarne la sostenibilità, con una valutazione del loro impatto sugli oneri concessori e sulle tariffe applicate all'utenza. E' opportuno che il Ministero dell'ambiente avvii quanto prima un tavolo di lavoro con tutte le parti interessate, al fine di pervenire a soluzioni largamente condivise.

Va ricordato che ai sensi della direttiva comunitaria 2000/60 i piani di gestione devono essere sottoposti a valutazione economica, confrontando varie alternative, in modo da individuare l'insieme di misure capaci di conseguire gli obiettivi nei tempi consentiti al minore costo per la collettività. In tale contesto devono trovare applicazione le metodologie per il recupero del

danno; appare quindi logico che sia l’Autorità di distretto l’organismo che deve essere preposto a tali valutazioni.

4.5 Ulteriori considerazioni che riguardano il SII

Per i servizi idrici integrati, dopo anni d'inerzia, qualcosa ha iniziato a muoversi a seguito dell'esito referendario e dell'affidamento all'Autorità per l'energia elettrica e il gas della regolazione economica del servizio. Siamo ancora all'inizio, ma si può ragionevolmente ritenere che ci si muova in una prospettiva favorevole, anche se la regolazione economica da sola non può essere sufficiente a garantire l'utilizzo ottimale della risorsa. È indispensabile anche un'adeguata regolazione ambientale; a tale proposito non va dimenticato che i servizi idrici integrati non hanno soltanto il fine di soddisfare le giuste esigenze dei cittadini, ma svolgono un ruolo fondamentale nella tutela qualitativa e quantitativa della risorsa idrica. È a tal fine necessario che, oltre alla revisione normativa richiamata nel precedente paragrafo che consentirà di collocare il Servizio Idrico Integrato in un quadro di regole chiare, complete e coerenti con la normativa comunitaria, siano adottati alcuni provvedimenti specifici per migliorare le prestazioni ambientali del settore, quali:

- ✓ adeguamento delle dotazioni idriche pro capite agli standard dei paesi europei più virtuosi;
- ✓ obbligo di prevedere interventi sulle reti acquedottistiche al fine di ottenere una riduzione delle perdite secondo una scansione temporale programmata, con adeguati sistemi di incentivi-disincentivi;
- ✓ adeguamento delle concessioni per uso idropotabile alle reali necessità;
- ✓ inserimento nel metodo tariffario di incentivi per consentire il risparmio idrico, oggi considerato un evento negativo in quanto determina minori entrate per i gestori.

In ottemperanza a quanto previsto dalla legge 26 marzo 2010, n. 42 (Decreto Calderoli), le Regioni hanno provveduto e stanno provvedendo alla revisione dei limiti territoriali degli ambiti e alla riattribuzione delle competenze prima in capo alle Autorità di ambito. In assenza di indicazioni da parte dello Stato di criteri ai quali riferirsi nel lavoro di revisione, le Regioni hanno

convenuto di operare secondo alcuni punti concordati, ritenuti coerenti con l'insieme delle norme ancora in vigore.

Per quanto riguarda la delimitazioni degli ambiti, le Regioni hanno ritenuto che devono continuare a ritenersi validi i criteri sanciti dall'art.147 del Dlgs n. 152/2006.

Inoltre le Regioni in generale assegnano un ruolo non marginale ai comuni all'interno dei nuovi modelli di organizzazione delle funzioni, da realizzarsi con *modalità tali da evitare una sostanziale estraneità delle Amministrazioni comunali ai processi decisionali che interessano in via diretta la vita delle comunità locali*. Non va infine trascurato sotto questo profilo anche l'aspetto inerente alla proprietà delle infrastrutture e degli impianti afferenti al servizio, che attualmente risulta di norma incardinata in capo ai Comuni.

Dal lavoro di riorganizzazione delle Regioni, completato per alcune e ancora in corso per altre, deriveranno quindi nuove forme di governo degli Ambiti, in cui saranno legittimamente presenti in modo esclusivo o comunque maggioritario i comuni. A tale proposito occorre fin dall'inizio introdurre soluzioni che sterilizzino il potenziale conflitto di interessi (controllore/controlato) che potrebbe presentarsi nei casi in cui l'ambito, come è accaduto nella maggioranza dei casi, ricorra alla forma di affidamento in house, ma anche nel caso del modello pubblico/privato. Tale conflitto può comportare inadempienze, un più indulgente controllo della qualità del servizio, e frequentemente, anche squilibri finanziari a causa della scarsa fiducia degli istituti erogatori.

Per quanto riguarda le spese di funzionamento del nuovo soggetto deputato all'esercizio delle funzioni di governo dei servizi, le Regioni innanzi tutto rilevano come i recenti orientamenti della normativa nazionale in materia di finanza pubblica indichino al legislatore regionale la necessità di contenere quanto più possibile i costi di esercizio delle funzioni amministrative connesse all'erogazione dei servizi pubblici locali in questione. A tale proposito ricordano come già l'articolo 2, comma 38 della Legge Finanziaria per l'anno 2008 abbia sancito il principio della partecipazione "senza alcun compenso" dei sindaci o loro delegati alle eventuali forme associative tra Comuni individuate dalle Regioni per l'esercizio delle funzioni di governo del servizio idrico integrato.

Le Regioni tuttavia segnalano che – in linea con l’interpretazione della disciolta Commissione per la vigilanza sulle risorse idriche – l’abrogazione dell’articolo 148, comma 4 del d.lgs. 152/2006 disposta dall’articolo 2, comma 186-bis della legge n. 191 del 2009, ha comportato che le spese necessarie a garantire il funzionamento del soggetto deputato all’esercizio delle funzioni di governo del servizio potranno essere annoverato per l’intero tra i costi operativi che concorrono a determinare la tariffa reale media e quindi imputate alla categoria “B7 Costi per servizi” dei costi operativi previsti dall’articolo 3.1. del Metodo normalizzato o a quella che la sostituisce nel nuovo metodo transitoria recentemente approvato dall’AEEG.

Data la notevole eterogeneità delle soluzioni che le Regioni hanno adottato, al fine di arrivare ad un approccio omogeneo a livello nazionale, che semplificherebbe in modo notevole anche la regolazione economica del Servizio, sarebbe opportuno definire, attraverso una linea guida del Ministero dell’ambiente, un possibile percorso metodologico in grado di consentire la delimitazione di ambiti territoriali ottimali tali da massimizzare l’efficienza del servizio, in presenza di una molteplicità di obiettivi di tipo quantitativo (minimizzazione del costo di produzione) e qualitativo (qualità, universalità del servizio) non sempre compatibili fra loro.

In prima approssimazione i confini territoriali degli ambiti ottimali potrebbero coincidere con le nuove province e città metropolitane come dagli accorpamenti previsti dalla legislazione proposta in un D.L che non è stato convertito in legge per la fine anticipata della legislatura (numero di abitanti > 350.000 e estensione > 2500 kmq), verificando comunque l’opportunità di accorpare ad ambiti limitrofi quelli che hanno dimensioni fisiche e demografiche prossime a questi limiti inferiori. Oltre al criterio delle dimensioni ottimali in relazione all’insieme dell’economia di scala e dei costi di agenzia, altro aspetto specifico di cui tenere conto nella delimitazione degli ambiti è quello dell’unità dei bacini idrografici e della localizzazione delle risorse e delle infrastrutture di approvvigionamento primario. Infatti in molte aree la lontananza fra centri di produzione della risorsa, l’uso conflittuale con utenze non civili (agricole, industriali, idroelettriche) ed il rispetto di normative ambientali di salvaguardia ed uso sostenibile delle risorse idriche e dell’ambiente possono essere risolte solo ad una scala molto più estesa di quella provinciale. Al fine di ridurre i costi di agenzia, parecchie regioni hanno recentemente ridefinito l’ambito su base unica regionale, consentendo tuttavia che gli affidamenti avvengano almeno temporaneamente su base di sub-ambiti coincidenti con le province, ma con una gestione unitaria del processo e con una sola tecnostruttura regionale, talvolta articolata sul territorio.

Tale soluzione appare condivisibile se rispetta le dimensioni minima dei sub-ambiti sopra riportate .

Infine una ultima notazione per quanto riguarda i piani d'ambito; i modesti risultati raggiunti con piani di lungo periodo basati su elenchi di opere scarsamente definite, che hanno comportato la necessità di frequenti revisioni, fanno riflettere sulla opportunità di adottare, in alternativa, piani di lungo periodo formulati prevalentemente per "obiettivi", cui associare programmi di breve periodo (ad esempio quinquennali), contenenti precise indicazioni sulle opere da realizzare e gli strumenti da adottare per il raggiungimento degli obiettivi.

Questa impostazione comporterebbe due vantaggi: favorire la rinegoziazione delle convenzioni di affidamento; valorizzare i know-how di proprietà dei gestori nella scelta degli strumenti, e quindi promuovere ulteriormente la concorrenza.

4.6 Il perimetro dei servizi regolati: le acque bianche

Negli ultimi anni è emerso con forte evidenza il tema della gestione delle attività di raccolta ed allontanamento delle acque meteoriche e di drenaggio urbano con particolare riferimento alle aree urbane. L'effetto combinato dei mutamenti climatici, dell'accresciuta impermeabilizzazione dei suoli e di una crescente difficoltà tecnica/economica da parte dei Comuni nell'assicurare un adeguato livello di controllo e manutenzione delle infrastrutture dedicate, è alla base di eventi, anche con risvolti tragici, avvenuti negli ultimi anni. Peraltro tenuto conto delle sinergie conseguibili e dei collegamenti funzionali e gestionali con il reticolo fognario nero e misto di competenza del gestore del SII appare tutt'altro che irragionevole un allargamento del perimetro gestionale alle acque meteoriche per tale gestore. Del resto il sistema fognario misto (più diffuso rispetto a quello separato) già svolge funzione di allontanamento (e trattamento) delle acque di pioggia dall'area urbana. Anche se allo stato in alcune situazioni locali, attraverso specifiche convenzioni, alcuni segmenti di attività nel drenaggio urbano possono anche essere svolti dai gestori del SII, un generalizzato ampliamento a tale nuova attività pone una serie di problemi che, se non rimossi, ne possono minare alla base la fattibilità.

Innanzitutto a legislazione corrente un tale allargamento di competenza si pone in contrasto con la definizione di servizio idrico integrato contenuta nell'art. 141, comma 2, del Codice

dell'Ambiente e richiede altresì un adeguato coordinamento con i soggetti incaricati alla redazione dei Piani di distretto/bacino vista la rilevanza che può presentare per l'architettura gestionale dell'intero reticolo idrografico..

L'utilizzo poi dello strumento tariffario ordinario per remunerare la realizzazione e la gestione della rete delle acque meteoriche parrebbe presentare profili di illegittimità in quanto l'onere di tale attività viene posto a carico degli utenti in misura non proporzionata rispetto all'effettiva fruizione del servizio, interessando oltretutto una platea potenzialmente assai ampia di soggetti. In ogni caso il servizio/beneficio ricevuto da ciascun utente va riferito a parametri diversi rispetto al consumo di acqua (es. la superficie impermeabile esposta, uso delle strade pubbliche, ecc.) ponendosi così in contrasto con il principio di corrispettività fra tariffa e servizio utilizzato, principio questo ribadito anche dalla Corte Costituzionale (sent. 335/2008). Va ricordata poi la possibile presenza sul territorio (specie nelle aree peri-urbane) di altre soggetti, come i consorzi di bonifica, che già svolgono in tutto o in parte tale attività sulla base di quanto previsto dalle norme nazionali (a partire dal D.P.R. n. 616/1977, le Leggi n. 183/1989 e n. 36/1994,...) e soprattutto regionali.

In sostanza, un ampliamento del perimetro di gestione che si estende anche alle acque meteoriche dovrebbe richiedere una serie di adeguamenti sul piano normativo (a partire dal D.Lgs 152/200) nonché individuare idonei meccanismi di raccolta dei contributi necessari per coprire i costi di tale servizio (ad esempio TARES o equipollente). In ogni caso si tratta di una nuova e non banale attività, che non solo aumenta la rischiosità tecnica/economica a carico del gestore e che potrebbe anche richiedere significativi e non immediati adeguamenti tecnici/organizzativi.

