

**DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE
204/2012/R/IDR**

CONSULTAZIONE PUBBLICA PER L'ADOZIONE DI PROVVEDIMENTI TARIFFARI IN MATERIA DI SERVIZI IDRICI

*Documento per la consultazione nell'ambito del procedimento avviato con la
deliberazione 1 marzo 2012, 74/2012/R/IDR*

22 maggio 2012

Premessa

Con la deliberazione 1 marzo 2012, 74/2012/R/IDR l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: Autorità) ha avviato un procedimento per l'adozione di provvedimenti tariffari e per l'avvio delle attività di raccolta dati e informazioni in materia di servizi idrici.

Tale procedimento è stato ritenuto necessario al fine di definire una regolazione del settore che tenga conto dei principi indicati dalla normativa europea e nazionale, garantendo adeguati livelli di qualità del servizio, sia commerciale che tecnica e di prestazione. La predisposizione della metodologia per la determinazione delle tariffe dei servizi idrici dovrà inoltre coniugare l'inderogabile esigenza di adeguamento delle infrastrutture nel settore idrico con il quadro normativo risultante dal dPR n. 116/11.

Le considerazioni e le proposte formulate nel presente documento per la consultazione tengono conto degli esiti del lavoro preparatorio svolto, nonché delle indicazioni emerse nel corso degli incontri con rappresentanti delle istituzioni e della società civile e con esperti del settore .

Tali considerazioni non esauriscono il tema della regolazione tariffaria del settore, ma l'Autorità ritiene comunque utile un confronto su una serie di evidenze che è necessario chiarire preliminarmente.

I soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità le proprie osservazioni e proposte, in forma scritta, compilando l'apposito modulo interattivo disponibile nel sito internet dell'Autorità o tramite l'apposito indirizzo di posta elettronica (servizi-idrici@autorita.energia.it) entro e non oltre il 22 giugno 2012.

Le osservazioni e le proposte pervenute saranno pubblicate sul sito internet dell'Autorità. Pertanto, qualora i partecipanti alla consultazione intendano salvaguardare la riservatezza di dati e informazioni, dovranno motivare tale richiesta contestualmente a quanto inviato in esito al presente documento. In tal caso, sarà necessario inviare un ulteriore documento, destinato alla pubblicazione e privo delle parti riservate.

**Osservazioni e proposte dovranno pervenire al seguente
indirizzo di posta elettronica:
servizi-idrici@autorita.energia.it**

**Autorità per l'energia elettrica e il gas
Ufficio speciale Tariffe e Qualità Servizi Idrici**

piazza Cavour 5 – 20121 Milano
tel. 02 65565311 fax 0265565222
sito internet: **www.autorita.energia.it**

SOMMARIO

1.	Introduzione	4
2.	Il quadro di riferimento.....	6
	Il quadro normativo	6
	I soggetti istituzionali operanti nel settore e i loro ruoli.....	8
	<i>Autorità d'ambito</i>	<i>9</i>
	<i>Il regolatore nazionale CoNViRI.....</i>	<i>9</i>
	<i>Le Regioni.....</i>	<i>10</i>
	<i>I soggetti gestori.....</i>	<i>10</i>
	Le conseguenze del referendum	11
3.	Le problematiche del settore.....	12
	Aspetti impiantistici/gestionali.....	13
	<i>Impianti acquedottistici.....</i>	<i>13</i>
	<i>Impianti di fognatura e depurazione.....</i>	<i>18</i>
	Aspetti di assetto del settore	19
	<i>Organizzazione del servizio.....</i>	<i>19</i>
	<i>Frammentazione dei gestori.....</i>	<i>19</i>
	Aspetti finanziari	20
	Esperienze internazionali di sostegno agli investimenti.....	20
4.	La tutela del consumatore e la qualità del servizio nella situazione attuale.....	22
	Fondamenti giuridici ed esempi internazionali	22
	Le carte dei servizi e i rapporti con l'utenza	23
5.	Il modello tariffario attuale e gli obiettivi a regime	25
	Il modello tariffario attuale.....	25
	Linee guida per la nuova regolamentazione tariffaria.....	30
	<i>Gli obiettivi della regolamentazione tariffaria.....</i>	<i>30</i>
	<i>Linee guida della nuova regolamentazione.....</i>	<i>31</i>
6.	I temi in consultazione	33
	Il perimetro delle attività	33
	Il ruolo delle Regioni, degli Enti locali e delle Autorità locali	34
	Tariffe d'ambito e ricavi del gestore	36
	I costi delle immobilizzazioni	40
	<i>Gli oneri finanziari.....</i>	<i>40</i>
	<i>Le quote di ammortamento.....</i>	<i>48</i>
	La gestione della carenza di informazioni per la definizione delle tariffe	50
	La struttura della tariffa applicata alla clientela finale	51
	<i>Aspetti generali.....</i>	<i>51</i>
	<i>La fascia sociale.....</i>	<i>54</i>
	L'attività di misura	56
	La struttura della bolletta.....	57
	<i>La trasparenza della fatturazione</i>	<i>57</i>
	<i>Elementi minimi della bolletta.....</i>	<i>58</i>
7.	La tariffa transitoria.....	60