4.7 I rapporti con la Commissione europea

Nonostante l'Italia sia uno degli Stati Membri che ha maggiormente contribuito alla nascita e allo sviluppo della Comunità Economica/Unione europea, i rapporti con gli uffici della Commissione per le materie inerenti la tutela delle acque e la gestione delle risorse idriche non sono mai stati particolarmente facili e l'Italia si è trovata spesso nella spiacevole condizione di indossare la "maglia nera" per il mancato e/o incorretto recepimento delle disposizioni comunitarie.

L'Italia ha recepito le direttive comunitarie in materia di acque con forte ritardo (8 anni per le direttive "acque reflue urbane" e "nitrati", 4 anni per la direttiva quadro) e in passato il nostro

Paese ha avuto difficoltà perfino semplicemente a trasmettere i dati e le informazioni richieste dalla Commissione sullo stato di implementazione degli obblighi comunitari; sotto questo aspetto la si è registrato un sensibile miglioramento sensibilmente migliorate con l'istituzione del sistema di reporting WISE – Water Information System for Europe). L'ultima ricognizione effettuata dalla Commissione europea sullo stato di attuazione della direttiva “acque reflue urbane” fotografa una situazione (al 31 dicembre 2009) alquanto allarmante: su un totale di 3.203 agglomerati di potenzialità superiore ai 2.000 abitanti equivalenti bel 1.052 sono considerati dalla Commissione non conformi ad uno o più requisiti della direttiva.

Il ritardo e l'inadempienza dell'Italia è puntualmente rispecchiato dalle procedure di infrazione aperte ai danni del Paese.

Il 19 luglio 2012 la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha emesso sentenza di condanna (Procedura d'infrazione 2004/2034 ex art.258 del Trattato Funzionamento Unione Europea) per il mancato adempimento agli obblighi dalla direttiva 91/271/CEE in materia di fognatura, collettamento e depurazione. La sentenza riguarda 109 agglomerati (8 regioni interessate) con carico generato maggiore di 15.000 abitanti equivalenti che scaricano in “aree normali”. Tali agglomerati, la maggior parte localizzati al Sud tra Sicilia, Campania e Calabria, avrebbero dovuto essere dotati, a far data dal 31 dicembre 2000, di un sistema di reti fognarie conforme ai requisiti comunitari e la totalità delle acque collettate avrebbe dovuto essere assoggettata ad un trattamento secondario o a un trattamento equivalente. A seguito dell'emanazione della sentenza della Corte, la Commissione ha richiesto informazioni circa l'esecuzione della sentenza, accordando due mesi di tempo a partire dalla data della sentenza. Qualora l'Italia non riesca a dimostrare di aver adottato i necessari provvedimenti, la Commissione potrà deferire il Paese direttamente al giudizio della Corte di Giustizia e chiedere il pagamento di pesanti sanzioni pecuniarie senza dover più esperire l'ulteriore fase del parere motivato. -

Molti altri agglomerati sono sotto osservazione da parte della Commissione per il mancato adempimento agli obblighi derivanti dalla direttiva acque reflue urbane. In particolare sono state avviate le seguenti altre due procedure:

- Procedura d'infrazione 2009/2034, che riguarda 159 agglomerati con carico maggiore di 10.000 abitanti equivalenti che recapitano in aree identificate come “sensibile” rispetto al fenomeno dell'eutrofizzazione; lo scorso febbraio la Commissione Europea ha depositato il ricorso alla

Corte di Giustizia dell'Unione Europea per 50 di questi agglomerati, due terzi dei quali si trovano al Nord (Lombardia e Friuli).

- Caso EU Pilot 1976/11/ENVI che, sulla base dei dati trasmessi dall'Italia per il reporting sullo stato di attuazione della direttiva 91/271/CEE al 2005 e al 2007, ha messo in evidenza presunte situazioni di non conformità in 1.530 agglomerati e 58 aree sensibili.

Si tratta, evidentemente, di una situazione di enorme ritardo e drammatica inadempienza rispetto ad uno degli obblighi comunitari basilari che riguarda, appunto, la depurazione degli scarichi. Se il Paese non sarà in grado di attivare immediatamente adeguati strumenti di rimedio le conseguenze potranno essere pesantissime.

Uno di tali strumenti potrà essere la delibera Delibera CIPE n. 60 del 30 aprile che ha assegnato 1.686 milioni di euro, a valere sulle risorse regionali del Fondo per lo sviluppo e la coesione e sulle risorse «liberate» derivanti dalla programmazione comunitaria 2000-2006, a 223 interventi prioritari nel settore ambientale della depurazione delle acque reflue urbane e della bonifica di discariche in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. Ben 96 agglomerati dei 109 oggetto della sentenza della Corte appartengono, infatti, alle regioni del Mezzogiorno (Puglia – Campania – Calabria – Sicilia). Per 72 di questi ultimi la delibera prevede specifica copertura finanziaria per un totale di 121 interventi valutati dai competenti Uffici regionali come necessari e risolutivi del contenzioso. Gli interventi saranno attuati mediante la sottoscrizione di specifici Accordi di Programma Quadro (Mise – Mattm – Regioni) nell'ambito dei quali sono, fra l'altro, individuati i soggetti attuatori, gli indicatori di risultato e i crono programmi di attuazione.

La Commissione europea, oltre a valutare la situazione dell'Italia nei confronti dei procedimenti legali avviati dagli organi giudiziari comunitari, effettua periodicamente un'analisi delle modalità tecniche con cui vengono attuate le previsioni della direttiva quadro acque. In particolare la situazione transitoria della “governance” dei distretti idrografici, benché a tutt'oggi oggi completamente operativa, non ha convinto gli organi comunitari preposti alla valutazione del corretto recepimento della WFD. Gli Uffici della Commissione europea hanno infatti condotto un'analisi preliminare su i piani di gestione dei distretti idrografici prodotti nel 2010 formulando alcune osservazioni che sono state trasmesse in via riservata ed informale al Ministero dell'Ambiente. Tra le osservazioni di carattere generale figura la mancanza di chiarezza nella distribuzione delle competenze e/o l'assenza di formali meccanismi di coordinamento tra le

autorità di bacino nazionali (considerate dagli Uffici comunitari autorità di “sotto-bacino”) e le altre Istituzione chiamate in causa (Ministero dell’Ambiente, Regioni, Province autonome, etc.).

La valutazione preliminare condotta dagli Uffici dell’UE, oltre a rilevare una forte disomogeneità di approcci tra i diversi piani di gestione, ritiene inoltre non chiaro il rapporto tra tali piani e i piani regionali di tutela delle acque ritenendo, soprattutto, che *“il valore aggiunto dei piani di gestione, al confronto con i piani di tutela delle acque, sembra essere piuttosto limitato, il che fa domandare fino a che punto gli obiettivi, le procedure ed i concetti della WFD siano stati effettivamente incorporati nei piani di gestione”*.

La valutazione preliminare condotta dagli Uffici dell’UE, pertanto, ha colto in pieno alcune delle principali debolezze dell’attuale modalità con cui, in via transitoria, l’Italia sta attuando uno dei cardini fondamentali della politica comunitaria in materia di acqua: la gestione integrata delle acque a scala di bacino idrografico.

5. Le problematiche finanziarie ed economiche

5.1 Fabbisogno di investimenti, problematiche delle convenzioni di gestione e finanziamento dei Piani di Ambito

Il processo di pianificazione di ambito, secondo la tradizionale sequenza di attività prevista dalla originaria riforma del 1994, prevede tre fasi distinte:

- a) ricognizione delle opere, degli impianti e delle gestioni preesistenti;
- b) pianificazione degli interventi,
- c) gestione e revisione periodica del Piano medesimo.

Il Piano d’Ambito finora ha rappresentato lo strumento fondamentale di programmazione tecnica, economica e finanziaria del servizio idrico integrato. Tale documento, a partire da una ricognizione delle infrastrutture dell’Ambito, costruisce una serie di vettori previsionali (relativi a costi operativi, ammortamenti, remunerazione del capitale investito, volumi erogati, e, conseguentemente, tariffa reale media), definendo, come già ricordato precedentemente:

- il programma degli interventi (che indica le opere di manutenzione straordinaria e le nuove opere da realizzare, necessarie almeno al raggiungimento dei livelli minimi di servizio ed al soddisfacimento della domanda prevista),
- il modello gestionale e organizzativo (che “definisce la struttura operativa mediante la quale il gestore assicura il servizio all’utenza e la realizzazione del programma degli interventi”),
- il piano economico finanziario, composto dallo stato patrimoniale, dal conto economico e dal rendiconto finanziario, e integrato dalla previsione annuale dei proventi da tariffa, estesa a tutto il periodo di affidamento, che dovrà garantire il raggiungimento dell’equilibrio economico-finanziario e il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione.

Va rilevato che il servizio idrico integrato, connotato da una forte incidenza della previsione di spesa per investimenti e, quindi, da una durata media dei contratti di affidamento superiore a quella generalmente riscontrabile in altri servizi locali a rete di pubblica utilità, si caratterizza per la complessità dell’amministrazione del contratto inizialmente stipulato, che, sia pur molto articolato, non può incorporare tutte le clausole relative ad eventi imprevisi o imprevedibili. Tali difficoltà si sono tradotte in convenzioni spesso incomplete ed incoerenti che non davano un’adeguata definizione di equilibrio economico-finanziario, non definivano correttamente gli interventi e le azioni da intraprendere per ristabilire tale equilibrio in caso di eventi eccezionali che ne compromettessero il mantenimento, non contemplavano in modo completo e corretto le possibilità di recesso, rescissione e termine del contratto stesso.

Tali carenze hanno portato ad attribuire grande importanza ai processi di revisione tariffaria (prevista dal Metodo Normalizzato di cui al D.M. 01/08/96 con cadenza triennale, ma spesso realizzata al di fuori di tale periodicità), che permettono di individuare e valutare l’evoluzione delle grandezze tecnico-gestionali, assumendo un progressivo processo di convergenza tra dati previsionali contenuti nei Piani e valori effettivi riscontrati durante la gestione del servizio risultanti dai bilanci d’esercizio e che, spesso, hanno rappresentato l’occasione per apportare significative modifiche anche alla convenzione di gestione e ai suoi allegati tecnici.

Dall'analisi presentata nell'edizione 2011 del Blue Book, con riferimento a 83 ATO, si rilevano 79 piani di lungo periodo e 4 piani di breve periodo, ai quali si aggiungono le revisioni (28 prime revisioni, 9 seconde revisioni e 2 terze revisioni).

Sulla base delle ricognizioni e delle progettazioni elaborate nei singoli territori, il fabbisogno totale per i prossimi 30 anni è stato quantificato in circa 65,1 miliardi di euro (2,17 miliardi di euro l'anno), a valori correnti.

Essendo il finanziamento pubblico disponibile pari a circa il 9,1% (5,6 miliardi di euro), la parte restante del fabbisogno è coperto dai corrispettivi tariffari, risultanti dall'articolazione del ricavo unitario (tariffa reale media).

Le risultanze finora presentate – elaborate a partire dalle previsioni contenute nei documenti di pianificazione delle Autorità d'Ambito – possono risentire di una sottostima derivante dal mancato raccordo con il fabbisogno di investimenti riconducibile all'attuazione dei nuovi piani di tutela elaborati ai sensi della Direttiva 2000/60/CE.

Utilizzando come riferimento gli interventi previsti in alcuni piani-pilota di investimenti integrativi elaborati da alcune Regioni – interventi programmati anche ai fini del perseguimento degli obiettivi comunitari fissati nel campo della depurazione delle acque reflue – si stima che nel triennio 2013-2015 possano presentarsi, a livello nazionale, necessità aggiuntive di investimento rispetto a quelle programmate nei Piani d'Ambito, per un importo complessivo pari a 8,7 miliardi di euro, corrispondenti a 2,9 miliardi di euro l'anno.

Sommando tale quantificazione al fabbisogno annuale (2,17 miliardi di euro l'anno) stimato nell'edizione 2011 del Blue Book si ottiene un valore degli investimenti richiesti dal comparto, fino al 2015, che si attesta a 5,1 miliardi di euro l'anno, per un totale di 15,2 miliardi di euro nel prossimo triennio e 19,5 miliardi di euro nei prossimi 5 anni.

A fronte di un fabbisogno finanziario così cospicuo, una serie di elementi caratterizzanti gli assetti normativi ed istituzionali – al di fuori della sfera di influenza diretta delle imprese – ha trasformato un settore che per le intrinseche caratteristiche tecniche ed economiche (domanda fortemente anelastica e vita utile degli asset molto lunga) dovrebbe rientrare nella categoria dei settori a basso rischio e basso ma costante rendimento, in un settore a alto rischio e basso

rendimento tale da rendere difficile e costosa la raccolta di capitale privato per il finanziamento degli investimenti.