Il provvedimento tariffario da adottare nel breve periodo e la sua applicabilità temporale	60
<i>La metodologia transitoria da applicare alle gestioni ex MTN</i>	61
<i>La metodologia transitoria da applicare nei casi delle gestioni in cui non trovava applicazione il MTN</i>	65
L'applicabilità ai contratti in essere	65

1. Introduzione

- 1.1 Il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha soppresso l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, trasferendo all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: Autorità) *“le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici”*, e precisando che tali funzioni *“vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481”*.
- 1.2 Con la deliberazione 2 febbraio 2012, n. 29/2012/A/idr l'Autorità ha costituito un gruppo di lavoro con la finalità di effettuare una ricognizione della situazione del settore di riferimento, di tracciare una mappatura degli operatori e degli *stakeholder* del settore e di proporre possibili schemi organizzativi per lo svolgimento delle nuove competenze affidate all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas.
- 1.3 L'attività di ricognizione sinora svolta ha consentito, oltre che di raccogliere utili informazioni sullo stato del settore, di mettere in evidenza le numerose criticità che oggi caratterizzano il servizio idrico.
- 1.4 Nell'ambito dell'attività di ricognizione sono stati effettuati incontri con esperti e operatori del settore, rappresentanti delle istituzioni e della società civile.
- 1.5 Con la deliberazione 1 marzo 2012, n. 74/2012/R/idr è stato avviato un procedimento per l'adozione di provvedimenti tariffari e per l'avvio delle attività di raccolta dati e informazioni in materia di servizi idrici.
- 1.6 Con la deliberazione 30 marzo 2012, n. 109/2012/A, è stata successivamente approvata una riorganizzazione dell'Autorità, con la costituzione di un'Area di coordinamento strategico *“Regolazione servizi Idrici”*, articolata in due Uffici speciali: *“Tariffe e Qualità servizi idrici”* e *“Assetto servizi idrici”*; è stata, inoltre, istituita l'Unità relazioni istituzionali per i servizi idrici nell'ambito del Dipartimento Affari Legislativi e Relazioni Istituzionali.
- 1.7 Ai fini del presente documento di consultazione, è utile premettere un'importante distinzione di carattere definitorio tra regolazione delle risorse e regolazione dei servizi idrici. Questa distinzione è largamente condivisa ed adottata anche in ambito internazionale.

La regolazione delle risorse idriche è direttamente correlata delle politiche ambientali (quali risorse sono disponibili e come salvaguardarle, garantendone il buono stato ecologico). Tale ambito non compete all'Autorità.

La regolazione dei servizi idrici, invece, si riferisce alla fornitura dei servizi e mira a dare agli utenti servizi efficienti, con livelli di qualità almeno pari a predefiniti standard minimi, nel rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del gestore.
- 1.8 Risulta, anche, opportuno evidenziare come il decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106 (di seguito: decreto legge n. 70/11), che ha definito i compiti dell'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, ha distinto le funzioni di:
 - definizione delle componenti di costo alla base della determinazione della tariffa dei servizi idrici;
 - predisposizione del metodo tariffario per il servizio idrico integrato;prefigurando un contesto in cui le componenti di costo sono individuate per la generalità dei servizi idrici, mentre il metodo tariffario è specificatamente previsto per *“l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua a usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue”* nonché *“degli usi industriali gestiti nell'ambito del servizio idrico integrato”*.

- 1.9 Con il presente documento l'Autorità intende sottoporre a consultazione le proprie preliminari riflessioni circa lo sviluppo della regolazione tariffaria in materia di servizio idrico integrato, anche sulla base degli elementi emersi dall'analisi sopra descritta. Nel prosieguo del documento, in ossequio alla definizione contenuta nella legge 5 gennaio 1994, n. 36 (di seguito legge Galli o legge n. 36/94), con l'indicazione SII si intenderà sia il servizio svolto integrando i diversi servizi idrici che lo compongono, sia i singoli servizi gestiti separatamente.
- 1.10 A tale proposito, va sottolineato che – come da molti anni positivamente sperimentato nei settori dell'energia elettrica e del gas – i provvedimenti dell'Autorità, in particolare quelli di natura tariffaria, saranno di norma¹ preceduti da processi di consultazione pubblica, trasparenti e aperti a tutti gli *stakeholder*, processi che consentono di ridurre le asimmetrie informative tra regolatore e soggetti regolati, favoriscono la partecipazione alle scelte regolatorie anche di tutti quei soggetti le cui ragioni altrimenti rischierebbero di restare inascoltate (quali, per esempio, i consumatori finali, che l'Autorità intende come “clienti del servizio”) ed infine rafforzano, in sede di eventuale vaglio giurisdizionale, la legittimità dei provvedimenti di regolazione a tutela della stabilità del quadro regolatorio.
- 1.11 Nel seguito del documento sono illustrati gli elementi principali del quadro di riferimento, le più rilevanti criticità riscontrate e gli elementi che dovranno essere tenuti in considerazione nella nuova regolazione del settore, per poi affrontare più specificamente alcune problematiche relative al nuovo modello tariffario.
- 1.12 Nello specifico, l'Autorità ritiene che qualsiasi intervento a carattere regolatorio debba temperare entrambe le esigenze degli utenti: una buona qualità dei servizi ed un prezzo ragionevole. A tale proposito, il punto di partenza è la carenza infrastrutturale del paese e, conseguentemente, la necessità di realizzare cospicui investimenti.
- 1.13 Le proposte dell'Autorità in merito alla copertura dei costi di tali investimenti mirano a far gravare in tariffa solo quelli relativi agli interventi strettamente pertinenti e, nel rispetto degli esiti del referendum popolare svoltosi il 12-13 giugno 2011, a commisurarli alla tipologia di fonte finanziaria utilizzata.
- 1.14 Inoltre, a maggiore tutela degli utenti, la metodologia prevede che la quota investimenti in tariffa non sia riconosciuta in anticipo, come avviene attualmente, ma solo a posteriori, quando le opere sono state effettivamente realizzate. Ciò consente un forte legame tra la tariffa praticata e il miglioramento della qualità dei servizi ed evita che le risorse destinate agli investimenti siano assorbite da eventuali inefficienze gestionali.
- 1.15 Inoltre, per uniformare il trattamento tariffario dei clienti su tutto il territorio nazionale e soddisfare universalmente i principi normativi europei e nazionali, l'Autorità prevede di applicare la nuova metodologia anche alle gestioni in cui ad oggi non trova ancora applicazione il metodo tariffario nazionale ma quello CIPE.
- 1.16 Infine, l'attuazione della nuova metodologia tariffaria, proposta, presuppone che si dia avvio alla standardizzazione dei sistemi per la raccolta dei dati economici e patrimoniali. In tal modo sarà possibile l'approvazione ai fini tariffari delle sole componenti di costo autorizzate, attraverso un maggiore controllo di coerenza tra attività regolate e non regolate e tra attività relative ai servizi idrici e attività relative ad altri servizi..