Giova al proposito richiamare che l'AEEG, nel Documento per la consultazione pubblica 204/2012, assegna esplicitamente alla regolazione tariffaria l'obiettivo di "agevolare la finanziabilità del settore e conseguentemente la realizzazione degli investimenti utili".

E', dunque, utile in questa sede richiamare brevemente i principali fattori disincentivanti la partecipazione del capitale privato agli investimenti del SII al fine di verificare se ed in che misura le novità legislative introdotte nel corso del 2011 e i conseguenti provvedimenti regolatori in via di introduzione da parte dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG) contribuiscano a superare le criticità.

In estrema sintesi³, vengono in evidenza i seguenti elementi:

- inaffidabilità delle stime contenute nei Piani d'Ambito con riferimento ai volumi idrici fatturati frequentemente sopravvalutati, agli oneri gestionali frequentemente sottovalutati, al volume degli investimenti previsti superiori a quanto verificato ex post;
- contenimento delle dinamiche tariffarie compresse da valutazioni di carattere "politico" prima che economico in relazione alla sostenibilità sociale delle tariffe;
- sovrapposizioni di competenze e pervasivi conflitti di ruolo all'interno delle AATO, in presenza di gestori in forma di società miste o di soggetti gestori pubblici;
- severe asimmetrie informative tra concedente e concessionario, da un lato, e tra soggetto gestore e potenziale soggetto finanziatore dall'altro;
- incompletezza contrattuale;
- frammentazione degli operatori del settore e conseguente diffusa sottocapitalizzazione delle strutture societarie;
- instabilità del quadro legislativo e regolatorio soggetti a ripetute modifiche da parte del legislatore nazionale e dell'ente concedente.

³ Sul punto, per una trattazione più ampia si veda M. R. Mazzola, *Il settore idrico*, in C. De Vincenti (a cura di), *Finanziamento delle local utilities e investimenti di lungo termine*, Maggioli Editore, 2012, pp. 39 – 72; nonché dello stesso autore, *Le infrastrutture idriche: finanziamento, regolazione e mercato* in P.M. Manacorda (a cura di), *I nodi delle reti*, Passigli Editori, 2010, pp. 215 – 324.

Queste caratteristiche di contesto, esogene ed ulteriori rispetto alle caratteristiche intrinseche del settore, si aggiungono a quelle note date dalla lunghezza della vita utile delle immobilizzazioni – in molti casi superiore alla durata delle gestioni – e del conseguente rilevante valore residuo degli investimenti non ammortizzati a fine periodo.

Questi fattori hanno determinato negli anni di attuazione della riforma del servizio idrico integrato una rilevante difficoltà per le aziende di gestione nel reperire finanziamenti a medio-lungo termine, in grado di garantire la copertura finanziaria dell'intero fabbisogno generato dalla gestione.

Le poche realtà che sono riuscite a finanziare l'intero Piano d'Ambito hanno fatto ricorso per lo più a operazioni di finanza strutturata (*project finance*) che hanno richiesto profonde modifiche e revisione delle stime e previsioni contenute nei Piani, significative integrazioni e correzioni delle clausole convenzionali e, mediante stringenti vincoli (*covenants*) previsti nei contratti di finanziamento, importanti impegni da parte sia del gestore sia dell'Autorità di Ambito a garantire il perseguimento e il mantenimento nel tempo dell'equilibrio economico-finanziario.

5.1.1 *La finanza da tariffa*

Il finanziamento da tariffa, ovvero il finanziamento da fonti diverse dai trasferimenti a fondo perduto in conto capitale, assume le due distinte forme della *corporate finance* e della finanza strutturata o *project finance*. Nel primo caso il credito concesso al soggetto gestore è garantito dalla sua solidità finanziaria valutata con riferimento al patrimonio ed alle attività complessivamente possedute e svolte da questi. L'onerosità e la disponibilità del credito dipendono dunque oltre che dalle caratteristiche del settore/investimento che deve essere realizzato anche dalle più complessive condizioni di competitività/solidità patrimoniale del soggetto richiedente.

Sul fronte opposto, le operazioni di finanza strutturata traggono la loro sostenibilità direttamente (e in via quasi esclusiva a seconda della modalità *limited* o *no recourse* adottata) dalla capacità del progetto oggetto di finanziamento di generare flussi di cassa adeguati data una, spesso complessa, allocazione delle diverse tipologie di rischio tra tutti i soggetti coinvolti ottenuta mediante la strutturazione del *security package*.

Tanto il modello *corporate finance* quanto quello della finanza strutturata per il finanziamento dei Piani d'Ambito presentano criticità che fanno sì che il primo risulti accessibile principalmente alle *multi utility* e/o ai gestori di dimensioni maggiori caratterizzati da solida esperienza industriale e buona capitalizzazione; mentre il secondo, nonostante un certo entusiasmo iniziale registrato sul finire del secolo scorso, faccia registrare un numero ancora limitato di operazioni di finanziamento dei Piani d'Ambito concluse⁴.

Il principale ostacolo all'accesso alla finanza corporate risiede nella sottocapitalizzazione della gran parte delle strutture societarie che gestiscono il servizio.

Nel caso della finanza di progetto, invece, le principali criticità risiedono:

- nella difficoltà di isolare il singolo o gruppo di progetti di investimento all'interno del complessivo ciclo dell'acqua, ai fini della loro segregazione economica e giuridica, tanto per ragioni di ordine tecnologico quanto per l'impostazione del sistema regolatorio nazionale che privilegia un ruolo del gestore che estende le sue competenze anche alle fasi di realizzazione degli investimenti previsti dal piano d'ambito;
- nella diversa durata del ciclo di rimborso del finanziamento e quello di rientro dell'investimento funzione legato, tra l'altro, alla durata della vita utile delle immobilizzazioni e all'impiego di aliquote di ammortamento fiscale/tecnico;
- nella previsione di flussi di investimento cospicui lungo tutto l'arco della gestione;
- nell'incertezza legata alle modalità di revisione triennale della tariffa;
- nell'insufficiente apporto di capitale di rischio da parte del gestore.

Il project finance è comunque utilizzabile nel SII non già e non solo come forma di finanza strutturata, ma bensì nella sua accezione classica quale *“finanziamento di una specifica unità economica mediante un'operazione in cui il finanziatore considera il flusso di cassa e gli utili di progetto come garanzia per il rimborso del debito e le attività dell'unità economica come garanzia collaterale (P. Nevitt, 1998)”*. Ovvero un meccanismo che si rivolge a singole installazioni, ben individuate ma al tempo stesso ben isolabili nel contesto del SII, con autonoma

⁴ Le operazioni sinora concluse sono 7 su un totale di 107 gestori censiti sul territorio nazionale cui si aggiungono alte 7 operazioni in via di conclusione. Sul punto si veda G. Canitano, L. Danesi, M. Passarelli, P. Peruzzi, *Il project finance e l'investimento nei servizi idrici: Sull'inconciliabilità di due cicli di durata diversa*, WP Anea, 2012, n.2012/01

capacità gestionale specializzata ed autonomo cash-flow. Pur in presenza di una gestione integrata del servizio, esistono varie tipologie di infrastrutture, quali ad esempio grandi depuratori o dissalatori, che per le loro caratteristiche strutturali consentono una gestione "esternalizzata" autonoma da parte di soggetti diversi dal gestore d'ambito, selezionati attraverso una gara di costruzione e gestione per un periodo prefissato e con entrate legate alla vendita "misurata" del servizio. Numerosi impianti di dissalazione operanti sulla costa sud-est del Mediterraneo e, per rimanere in Italia, grandi impianti depurazione sia funzionanti (Milano-Nosedo) che "tentati" (disinquinamento del Golfo di Napoli), rientrano in questo schema. L'applicabilità è comunque condizionata alla piena inclusione dei costi di gestione che vengono a ricadere sul gestore del SII. Si tratta come evidente, di costi "non efficientabili" in quanto derivanti da una selezione competitiva che è alla base del contratto fra concessionario (o subconcessionario) e gestore del s.i.i.

5.2 Aspetti critici della tariffa del SII e la nuova metodologia proposta da AEEG

Il nuovo contesto regolatorio che si è venuto determinando a seguito dell'emanazione del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 ha tra i principali obiettivi quello di superare le difficoltà e i limiti della situazione precedente, cercando innanzitutto di rilanciare gli investimenti nel settore e perseguire l'innalzamento degli standard di qualità del servizio.

Nel nuovo contesto regolatorio, l'attore principale sembra essere l'Autorità dell'energia elettrica e del gas (AEEG), alla quale il succitato decreto attribuisce *"le funzioni attinenti alla regolazione e alla vigilanza della tariffa relativa ai servizi idrici"*. Proprio allo scopo di dare attuazione a tale previsione legislativa, l'AEEG è chiamata, in primo luogo, a:

1. definire un nuovo sistema tariffario, con il duplice scopo di recepire le indicazioni derivanti dal referendum abrogativo del giugno 2011 e rilanciare gli investimenti che, a seguito proprio dell'incertezza generata da quel referendum, hanno subito un'ulteriore battuta di arresto;
2. elaborare linee guida per la predisposizione dei Piani di Ambito da parte delle Autorità di Ambito o dei soggetti che le sostituiranno nel nuovo contesto normativo regionale, in

modo da rendere coerenti gli strumenti di pianificazione con la nuova metodologia tariffaria;

3. definire una o più convenzioni tipo, alle quali le convenzioni in essere si dovranno adeguare e che dovranno prevedere una corretta allocazione dei rischi della gestione tra soggetto gestore e Autorità di Ambito, in modo da rendere finanziabile il progetto nel suo complesso.

Con la deliberazione del 1 marzo 2012, 74/2012/R/idr, l'AEEG ha avviato il procedimento per l'adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici; i provvedimenti dell'Autorità vengono adottati secondo procedure disciplinate dai propri regolamenti interni, in particolare è prevista la diffusione di documenti di consultazione (DCO) a tutti i soggetti interessati, la raccolta di osservazioni scritte e eventuali audizioni collettive e individuali.

Ad oggi, in tema di servizi idrici, l'AEEG ha posto in consultazione cinque documenti:

- a) il DCO n.204/2012 (22 Maggio 2012), in cui ha presentato le prime considerazioni in tema di regolazione tariffaria del servizio idrico;
- b) il DCO n.290/2012 (12 Luglio 2012), in cui ha sottoposto a consultazione una più dettagliata proposta di metodologia tariffaria provvisoria;
- c) il DCO n.348/2012 (2 Agosto 2012), in cui ha trattato il tema dei contenuti della bolletta del servizio idrico;
- d) il DCO n.82/2013 (21 Febbraio 2013), in cui ha esposto i primi orientamenti in materia di obblighi per la separazione contabile per gli esercenti i servizi idrici e in materia di revisione e semplificazione delle disposizioni di separazione contabile;
- e) il DCO n.85/2013 (28 Febbraio 2013), in cui ha trattato il tema della compensazione delle spese sostenute per la fornitura del servizio idrico degli utenti domestici economicamente disagiati (bonus idrico).

Nel corso del mese di settembre, inoltre, l'AEEG ha reso pubbliche, mediante due seminari, alcune formule da adottare nel provvedimento riguardante il metodo tariffario transitorio (MTT), allo scopo principalmente di effettuare simulazioni e test sui vari aspetti e sulle diverse componenti del nuovo metodo tariffario.

Al termine di questo lungo percorso, in data 28/12/2012 con la deliberazione n. 585/2012/R/IDR e il relativo allegato A, l'AEEG ha provveduto ad emanare il nuovo Metodo Tariffario Transitorio con riferimento al periodo di regolazione 2012-2013. Il quadro regolatorio del periodo transitorio è stato completato con la deliberazione n.73/2013/R/IDR del 21 febbraio 2013 che approva le linee guida per la verifica dell'aggiornamento del Piano Economico Finanziario del Piano d'Ambito e la deliberazione n. 88/2013/R/IDR del 28 febbraio 2013 che approva il Metodo Tariffario Transitorio per le gestioni ex-CIPE per la determinazione delle tariffe per gli anni 2012 e 2013.

Nel presente paragrafo si tenterà di individuare le principali problematiche in materia tariffaria, facendo soprattutto riferimento ai contenuti del provvedimento dell'AEEG e alle soluzioni a tali problematiche ivi indicate.

Innanzitutto, occorre sottolineare che la nuova metodologia tariffaria rappresenta uno sviluppo decisamente positivo del contesto regolatorio del SII, introducendo nuovi *driver* funzionali ad obiettivi attualmente non contemplati e/o non trattati in maniera organica dal previgente contesto di regolamentazione nazionale, tra cui in particolare:

1. agevolare la finanziabilità del settore e conseguentemente la realizzazione degli investimenti;
2. favorire la stabilità e la certezza del quadro regolatorio, anche al fine di rafforzare la capacità operativa dei soggetti gestori (meno rischi = meno costi);
3. fornire maggior certezza agli operatori nel rispetto dei diritti degli utenti e della copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio, compresi i costi finanziari (secondo i principi affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 26/11, dal diritto comunitario e dal decreto legge n. 70/11).

Le considerazioni qui svolte e le osservazioni al MTT saranno in primo luogo finalizzate a sviluppare il primo tema, quello della finanziabilità del settore e della realizzazione degli ingenti investimenti di cui c'è necessità.

A tale proposito, un primo aspetto di carattere generale è rappresentato dalla stessa esistenza di un metodo tariffario transitorio: l'entrata in vigore del MTT potrebbe generare, infatti, un vuoto normativo per il calcolo delle tariffe negli anni successivi al 2013; al fine di evitare situazioni di stallo in tutti quei processi che necessitano di certezza pianificatoria (es. processi di acquisizioni,

processi di finanziamento a medio-lungo periodo, etc.), sarebbe auspicabile che il MTT anticipasse il più possibile i criteri del metodo definitivo.

Un altro tema di carattere preliminare e generale riguarda la disponibilità dei dati nel settore dei servizi idrici da parte dei vari attori interessati: molto opportunamente già il DCO 204/2012 evidenzia una delle principali caratteristiche del settore dei servizi idrici italiani, ovvero la mancanza di una banca dati affidabile e completa che possa fornire adeguate serie storiche di dati economici, patrimoniali e gestionali dei servizi svolti negli ATO italiani.

Il nuovo quadro regolatorio che si va delineando da parte dell'AEEG, invece, richiede una consistente disponibilità di dati omogenei e attendibili mediante i quali definire i vari parametri di *performance* di servizio, economica, patrimoniale e finanziaria previsti. La frammentazione gestionale che ancora caratterizza il settore, inoltre, non aiuta a colmare in tempi brevi e senza sforzo la carenza informativa attuale.

Tutto ciò non potrà non determinare la previsione di un'adeguata fase transitoria per la realizzazione del nuovo sistema regolatorio, prevedendo ovviamente anche i necessari incentivi/disincentivi per i gestori e le AATO all'alimentazione di un moderno sistema informativo nazionale che sia la base conoscitiva della regolazione.

Il terzo ed ultimo aspetto di carattere generale riguarda l'inserimento del nuovo soggetto, l'AEEG, nell'attuale contesto regolatorio, che si caratterizza in sostanza come "regolazione per contratto". E' opportuno, infatti, che tra i poteri trasferiti all'AEEG sia incluso quello di emanare una o più convenzioni-tipo a cui uniformare le convenzioni delle future gestioni del SII.. Risulta sicuramente auspicabile che tali convenzioni contengano norme contrattuali coerenti e omogenee con il nuovo contesto regolatorio e tariffario definito dalla stessa AEEG.

Appare tuttavia evidente che il principale problema da affrontare riguarda le gestioni in essere, già attualmente regolate da convenzioni non necessariamente coerenti, anzi sicuramente molto diverse, rispetto alle convenzioni-tipo che saranno predisposte nel quadro del nuovo assetto regolatorio. Per la soluzione di tale questione, si è tentato di fornire indicazioni e suggerimenti utili in altra parte del presente documento.

Addentrando in aspetti più specifici del provvedimento dell'AEEG in materia tariffaria, le questioni che appaiono più rilevanti ai fini della finanziabilità delle gestioni e degli investimenti sembrano essere le seguenti:

1. la definizione e il trattamento tariffario dello stock di capitale investito esistente;
2. la copertura degli oneri di ammortamento degli investimenti;
3. la copertura degli oneri finanziari generati dall'ingente fabbisogno tipico delle gestioni dei servizi idrici;
4. la copertura dei costi operativi e gli incentivi all'efficientamento.

Lo stock di capitale investito esistente

L'AEEG, già nel DCO 204/2012, mette sufficientemente in rilievo la necessità di ingenti investimenti che caratterizza il settore, anche se viene soprattutto evidenziato il fabbisogno di investimenti in fognatura e depurazione, connesso con gli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria.

Sembra, tuttavia, scarsamente sottolineata la necessità di intervenire per l'ammodernamento, la sostituzione e il potenziamento dello stock esistente di capitale, per lo più realizzato negli anni Sessanta, Settanta ed Ottanta e quindi con una vita media attualmente molto superiore ai trent'anni. Tutti i Piani di Ambito sinora elaborati mostrano consistenti carenze soprattutto nella stima degli investimenti in manutenzioni straordinarie, sostituzioni e potenziamenti delle condotte e degli impianti in uso, con specifico riferimento al servizio di acquedotto.

Appare opportuno invertire tale tendenza e il nuovo quadro regolatorio dovrebbe partire proprio da tale problematica per tenerne conto sia in termini di incentivi/disincentivi agli investimenti sia in relazione alle connesse problematiche di bancabilità dei Piani di Ambito.

Nel nuovo MTT si prevede la possibilità per i beni concessi in comodato gratuito al gestore e a prescindere di chi sia il relativo titolo di proprietà, di essere valorizzati alla stessa stregua dei beni conferiti al gestore o dei beni finanziati a fondo perduto. Ciò consente di riconoscere in tariffa una quota di ammortamento che concorre a costituire un fondo per il finanziamento, a fondo perduto, dei nuovi investimenti (FoNI) necessari al mantenimento e allo sviluppo degli impianti del SII. A tal proposito si ritiene che:

- appare condivisibile riconoscere in tariffa la quota di ammortamento come nel caso di beni finanziati a fondo perduto in quanto il gestore è tenuto ad assicurarne il mantenimento;

- la costituzione di un fondo per il finanziamento a fondo perduto degli investimenti, rappresenta sicuramente un aspetto positivo in termini di capacità di sviluppo infrastrutturale del s.i.i., ed anche in termini di valutazione da parte degli operatori finanziari.

Resta, tuttavia, aperto un rilevante problema riguardo all'effettiva possibilità di ricostruire il valore storico di investimenti che sono andati stratificandosi nel corso degli ultimi cinquant'anni e, per lo più, da parte di enti pubblici (comuni, comunità montane e altri enti locali) che non hanno conservato traccia nelle proprie "fonti contabili obbligatorie" di tale valore storico.

Le difficoltà a ricostruire su basi documentali il valore storico dei cespiti esistenti potrebbero risultare sostanzialmente insormontabili, almeno nel breve-medio termine e rendere consigliabile un approccio alternativo, basato su stime parametriche. Gli *asset* esistenti, infatti, grazie alle attività di ricognizione effettuate dalle Autorità di Ambito preliminarmente agli affidamenti del SII, risultano censiti in gran parte del Paese; pertanto, il valore di tali cespiti potrebbe essere ricostruito dalle AATO, utilizzando parametri forniti dall'AEEG e applicandoli alle ricognizioni effettuate a suo tempo, opportunamente aggiornate e riviste dai gestori.

I costi per ammortamenti

A differenza del precedente metodo tariffario, l'AEEG ha optato in maniera definitiva per la strada dell'ammortamento tecnico dei beni, ovvero connesso alla loro effettiva vita utile e non al loro trattamento fiscale. Inoltre, appare esclusa la possibilità di imputare in tariffa ammortamenti con il criterio finanziario. A parità di altre condizioni, il mancato ammortamento integrale degli investimenti entro la scadenza delle concessioni può comportare che anche il debito che ha finanziato tali investimenti non sia integralmente rimborsato entro la scadenza, e determinare quindi:

- il disequilibrio economico finanziario delle gestioni che hanno già acceso contratti di finanziamento su base *project*;
- un rilevante elemento di rischio, in termini di valutazione degli investimenti futuri nel SII, da parte degli operatori finanziari; infatti, se pur mitigato dal diritto dei gestori uscenti a proseguire nella gestione (a sua volta fortemente indebolito dall'onere di continuare a realizzare gli investimenti), in un tale scenario, i finanziatori potrebbero percepire il rischio di erogare finanziamenti aventi durata potenzialmente indeterminata.

Tale rischio potrebbe determinare una forte riduzione dell'attività nel SII. da parte dei soggetti finanziatori; potrebbe pertanto rendersi necessario prevedere la creazione di appositi meccanismi di garanzia da parte di soggetti terzi con opportuno merito creditizio (es. costituzione di un Fondo di Garanzia ad hoc per il SII.).

La scelta operata dall'AEEG in merito agli ammortamenti fa sì che alla scadenza delle concessioni vi sia una quota rilevante (tanto maggiore quanto (i) minore è la durata delle concessioni e (ii) più elevato è il numero di investimenti concentrati in prossimità della scadenza delle concessioni) di investimenti non ancora ammortizzati, che dovranno necessariamente essere riconosciuti al gestore uscente.

In ottica di bancabilità – particolarmente nell'ipotesi di rischio progetto – appare auspicabile invece che il progetto sia autoliquidante, ovvero che il PEF consenta di ripagare il debito entro la scadenza della concessione e nel rispetto dei margini (coda di 1-2 anni, indici di copertura del servizio del debito soddisfacenti, ecc) solitamente richiesti per questo tipo di operazioni.

In alternativa, qualora (in caso di scadenza sia naturale che anticipata della concessione) per il rimborso integrale del debito sia necessario il pagamento dell'indennizzo, sarebbe opportuno, nell'ambito delle clausole volte ad assicurarne l'effettiva disponibilità, prevedere che gli impegni di pagamento del gestore subentrante siano garantiti da un soggetto terzo con merito di credito soddisfacente.

Una possibile leva per mitigare la criticità potrebbe esser rappresentata dall'allungamento delle concessioni anche oltre il limite di 30 anni e tale da permettere, sulla base della vita utile dei cespiti, il totale ammortamento del capitale investito regolatorio entro la scadenza delle concessioni. Tale opportunità potrebbe esser in parte inficiata dalla caratteristica del SII di un flusso di investimenti continuativo lungo tutta la vita delle concessioni, che potrebbe determinare comunque l'impossibilità di giungere all'ammortamento integrale del capitale investito, e sembrerebbe in ogni caso necessario prevedere un sorta di "coda tecnica". In tale ipotesi, sarebbe comunque opportuna la garanzia sopra menzionata in presenza di un debito non totalmente rimborsato a fine concessione, oppure potrebbe essere previsto un periodo finale di concessione in cui il gestore sia obbligato alla sola gestione ordinaria del servizio senza obbligo di effettuare nuovi investimenti così da poter rendere i progetti autoliquidanti, senza necessità di

ricorrere a supporti di tipo “corporate” difficilmente acquisibili e/o di impatto sulla finanza pubblica.

In assenza della garanzia sul pagamento dell’indennizzo, nelle nuove operazioni di finanziamento, l’importo massimo finanziabile potrebbe limitarsi unicamente a quanto completamente rimborsabile entro la scadenza della relativa concessione, senza considerare il flusso di cassa rinveniente dall’indennizzo a carico del gestore subentrante.

Resta infine valida la considerazione che l'ammortamento finanziario, riguardante almeno gli interventi di manutenzione sui beni ricevuti in concessione e perciò gratuitamente devolvibili al termine della concessione: tale modalità di ammortamento risulta una leva fondamentale per sostenere i flussi di cassa della gestione, elemento centrale per la valutazione di bancabilità di ogni progetto di costruzione e gestione.

L'assenza di ogni previsione in tal senso nel nuovo MTT rappresenta uno dei principali vulnus alla possibilità effettiva di realizzare gli investimenti necessari al settore.

Gli oneri finanziari

A seguito dell'abrogazione dell'“*adeguata remunerazione del capitale investito*” avvenuta con il referendum del giugno 2011, il tema della copertura tariffaria degli oneri finanziari appare come uno dei più delicati e sui quali maggiormente si appunterà l'attenzione dei media e dei vari soggetti sociali, economici e politici del Paese.

Nel nuovo MTT, l’AEEG riconosce in tariffa tre diverse tipologie di capitale impiegabile per il relativo finanziamento:

- finanziamenti a fondo perduto;
- finanziamenti ad interesse agevolato;
- finanziamenti reperiti direttamente dai gestori sui mercati finanziari.

Con riferimento al capitale reperito sui mercati finanziari, l’AEEG riconosce un tasso che tenga conto delle condizioni di mercato. Risulta in linea di principio condivisibile l’approccio dell’AEEG di correlare la remunerazione a parametri legati all’andamento del mercato finanziario, superando il rendimento fisso del 7% previsto dal vigente metodo tariffario.

Occorre innanzitutto ricordare che la determinazione di tale valore, anche in funzione di tutte le altre variabili che incidono sulla determinazione dei flussi di cassa, potrebbe rappresentare un fattore di criticità discriminante, specie per realtà che non presentano un merito di credito già soddisfacente. Una valorizzazione di onere finanziario inferiore a quella disponibile sul mercato potrebbe avere effetti negativi molto significativi per la grande maggioranza dei gestori SII e sulla loro capacità di attrarre debito per effettuare investimenti.

Similmente a quanto già adottato in altri settori regolati dall'AEEG⁵, il tasso di rendimento previsto è volto a rappresentare il costo medio ponderato del capitale del gestore, tenendo conto sia dei costi del capitale a debito (capitale scudato) sia dei costi del capitale proprio (capitale non scudato), quest'ultimo commisurato al "*costo a copertura del rischio equivalente al premio assicurativo di una polizza il cui onere si presume minimizzato (in quanto si assume che la polizza venga stipulata in maniera efficiente, ossia con il soggetto in grado di coprire il rischio al minor costo)*".

Per dare attuazione a tale indirizzo, del tutto condivisibile, l'AEEG utilizza due parametri, ERP e β , che rappresentano rispettivamente il premio per il rischio di mercato e la rischiosità relativa dell'attività inerente il servizio idrico, rispetto a quella media di mercato.

Con specifico riferimento ai valori previsti dall'AEEG per questi due indicatori, si osserva che il SII rappresenta ad oggi un settore fortemente diversificato, sia in termini industriali sia in termini regolamentari e contrattuali; pertanto, anche con l'obiettivo di favorire l'apprezzamento da parte di operatori del mercato finanziario, almeno nei primi anni di applicazione della nuova regolamentazione, risulta opportuno applicare ai parametro β e ERP valori tendenzialmente più elevati di quelli utilizzati in settori più maturi dal punto di vista regolatorio.

A questo proposito, si segnala che, stante la presenza di alcuni aspetti di rischio peculiari del SII, gli investitori finanziari percepiscono sul settore una maggiore rischiosità rispetto ad altri settori regolamentati, come risulta peraltro evidente dalla attuale disponibilità degli stessi a finanziare altri settori regolamentati e dalla sostanziale indisponibilità a finanziare il settore idrico:

- una elevata morosità da parte degli utenti (che generalmente non prestano garanzie sui propri impegni di pagamento);

⁵ Settore elettrico e settori del trasporto, distribuzione e stoccaggio di gas naturale.

- presenza di organizzati movimenti di protesta e di una litigiosità/conflittualità superiore rispetto ad altri settori regolati che conferisce una maggiore rischiosità ai flussi di cassa attesi;
- rischio ambientale (e.g. rischio di violazione di norme sulla protezione dell’ambiente, responsabilità sullo scarico dei reflui) superiore rispetto ad altri settori regolati;
- forte componente pubblica che caratterizza il settore contribuisce ad accrescere la percezione di rischio politico/amministrativo;
- necessità di una elevata mole di investimenti su base continuativa nel tempo.

Gli aspetti sopra menzionati, nella misura in cui i relativi rischi non siano in altro modo intercettati dalla regolamentazione tariffaria, devono esser tenuti in adeguata considerazione nella determinazione della remunerazione del settore SII, almeno nei primi anni di applicazione della nuova regolamentazione, per superare l’attuale diffidenza degli investitori finanziari nei confronti del settore idrico.

Si osserva, infine, che l’AEEG prevede che i parametri di riferimento per la determinazione degli “oneri finanziari” riconosciuti con il nuovo sistema tariffario andranno aggiornati ad ogni periodo regolatorio. E’ opportuno segnalare che tale previsione può incidere sulla visibilità dei flussi finanziari futuri attesi per i gestori del s.i.i. e se ne deve quindi tenere conto in ottica di bancabilità, anche considerato che i finanziamenti sottostanti hanno durata ben superiore a quella dei periodi regolatori proposti (3-4 anni).

Al riguardo, si osserva che i finanziamenti al SII hanno generalmente durata superiore a quella dei periodi regolatori e che l’aggiornamento periodico dei parametri non deve alterare l’equilibrio economico-finanziario esistente al momento della stipula dei finanziamenti, ossia deve tenere conto delle specifiche fonti di copertura finanziaria già precedentemente acquisite dal gestore.

La durata del periodo regolatorio e dunque la certezza del riferimento di natura finanziaria, inciderà sulla durata e sulla struttura dei finanziamenti potenzialmente reperibili sul mercato dai gestori SII. Inoltre, la durata del periodo in cui rimangono valide in tariffa le condizioni finanziarie influenza anche possibili finanziamenti su base *corporate*, che tendenzialmente avranno durate ragionevolmente vicine a quelle del periodo regolatorio.

I costi operativi e l'efficientamento

L'AEEG, nei propri documenti e nello stesso MTT, ha affermato il principio che, almeno per il 2012, i costi riconosciuti in tariffa risultino pari ai costi effettivamente sostenuti dai gestori nel 2011, opportunamente rettificati.

Tale principio risulta condivisibile e sicuramente preferibile all'approccio fortemente teorico ed astratto contenuto nel vigente metodo, per il quale i costi operativi riconosciuti in tariffa risultano dalle stime effettuate nel cosiddetto "modello gestionale" contenuto nel Piano di Ambito, stime che determinano i cosiddetti costi di progetto. Tale approccio ha causato problemi assai rilevanti in molte gestioni, a seguito di un costante disallineamento delle stime sui costi operativi di progetto con l'effettivo valore degli oneri sopportati dai gestori.

La metodologia proposta dall'AEEG nel metodo transitorio, tuttavia, richiede comunque un confronto tra i costi effettivi e i costi operativi di progetto definiti nell'ultima versione approvata del Piano di Ambito.

Il riferimento ai costi di Piano serve per determinare la gradualità di convergenza tra questi e i costi effettivi, rinunciando invece nel MTT ad ogni forma di meccanismo di efficientamento e/o di profit sharing (ovvero di condivisione degli effetti positivi di maggiori recuperi di efficienza rispetto a quelli previsti nel Piano d'Ambito). Il rinvio dell'introduzione di tali meccanismi al metodo definitivo appare corretto e prudente, soprattutto per la necessità di definire correttamente una curva di costi standard sulla base di dati affidabili e certi.

Una volta definiti correttamente i costi operativi di riferimento, infatti, sarà possibile applicare il meccanismo di efficientamento proposto dall'AEEG nel DCO 290/2012 e nella relativa "errata corrige", tendente a premiare maggiormente i gestori efficienti rispetto a quelli inefficienti.

Riguardo, infine, ad uno degli aspetti più delicati in materia di costi operativi, quello delle perdite su crediti, l'AEEG sembra aver radicalmente modificato il proprio orientamento tra il MTT e il DCO 290 (si veda il punto 3.65), non prevedendo più alcuna componente tariffaria a parziale o totale copertura del rischio morosità del gestore. Tale decisione appare assolutamente in contrasto con i principi enunciati dalla stessa AEEG nei vari documenti preparatori in merito a questo aspetto e ne può valere la considerazione che se ne è tenuto conto nella quantificazione del parametro β utilizzato per quantificare gli oneri finanziari: tale parametro, infatti, è stato

posto uguale a 0,8, ovvero superiore solo di un decimo a quello indicato per il settore del gas, settore con un rischio percepito molto inferiore a quello idrico.

Non aver in alcun modo tenuto conto del rischio morosità e impagato rischia di rappresentare un colpo mortale e definitivo alla bancabilità del settore e al rilancio degli investimenti e, quindi, appare assolutamente necessario affrontare tale questione nell'ambito del metodo tariffario definitivo.

5.3 Il nuovo Piano di Ambito

Alla luce del nuovo sistema tariffario previsto dall'AEEG, e soprattutto di quello che potrà essere il metodo tariffario definitivo, il principale documento di programmazione del SII., il Piano di Ambito, appare destinato a cambiare radicalmente obiettivi e contenuti rispetto al sistema vigente.

In primo luogo, il Piano di Ambito non avrà più l'obiettivo di definire, in modo anche contrattualmente vincolante, lo sviluppo tariffario per tutti gli anni dell'affidamento, soprattutto perché gli investimenti che saranno presi a base della determinazione della tariffa non risultano più essere quelli previsti nel Piano, ma quelli effettivamente realizzati negli anni precedenti.

Inoltre, il Piano non conterrà più il modello gestionale e la relativa stima dei costi operativi "di progetto", dovendosi calcolare i costi operativi sulla base dei dati effettivi della gestione e di predeterminati meccanismi di efficientamento.

Il Piano di Ambito potrà quindi riprendersi il suo ruolo di documento strategico di programmazione e non di strumento operativo di calcolo tariffario, quale era diventato con il sistema previgente.

Il Piano dovrà definire in modo chiaro e misurabile gli obiettivi di servizio da conseguire, magari anche articolati per periodi regolatori successivi, e dovrà indicare le strategie di investimento, ponendo particolare attenzione alle azioni di efficientamento gestionale e di miglioramento del servizio. Solo così, il Piano di Ambito potrà diventare uno strumento al tempo stesso più utile e più flessibile, superando le rigidità e le astrattezze che lo contraddistinguono attualmente.

L'AEEG dovrà, pertanto, emanare quanto prima proprie linee guida sulla metodologia per la predisposizione del Piano di Ambito, coerentemente con il nuovo quadro regolatorio e tariffario previsto, ponendo particolare attenzione alle modifiche normative che si potrebbero rendere

necessarie soprattutto riguardo al D. Lgs. 152/06 in tema proprio di obiettivi e contenuti del Piano di Ambito (art. 149 e ss.).

5.4 I riflessi del nuovo assetto regolatorio sulla finanza da tariffa e la necessità di meccanismi di finanziamento innovativi

Dalle considerazioni svolte precedentemente emerge con evidenza l'importante contributo che può derivare dall'azione dell'AEEG e dall'applicazione del nuovo metodo tariffario – certamente il MTT recentemente approvato ma ancora di più quello a regime che verrà introdotto a partire dal 2014 – alla finanziabilità degli investimenti del settore. L'attuazione di una rigorosa attività di regolazione contribuisce a ridurre l'incertezza concernente la costruzione delle tariffe ed il loro adeguamento; riduce drasticamente i conflitti di ruolo all'interno degli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali; consente di accumulare un patrimonio informativo essenziale per la conoscenza dei più rilevanti dati economico- patrimoniali delle gestioni che può contribuire a ridurre le asimmetrie informative tra soggetto gestore e potenziale finanziatore. Infine, l'assegnazione ad un soggetto indipendente e “tecnico” delle funzioni di determinazione, verifica ed aggiornamento della tariffa può allentare le pressioni politiche al contenimento della stessa su livelli tali da non garantire adeguatamente il rimborso dei finanziamenti.

Restano, tuttavia, irrisolte altre criticità innanzi citate o perché al di fuori dell'ambito diretto d'intervento del regolatore (sottocapitalizzazione e frammentazione degli operatori, instabilità del quadro normativo); o a causa di scelte e di indirizzi da questi adottati (ammortamento tecnico dei beni vs ammortamento secondo un criterio finanziario) o, infine, a causa delle caratteristiche proprie della struttura dei costi del settore e dell'organizzazione dello stesso (coincidenza del ruolo di gestore e di realizzatore degli investimenti, difficoltà a segregare singoli investimenti rispetto al complessivo ciclo dell'acqua).

Il reperimento di finanziamenti a medio – lungo termine può essere, dunque, reso più agevole operando congiuntamente sulle tre distinte leve dell'innovazione finanziaria, della rivisitazione degli assetti proprietari delle infrastrutture di rete, dell'innovazione nell'impiego delle limitate risorse pubbliche disponibili.

Strumenti finanziari innovativi di mercato che possono utilmente interagire tanto con finanziamenti di tipo corporate quanto con la finanza di progetto sono costituiti da:

- *Securitization*. Le cartolarizzazioni possono assumere configurazioni diverse in funzione della diversa natura dei flussi di cassa futuri ceduti (crediti della SPV appositamente costituita o delle banche d'affari ovvero ricavi futuri derivanti dalla tariffa). Si tratta di strumenti finanziari piuttosto complessi che consentono di innalzare il *rating* di un progetto di investimento, riducendo i costi finanziari, anche con *leverage* maggiori. In generale le operazioni di cartolarizzazione prevedono la cessione a titolo oneroso di crediti presenti e futuri da parte di un soggetto (Originator) ad una società veicolo (SPV) che finanzia l'acquisto di questi crediti mediante l'emissione di nuovi titoli di debito (Collateralized Debt Obligations CDO). Ai fini del buon esito di queste operazioni si richiedono però un pacchetto di garanzie solido e regole di protezione dei creditori trasparenti. La tecnica del *credit tranching*, inoltre, permette di creare titoli con *rating* elevato anche se nel suo complesso l'emissione è garantita da un sottostante di qualità inferiore. Nella versione corporate, lo strumento meglio si attaglia a operatori multi utility e di dimensioni medio-grandi. Inoltre, attuata in combinazione con operazioni di finanza di progetto consistenti, la cartolarizzazione consente ai finanziatori di rendere più liquido il loro portafoglio di attività. La maggiore stabilità del quadro regolatorio che va emergendo dovrebbe contribuire positivamente alla diffusione dello strumento.
- Emissione di bond o accensione di mutui con garanzie *monoline*. In questo caso il mutuo o l'emissione sono assistiti da garanzia irrevocabile ed incondizionata prestata da compagnie di assicurazione che si occupano esclusivamente dell'assicurazione di obbligazioni emesse da altri soggetti e con rating finanziario AAA. Questo rating si trasmette al mutuo o bond riducendone l'onerosità ed il rischio per gli investitori finanziari. Largamente diffuso nel Regno Unito e negli USA, l'utilizzo delle monoline ha caratterizzato quasi tutte le principali strutturazioni finanziarie relative al settore idrico nei contratti di PPP e PF, consentendo alle società idriche inglesi l'accesso a più ampie fasce di mercato. Alla base della ricorso diffuso a questo strumento si ritrovano la prevedibilità del cash flow, la relativa stabilità della domanda e l'efficienza della regolazione. A ciò si aggiunge, nell'esperienza anglosassone il ruolo svolto da agenzie esterne nella determinazione del livello necessario degli investimenti. Un insieme di circostanze che rende, in quel paese, gli investimenti nel settore relativamente poco rischiosi.

Occorre tuttavia considerare che, tenuto conto del contesto dei mercati finanziari, che ha significativamente ridotto il volume di attività strutturate e di fatto azzerato l'operatività delle *monoline*, e delle caratteristiche, passate ed attuali, del SII il ricorso a tecniche di finanziamento innovative non sembra possa apportare benefici significativi, anche con riferimento alla possibilità di accedere a finanziamento a lungo termine, sino a quando non si consolidino le condizioni di base che consentano la finanziabilità degli investimenti nel SII, in particolar modo nell'ipotesi di rischio progetto. La complessità nel montaggio di strumenti di finanziamento sofisticati renderebbe inoltre tale opportunità applicabile solo a operazioni di finanziamento di rilevante dimensione, a fronte invece di una elevata frammentazione del sistema. In sintesi, il ricorso a tecniche innovative di finanziamento è possibile successivamente a una fase di consolidamento del settore, quando la maturità dello stesso potrà costituire una base affidabile per soluzioni di ottimizzazione finanziaria, privilegiando invece nel breve termine la ricerca di strumenti finanziari semplici e/o tradizionali, più funzionali, tra l'altro, anche in considerazione dell'attuale diffidenza degli investitori finanziari nei confronti del settore idrico.

Modifiche agli assetti proprietari degli impianti e delle grandi infrastrutture di rete, possono contribuire a rendere maggiormente attrattivo il settore per l'investimento privato agendo sulla ripartizione del rischio tra la parte pubblica e quella privata e disaccoppiando il periodo, lungo, di ammortamento delle opere da quello, più breve, della gestione.

Il trasferimento della proprietà di reti, impianti e dotazioni ad una società a capitale interamente pubblico (o eventualmente partecipata da soggetti finanziatori istituzionali) è compatibile con ipotesi diverse rispetto al ruolo assegnato alla società delle reti. Questa può limitarsi alla gestione amministrativa degli asset ad essa trasferiti o essere titolare di ampie competenze di pianificazione degli investimenti e di realizzazione degli stessi. In questo caso la società delle reti è titolare degli investimenti e responsabile della estinzione del debito contratto per la loro realizzazione resa possibile dai canoni pagati dal soggetto gestore.

Il vantaggio di questa ipotesi "pesante" risiede nel poter rendere indipendenti i tempi di ammortamento degli investimenti dal periodo dell'affidamento in concessione, eliminando contestualmente le difficoltà legate al riscatto degli investimenti non ammortizzati al termine della gestione, fonte di problemi di *hold up* con conseguente tendenza alla riduzione degli investimenti al di sotto del livello ottimale da parte del gestore nel periodo finale dell'affidamento. Inoltre l'esistenza di una società patrimoniale pubblica può ridurre

l'indebitamento finanziario degli operatori idrici e migliorare il rapporto debito/equity e in ogni caso rende più semplice il processo di suddivisione dei rischi connessi alla insolvenza nelle situazioni di transizione⁶. La possibilità di costituire una società patrimoniale con queste caratteristiche va comunque verificata alla luce delle ultime sentenze della Corte Costituzionale che hanno considerata implicitamente abolita la norma che le contemplava (dlgs. 267/2000 art. 113 comma 13); tuttavia un intervento legislativo mirato potrebbe consentire la sua attivazione, qualora un'analisi più approfondita ne confermasse l'efficacia.

Esclusa la possibilità di ricorrere in misura rilevante, come avvenuto nel passato meno recente, alla fiscalità generale per il finanziamento pubblico del settore in ragione delle evidenti e persistenti ristrettezze di bilancio che indistintamente affliggono lo Stato, le Regioni e gli enti locali, si rende necessario introdurre e diffondere l'utilizzo di fondi pubblici in forme alternative al tradizionale fondo perduto che ne massimizzino l'efficacia in termini di realizzazione degli investimenti, di qualità del servizio e di capacità di soddisfare i fabbisogni delle comunità servite.

Una modalità di finanziamento pubblico degli investimenti nel settore che, nell'esperienza statunitense, ha dimostrato di essere particolarmente efficace rispetto alle suddette finalità è quella dei fondi rotativi statali (*State Revolving Funds* SRV). Amministrati dall'*Environmental Protection Agency* (EPA), i fondi erogano finanziamenti agevolati e/o garanzie su prestiti e/o emissioni obbligazionarie principalmente a favore degli enti locali ma anche individui, organizzazioni no-profit e imprese commerciali per la realizzazione di infrastrutture idriche di diverso tipo.

I fondi hanno natura rotativa e pertanto le quote di rimborso del capitale e gli interessi ritornano al fondo alimentandolo e hanno destinazione vincolata a investimenti nel settore idrico.

I due fondi attivati, il Clean Water SRF e il Drinking Water SRF costituiti rispettivamente nel 1988 e nel 1997, hanno complessivamente erogato prestiti sino al 2009 per circa 90,2 Miliardi di dollari. Il successo dello strumento è ulteriormente dimostrato dal confronto tra i tassi agevolati praticati sui prestiti rispetto a quelli di mercato per operazioni analoghe nonché dal tasso di utilizzo delle risorse complessivamente disponibili che si approssima al 100%. Particolarmente rilevante per il nostro paese è il peso rilevante che i piccoli sistemi idrici e le comunità svantaggiate hanno nella composizione degli impieghi complessivi dei due fondi. Nel 2009, poco

⁶ Sul tema delle società pubbliche delle reti vedasi M. R. Mazzola, *Le infrastrutture idriche: finanziamento, regolazione e mercato*, cit.

meno dell'80% dei prestiti concessi dal Clean Water SRF e poco più del 38% di quelli erogati dal Drinking Water SRF hanno riguardato sistemi idrici con meno di 10.000 utenti serviti.

Le caratteristiche salienti di questi fondi che sono alla base del loro buon funzionamento rivestono particolare interesse se raffrontate alla situazione italiana.

In primo luogo i fondi sono cofinanziati: per ogni dollaro versato al fondo da parte dello Stato federale, lo Stato contribuisce in misura del 20%. Questo meccanismo potrebbe essere facilmente ed utilmente replicato in Italia ed in particolare dalla regioni meridionali destinatarie di rilevanti risorse comunitarie e nazionali per le politiche di coesione.

Particolarmente rilevante ai fini dell'efficacia dello strumento è il processo di validazione/selezione dei progetti presentati dai singoli stati. Questi ultimi devono indicare con chiarezza il bisogno che gli investimenti dovrebbero soddisfare; la misura di questo soddisfacimento, un'analisi approfondita delle ipotesi alternative. Tutti elementi soggetti alla valutazione dell'EPA. Questo aspetto risulta spesso carente nelle scelte programmatiche dei soggetti pubblici e contribuisce a spiegare la mancata realizzazione degli investimenti programmati. In Italia, ed in modo particolare in alcune regioni la mancanza di una struttura tecnica competente, autorevole e, per quanto possibile, indipendente deputata alla valutazione e validazione degli investimenti proposti nei Piani di Ambito non consente di garantirne la *usefulness* in particolar modo quando questi interventi sono finanziati con risorse pubbliche.

Fra le ipotesi di capitalizzazione iniziale di un fondo rotativo di questo tipo è stata avanzata quella di una confluenza del FoNI. Certamente potrebbe essere utile considerare una gestione centralizzata del fondo, affidata ad un soggetto istituzionale (ad es. CDP o Cassa Conguaglio per il Settore Elettrico), attraverso la quale evitare che disponibilità limitate a livello di singolo gestore possano scoraggiare gli investimenti, al contrario di un'aggregazione che potrebbe consentire interventi mirati più significativi. Una gestione centralizzata permetterebbe anche di superare il rischio di una spesa inefficiente, che potrebbe verificarsi in presenza di forti incentivi ad investire a fronte di risorse finanziarie inferiori a quelle necessarie. In considerazione delle forti differenze infrastrutturali a livello territoriale, inoltre, la gestione centralizzata del fondo consentirebbe una più efficace ottimizzazione degli interventi, nonché una redistribuzione solidaristica delle risorse. D'altro canto, va osservato che il mantenimento di una capillarizzazione locale dei fondi disponibili significherebbe anche aumentare il costo del capitale integrativi necessario per gli

investimenti, in conseguenza dell’attuale frammentazione delle gestioni che nella maggior parte di casi comporta un basso rating creditizio. Va tuttavia evidenziato che la centralizzazione del FoNI va analizzata con molta prudenza per i significativi effetti negativi che può avere sulla gestione finanziaria delle aziende del settore, anche in conseguenza della forte disomogeneità nella distribuzione territoriale di questa componente tariffaria.

Sembra realistico pensare, in base alle disposizioni sul funzionamento del FoNI previste dall’attuale quadro regolatorio, che le risorse che afferiranno nel fondo per un periodo significativo a partire dalla sua costituzione non saranno sufficienti a garantire gli investimenti di cui il settore avrebbe bisogno. Sarebbe quindi necessario quantificare gli importi che sarebbe possibile convogliare nel fondo attraverso la leva tariffaria e concepire un conferimento aggiuntivo al fine di costituire un moltiplicatore sufficiente ad attivare gli investimenti necessari.

E’ importante in ogni caso approfondire quale sia la struttura più appropriata del fondo per quanto riguarda le entrate, la contabilizzazione di questi contributi da parte delle imprese, la gestione dei fondi, il regime fiscale.

Il finanziamento di questo tipo di fondi rotativi rientra comunque appieno tra le tipologie di spesa ammesse dai regolamenti concernenti l’utilizzo dei fondi comunitari. Nel periodo di programmazione corrente (2007 – 2013) le regioni e le amministrazioni centrali hanno largamente fatto uso di questi fondi per l’erogazione di garanzie a favore delle PMI e per il finanziamento di interventi di riqualificazione urbana e di efficientamento energetico (Fondi Jessica); in quest’ultimo caso in collaborazione diretta con la BEI e il Fondo europeo per gli investimenti (FEI). Al 31 dicembre 2011, le risorse finanziarie dedicate agli strumenti di ingegneria finanziaria nei Programmi Operativi “2007-2013” ammontano complessivamente a quasi 2,7 miliardi di euro (di cui 1.636,67 Meuro per le 4 Regioni Convergenza e 1.060,09 Meuro per le Regioni Competitività).

Con qualche eccezione, l’effettivo utilizzo di questi fondi è risultato insoddisfacente⁷ e in nessun caso i fondi hanno riguardato la concessione di garanzie associate al finanziamento di investimenti in infrastrutture.

⁷ Sul punto si veda il Rapporto Annuale 2011 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, p. 204 e ss.

La costituzione di un fondo nazionale di garanzia per la realizzazione di infrastrutture “calde”, al cui finanziamento concorrano fondi nazionali e comunitari accanto a fondi di operatori istituzionali (quali CdP) potrebbe costituire un utile strumento da candidare, nei mesi a venire, nell’ambito della predisposizione dei documenti di programmazione per il periodo 2014 – 2020 dotandolo delle risorse finanziarie adeguate e di un sistema di governance che tenga conto del complesso assetto istituzionale multilivello caratteristico della programmazione comunitaria.

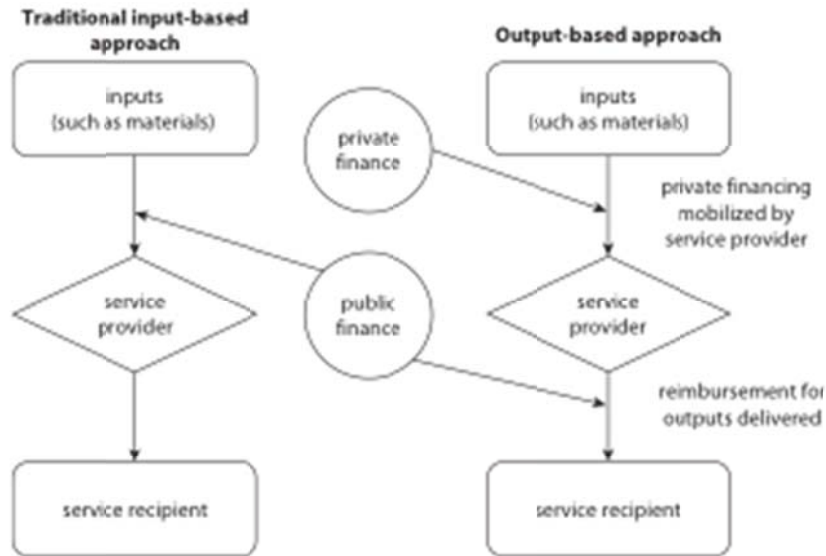
Un più forte orientamento degli investimenti al raggiungimento di standard di qualità predefiniti e al soddisfacimento di bisogni manifestati dalle comunità servite, può essere ottenuto mediante lo sviluppo ed applicazione di meccanismi di premialità, finanziati con risorse pubbliche, che condizionano l’erogazione del contributo pubblico al raggiungimento di specifici obiettivi di servizio.

Il meccanismo potrebbe essere mutuato dall’esperienza avviata a partire dal 2003 dalla World Bank per la fornitura di infrastrutture di base e servizi sociali alle popolazioni più povere attraverso la Private Sector Development Strategy.

Il meccanismo differisce da quello degli obiettivi di servizio adottato dall’UVAL a partire dal corrente periodo di programmazione della politica di coesione cofinanziata con i fondi comunitari.

La figura seguente⁸ chiarisce le differenza tra l’approccio *output-based* e quello tradizionale basato sul controllo e verifica degli input.

⁸ Tratta da Y. Mumssen, L. Johannes, G. Kumar, *Output-Based Aid: Lessons Learned and Best Practices*, The World Bank, 2010.



Source: Brook and Petrie 2001.

L'intervento della finanza pubblica a favore del fornitore del servizio si realizza solo al raggiungimento di specifici obiettivi che trascendono la mera realizzazione fisica dell'intervento essendo gli output definiti quanto più contrattualmente possibile vicini agli *outcome* desiderati. Questo meccanismo trasferisce il rischio del raggiungimento degli obiettivi prefissati a carico del soggetto gestore che in questo modo ha incentivo a realizzare investimenti efficaci.

Il meccanismo degli obiettivi di servizio, invece, pur rientrando nella famiglia più ampia di quelli che possono essere definiti come *result based mechanisms*, non rende l'intervento della finanza pubblica a favore del soggetto gestore dipendente dal raggiungimento degli obiettivi fissati, in quanto la premialità eventualmente conseguita viene trasferita al soggetto pubblico, la Regione, titolare delle funzioni di programmazione dei fondi comunitari.

6. Considerazioni conclusive e proposte

Nei paragrafi precedenti sono state sviluppate alcune considerazioni che consentono di dare una risposta alle domande che sono state poste nel paragrafo iniziale di questo paper relativamente alle necessità di investimenti nel settore e al realismo delle attese di una loro ripresa. Pur nella convinzione che la strada intrapresa con l'affidamento all'AEEG del ruolo di regolatore del sistema sia quella corretta e vada perseguita e rinforzata e con la coscienza delle difficoltà di avvio del processo, tuttavia al momento attuale non si può essere ottimisti che in tempi brevi si

possa raggiungere un assetto del sistema sufficientemente stabile da indurre i soggetti finanziatori, istituzionali e privati, ad investire nel settore.

Fra le cause di incertezza, più dettagliatamente illustrate precedentemente, le più importanti sono il difficile passaggio da una regolazione per contratto ad una con regolatore forte centrale, in mancanza di un database sufficientemente vasto e validato da consentire la calibratura di modelli di standardizzazione dei costi che rappresentino la complessità di un sistema con forti interazioni ambientali e sociali. La mancanza di dati affidabili e di omogeneità nella redazione dei documenti contabili richiede un periodo non breve per arrivare ad un metodo tariffario definitivo applicabile in tutto il territorio nazionale e con significative differenze orografiche anche all'interno delle stesse aree geografiche. E' probabile che per tenere conto delle differenze territoriali l'adozione di costi standard vada perseguita con un approccio più dettagliato di quello applicabile in altri settori, come quello energetico, dove le eterogeneità sono meno marcate.

In questo contesto la necessità di rivedere, sia nella forma che nella sostanza, i Piani d'Ambito è stata evidenziata in tutti i paragrafi settoriali, unitamente alle difficoltà derivanti dal problematico riassetto delle funzioni dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nel processo, e dalle interazioni fra regolazione economica ed ambientale. Fra gli aspetti giuridici va messa in particolare evidenza la problematica dell'applicazione del nuovo sistema tariffario che deriva dai risultati referendari alle convenzioni in essere, mentre fra quelli ambientali la definizione dei costi ambientali e della risorsa, il riassetto del sistema delle concessioni e in definitiva la necessità di rivedere i Piani di Gestione dei Distretti Idrografici e l'organizzazione della governance ambientali sono problemi non più eludibili se non vogliamo incorrere in altre procedure di infrazione oltre a quelle numerosissime già aperte nel settore della depurazione, che in parte si sono già concluse con la condanna dello Stato italiano.

Ripartendo proprio dalle necessità di investimento per far fronte a queste procedure, che si aggiungono a quelle necessarie per evitare l'ulteriore degrado degli asset infrastrutturali, come le reti idriche che presentano in molte aree perdite molto rilevanti, appare opportuno che almeno per gli interventi più urgenti sia opportuno attivare provvedimenti specifici che consentano il loro finanziamento a far carico della tariffa, considerando che l'attuale situazione del debito pubblico in Italia rende molto problematico il reperimento a fondo perduto di ulteriori risorse oltre a quelle già disponibili con l'impegno dei fondi europei. Questi provvedimenti potrebbero altresì trovare applicazione anche a regime per il finanziamento

attraverso la finanza di progetto dei grandi interventi infrastrutturali fisicamente definibili, assicurando loro una certezza di ripagamento anche quando presentano periodi di ammortamento che vanno oltre la durata del contratto.

La contestuale progressiva equiparazione degli investimenti necessari per la manutenzione dell'efficienza continuativa delle opere interrato con lunghi tempi di ammortamenti, quali le reti di distribuzione idrica e di collettamento fognario, a costi di gestione può contribuire a contenere ulteriormente il problema del valore residuo delle opere a fine contratto, riducendo le incertezze del sistema. Nelle fasi successive del lavoro del gruppo va certamente approfondito l'impatto tariffario di questa proposta, che ricalca sostanzialmente le modalità di *"rolling forward"* adottate da OFWAT, che ha consentito la realizzazione degli investimenti negli ultimi 18 anni per un ammontare di 90 miliardi di euro. In questo metodo gli investimenti sulle reti sono considerati immediatamente spesa operativa e non contabilizzati tra gli *asset* esterni, che comprendono quindi principalmente gli impianti, e sui quali la tariffa remunera gli ammortamenti ed il costo del capitale investito⁹.

Logicamente una condizione essenziale per ridurre i costi e migliorare l'efficienza del servizio è la qualità degli investimenti. L'esperienza inglese ed americana insegna che l'applicazione generalizzata dei metodi di valutazione tecnico-economica nel processo di definizione degli investimenti ha contribuito a raggiungere questo risultato, e che diventa indispensabile quando si vuole applicare, come è chiaramente intenzione dell'AEEG, l'approccio *output-based* piuttosto che quello tradizionale basato sul controllo e verifica degli input, che è stato perseguito sino ad adesso. Questo comporta logicamente la definizione di metodologie condivise fra regolatore, soggetti istituzionali territoriali coinvolti nel processo, gestori e finanziatori.

In particolare, poiché al di là della eventuale fase di gara, la tipologia propria di questi contratti comporta una rivisitazione degli stessi ad intervalli regolari, la fase di revisione dei Piani (con cadenza di 3-5 anni) deve essere sostanzialmente effettuata dalle strutture organizzative che governano gli ATO sotto lo stretto controllo dell'AEEG e sul modello adottato dall'OFWAT in Inghilterra. Deve cioè comprendere anche un'approfondita discussione sui programmi di

⁹ Per una descrizione della metodologia applicata da OFWAT vedi Giordano Colarullo, Mario Genco e Mario Rosario Mazzola, " Modelli tariffari alternativi per il finanziamento del rinnovo e manutenzione delle reti idriche " *La Gestione delle reti idriche*" a cura di Paolo Bertola e Marco Franchini, Franco Angeli, Milano, 2011

investimento nel periodo di regolazione, identificandone i costi e i benefici¹⁰, le procedure approvative ed autorizzative e le modalità di finanziamento e di realizzazione. Per realizzare questo processo occorre che i regolatori territoriali e l'AEEG dispongano di adeguate capacità specialistiche.

In più parti della relazione si è sottolineato come il Servizio Idrico Integrato non debba essere considerato unicamente come un servizio di interesse pubblico finalizzato a soddisfare le necessità dell'utenza a costi sostenibili, ma anche come uno strumento essenziale ai fini della tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche. Questa doppia funzione del servizio, potrebbe determinare situazioni conflittuali tra gli interessi del gestore e quelli collettivi riconducibili alla tutela dell'ambiente. Il recente metodo tariffario provvisorio adottato dall'AEEG tratta solo marginalmente tali aspetti, ritenendo che essi debbano essere affrontati a livello di piano d'ambito, di competenza degli enti locali. Pur considerando corretta tale posizione, da cui consegue ancora una volta la necessità di procedere con urgenza alla revisione dei piani d'ambito, ma in quadro normativo finalmente a regime, si ritiene tuttavia che anche il metodo tariffario possa svolgere un ruolo attivo, imponendo ad esempio di includere alcune tipologie di interventi tra quelli da inserire in tariffa. Ci si riferisce in particolare a quelli che consentirebbero di risolvere le molte procedure di infrazione alle direttive comunitarie attualmente aperte (principalmente per il mancato rispetto della direttiva 91/271/CEE in materia di fognatura, collettamento e depurazione), che se portassero a condanne del nostro paese, potrebbero determinare, come già detto, seri danni economici. Dato il numero cospicuo di agglomerati interessati, solo parzialmente ridotto a seguito delle risorse finanziarie messe a disposizione per il superamento delle infrazioni comunitarie dalla già citata delibera CIPE, e il presunto elevato importo dei lavori, andrebbe attentamente valutata l'ipotesi di una iniziativa a livello nazionale, supportata da adeguati strumenti economico- finanziario.

Analoga iniziativa potrebbe essere sviluppata per un programma relativo alla riduzione e contenimento delle perdite idriche nelle reti di distribuzione, sviluppando contestualmente innovazione tecnologica e investimenti nel settore, che hanno la caratteristica di investimenti

¹⁰ Un manuale specifico per l'applicazione dell'analisi costi- benefici nel servizio idrico è " The role and application of cost benefit analysis. Volume 1: Generic guidance and Volume 2: Sewer flooding guidance" , UKWIR, London, 2007. La rivisitazione critica di questa metodologia e della sua applicazione nel processo di revisione PR09 è descritta in "Review of Cost-Benefit Analysis and Benefit Valuation", UKWIR, London, 2010. Una introduzione generale sui benefici connessi agli investimenti nel settore è " Benefit of Investing in Water and Sanitation", OECD; Paris, 2011

diffusi e di ridotto impatto ambientale e amministrativo, caratteristiche particolarmente favorevoli in una fase economica depressiva quale quella attuale.

Per quanto riguarda gli strumenti finanziari che è possibile attivare per agevolare gli investimenti nel settore , come già detto le deliberazioni dell'AEEG non appaiono da sole risolutive del problema dei rischi percepiti dai soggetti finanziatori degli investimenti, per motivi endogeni (contenuto premio al rischio impresa nel nuovo metodo in osservanza dei risultati del referendum) che esogeni (sistema regolatorio ancora provvisorio e incompleto, modesta affidabilità finanziaria degli enti locali per le gestioni *in-house provider*, debolezza istituzionale e organizzativa delle strutture di regolazione a livello di ambito in molte aree del paese, elevati rischi ambientali e politici, condizioni di arretratezza funzionale delle infrastrutture e loro progressivo decadimento, necessità di investimenti molto elevati proprio nelle aree dove il sistema organizzativo è debole). Nell'ipotesi che il metodo non venga considerato coerente con i risultati della consultazione popolare queste problematiche verrebbero esaltate dalla mancanza di un coinvolgimento del gestore nel rischio finanziario, che comporta logicamente un aumento del rischio percepito dai soggetti finanziatori, sui quali ricadrebbe interamente.

Gli interventi che è possibile attuare per migliorare la credibilità del settore nei confronti dei soggetti finanziatori in parte sono ascrivibili alla responsabilità dell'AEEG (modello standard per la convenzione di gestione, definizione certa delle modalità di riscatto delle opere non ancora completamente ammortizzate a fine contratto, distinzione fra investimenti per nuove opere e quelli per il mantenimento degli asset che possono essere assimilati a costi operativi riducendo il rischio nel caso di default, modalità di determinazione della tariffa sociale e della articolazione tariffaria) ; la AEEG ha in programma la definizione di alcuni di questi interventi, per i quali ha già avviato la fase di consultazione, ed è sperabile che vengano approvati in tempi coerenti con le necessità del settore.

Gli interventi che invece sono al di fuori della possibilità di azione dell'AEEG sono quelli che il governo ed il parlamento possono prendere per contribuire a migliorare la credibilità del sistema e ridurre i rischi, quali la creazione di un fondo di garanzia per gli investimenti nel caso di default del gestore e di un fondo di coesione per accelerare gli investimenti in presenza di gestioni efficienti. Questi strumenti, che in ogni caso sono coadiuvanti e non sostitutivi di una regolazione efficiente a livello centrale e locale, possono essere utilmente utilizzati unitamente ad altri mutuati da esperienze di altre nazioni , quali i fondi rotativi, i Water Bonds e la finanza di

progetto per i casi specifici ove è possibile impiegarla utilmente . Prima di specificare brevemente le modalità attuative di questi strumenti va ribadito che nessuno di questi strumenti è una panacea, ma che solo una loro corretta combinazione può risultare utile per raggiungere l'obiettivo.

Il fondo di garanzia ha lo scopo di assicurare che in caso di default temporaneo o definitivo del gestore del servizio gli investitori sono garantiti in relazione al pagamento del debito contratto per investimenti. Il default temporaneo può essere conseguenza di causa di forza maggiore (ad esempio area terremotata) mentre quello definito è connesso ad una interruzione del contratto non programmata. L'accesso al fondo da parte del gestore (default temporaneo) o dell'ATO (default definitivo) dovrebbe essere regolato dall'AEEG, e il fondo gestito da un soggetto istituzionale. Il prestito temporaneo dovrebbe essere restituito con modalità predeterminate una volta raggiunte di nuovo le condizioni di stabilità. Il fondo potrebbe essere alimentato da un lieve incremento tariffario oppure dai canoni sull'uso dell'acqua o dai fondi rotativi più avanti descritti. Il beneficio principale di questo fondo è l'attesa riduzione dei tassi di interesse praticati dagli investitori, portando il settore alle più logiche condizioni di basso rendimento con basso rischio .

Il fondo di coesione destinato alle infrastrutture potrebbe essere pensato come un fondo rotativo alimentato per quota parte dalla fiscalità generale dello stato e in misura percentualmente fissata dalla fiscalità regionale (in USA 80% federale e 20% statale). Questo fondo potrebbe essere accompagnato anche dalla possibilità di emissione da parte dei gestori di "water bonds" per i quali va previsto un trattamento fiscale agevolato e garanzie da parte possibilmente dello stato che ne elevano lo standing. Il mix di finanziamenti consentirebbe l'approvvigionamento dei fondi per investimenti con tassi significativamente più bassi di quelli del mercato. Il fondo a regime si deve alimentare principalmente con le rate di restituzione dei capitali prestati. Anche esso potrebbe essere posto sotto il controllo dell'AEEG e gestito da soggetti istituzionali quali la CdP e la BEI, che avrebbero anche il compito di selezionare i progetti da finanziare sulla base della loro validità tecnica e dell'analisi costi-benefici.

Per il finanziamento di singole opere facilmente enucleabili dal complesso del sistema idrico integrato(quali impianti di potabilizzazione e di depurazione) si potrebbero regolare e agevolare fiscalmente strumenti di finanza strutturata , quali la finanza di progetto. Questi strumenti hanno sicuramente costi superiori agli altri prima descritti, ma hanno il vantaggio di non incidere

sul livello di indebitamento dei gestori e sul patto di stabilità degli enti locali in caso di gestione *in-house provider*.

Nella fase di revisione del Dlgs.152/2006 si potrebbe inoltre arricchire la casistica degli strumenti gestionali del servizio, introducendo e regolando forme di gestione ampiamente previste in altri paesi europei quali la gestione per conto, nella quale il gestore ha solamente compiti operativi, e l’*affermage*”, dove il gestore ha il compito di identificare e proporre gli investimenti ma la loro responsabilità e onere finanziario rimane a carico degli enti locali, ai quali viene trasferita anche la quota tariffaria, incassata dal servizio di acquedotto, destinata al pagamento dei debiti contratti per gli investimenti.

Tali forme di gestionali cosiddette operative, il cui contratto normalmente ha durata non superiore ai 10 anni, potrebbero essere affiancate e/o integrate alle forme di gestione *in-house* già delineate nel paragrafo 3.5. In questo contesto, potrebbero essere utili anche le società patrimoniali delle reti, richiamate nel paragrafo 5.4.

Nelle fasi successive dello studio si intende approfondire anche da un punto di vista giuridico il tema delle forme organizzative del servizio idrico che consentono un maggiore controllo e partecipazione degli utenti, analizzando la loro compatibilità con l’efficienza gestionale e la capacità di affrontare problematiche industriali complesse con strutture di *governance* innovative che coniugano indipendenza dalla politica e controllo partecipativo dal basso. Questa problematica è molto importante non solamente negli affidamenti a gara in concessione a terzi o a società mista, ma ancora di più negli affidamenti *in-house*, in quanto la proprietà pubblica non è da sola garanzia di efficienza e terzietà rispetto al controllo politico. L’analisi critica di esperienze in altri paesi industrializzati può fornire importanti elementi di riflessione e suggerire soluzioni.

Inoltre è opportuno da parte del governo prevedere delle forme di assistenza per le strutture tecniche di supporto agli organismi d’ambito, che in molti casi non sono risultati preparati per i difficili compiti di regolazione che la normativa attuale assegna loro. In questo senso potrebbe essere più logico prevedere ambiti coincidenti con territori regionali e agevolare forme di collaborazione fra queste strutture a livello interregionale o nazionale.

Fra le proposte da analizzare e verificare nello sviluppo del lavoro del gruppo va compresa anche quella di prevedere per legge il soddisfacimento radicale di una delle principali domande

sottostanti il quesito referendario: assicurare a tutti gratuitamente la disponibilità del fabbisogno essenziale di acqua, che può essere considerato la misura per la quale questa risorsa può essere considerata un bene pubblico. Va tuttavia chiarito che da questa agevolazione andrebbero esclusi i costi per lo smaltimento e la depurazione delle acque reflue, in osservanza al principio comunitario “polluter pays”.

Questa impostazione è logicamente differente dalla problematica che è stata recentemente affrontata dall’AEEG nel già citato DCO n. 85/2013/R/IDR che ha avviato la consultazione sul “bonus sociale idrico”, cioè sulle forme di compensazione per i benefici agli utenti economicamente svantaggiati. Si tratta infatti di imporre per legge la disponibilità gratuita per tutti di un quantitativo pro-capite giornaliero che può essere assunto pari a 50 l, la cui fornitura dovrebbe essere ripagata tramite la fiscalità generale o un incremento delle aliquote tariffarie delle fasce di consumo elevate e dei consumi diversi dal residenziale. La logica di bene essenziale porterebbe ad una copertura tramite fiscalità generale, ma l’attuale situazione delle finanze pubbliche induce a perseguire possibilmente la seconda strada. Nel primo caso si può in prima approssimazione valutare in 1.000 milioni di euro il costo complessivo a carico della fiscalità generale per coprire quest’onere, che tuttavia va considerato ridotto approssimativamente del 50% per tenere conto che questo quantitativo nella quasi generalità dei casi ricade nella fascia dei consumi agevolati. Qualora si volesse procedere al suo finanziamento attraverso una redistribuzione interna alle tariffe vigenti, si tratterebbe di definire con legge a livello nazionale una fascia agevolata corrispondente a questo valore con tariffa nulla.

L’impatto di questa scelta sulle singole aziende è molto diversificato in funzione delle differenti articolazioni tariffarie attualmente applicate, e andrebbe analizzato in sede di revisione del Piano d’Ambito. Tuttavia va evidenziato che per evitare effetti distortivi che potrebbero addirittura agevolare i soggetti a più alto reddito rispetto alle famiglie numerose a basso reddito occorrerebbe disporre di contatori individuali e probabilmente più sofisticati di quelli installati, e non vanno trascurate le altre problematiche affrontate nel DCO n.85/2013 dell’AEEG e in altri recenti studi recentemente condotti anche in Italia¹¹. Nella fase successiva del lavoro del gruppo sarà approfondita questa problematica anche sotto l’aspetto concettuale relativo agli effetti redistributivi, alla luce anche delle esperienze di altri paesi che hanno adottato politiche simili.

¹¹ “Managing Water for All”, OECD, Paris, 2009; “Studio relativo all’applicazione della tariffa pro-capite del servizio idrico integrato”, Regione Emilia-Romagna, Gennaio 2012.

La definizione del livello di servizio idrico essenziale da fornire gratuitamente, considerato come obbligo di servizio, potrebbe consentire, nella revisione del dlgs. 152/2006 o con apposita legge, la remunerazione del capitale investito per la fornitura del servizio idrico non essenziale, senza dubbi interpretativi da parte della magistratura amministrativa. Questa normativa, coerente con la Direttiva CE 2000/60, renderebbe possibile attirare capitali privati per gli indispensabili investimenti nel settore, in quanto le alternative del finanziamento degli investimenti con risorse a fondo perduto o a valere totalmente sull'indebitamento delle in-house pubbliche e quindi sul patto di stabilità dei comuni, sono difficilmente perseguibili visto lo stato attuale della finanza pubblica sia centrale che locale. Inoltre il finanziamento degli investimenti solamente a debito è con ogni probabilità più costoso per gli utenti rispetto a quello di un mix efficiente fra debito ed equity.