¹ Possono, infatti, essere adottati senza preventiva consultazione, ai sensi dell'art. 4 dell'allegato A alla Deliberazione dell'Autorità GOP 46/09, gli atti generali o di regolazione che hanno contenuto vincolato e quelli attuativi di precedenti atti di regolazione sottoposti a consultazione, nonché gli atti per i quali si riscontrino esigenze di straordinaria urgenza, emergenza o segretezza. Per i procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti individuali (per es. provvedimenti prescrittivi e/o sanzionatori) trova invece applicazione la disciplina in materia di partecipazione contenuta nel d.P.R. n. 244/01.

- 1.17 Oltre a quanto detto, il presente documento affronta anche altri aspetti che mirano al miglioramento dei servizi a beneficio dei clienti finali:
- standardizzazione dei criteri per la definizione delle tariffe applicate ai clienti, vincolandola all'effettivo servizio fornito, alle caratteristiche della clientela e alla quantità di consumo (con lo eventuale generalizzazione di uno scaglione corrispondente a un quantitativo minimo vitale dei consumi destinati al soddisfacimento dei clienti domestici);
 - rafforzamento del servizio di misura, al fine di garantire sia la verifica della qualità del servizio fornito, sia la corretta allocazione dei costi, attraverso la generalizzazione di tale servizio e il suo ammodernamento;
 - miglioramento della trasparenza della fatturazione, attraverso la previsione di elementi minimi, che consentano agli utenti una percezione più immediata dei propri consumi e degli oneri corrispondenti.
- 1.18 Il processo di consultazione si svilupperà nell'arco temporale dei prossimi 12-18 mesi. L'obiettivo è identificare, in primo luogo, una metodologia tariffaria transitoria e, successivamente, anche a seguito della raccolta sistematica dei dati di settore, determinare una serie di regole, organica e sufficientemente stabile nel tempo. Sono previsti incontri con le rappresentanze dei consumatori e gli operatori del settore fin dall'avvio della consultazione e verranno predisposti ulteriori documenti di consultazione su temi specifici come la tutela dei consumatori (declinata come qualità del servizio, struttura delle bollette, agevolazioni ai clienti economicamente disagiati), la rendicontazione contabile, il dettaglio della metodologia tariffaria. Tra questi ultimi, il prossimo documento affronterà la metodologia tariffaria transitoria.

2. Il quadro di riferimento

Il quadro normativo

- 2.1 Il settore dei servizi idrici è caratterizzato da un quadro normativo di riferimento alquanto complesso, risultato di una consistente stratificazione normativa, alla quale non si è affiancato un intervento di coordinamento e di sistemazione. Nell'ambito del presente documento di consultazione, non è funzionale ricostruire in modo analitico l'evoluzione del suddetto quadro normativo, risultando sufficiente individuare le tappe principali e più recenti di tale evoluzione.
- 2.2 Al riguardo, una tappa fondamentale è costituita dall'emanazione della legge n. 36/94 (legge Galli), che ha avviato un lungo e complesso processo di riforma, volto a ridefinire la struttura organizzativa e regolatoria del settore, introducendo una logica di tipo industriale.
- 2.3 In particolare, la legge n. 36/94, ha definito l'oggetto del SII come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue (ivi compresi gli usi industriali delle acque gestite nell'ambito del medesimo servizio). La *ratio* ispiratrice della legge Galli è stata quella di considerare con una visione unitaria i diversi servizi e di "concentrare" le gestioni, al fine di favorire l'emersione di economie di scala, ridurre i divari tariffari delle utenze fra territori limitrofi e avviare un'organizzazione imprenditoriale del servizio.
- 2.4 A questo scopo, è stata a suo tempo individuata anche una nuova dimensione territoriale, sovracomunale, di riferimento, con l'obiettivo di superare la frammentazione e conseguire adeguate dimensioni gestionali e nel rispetto dei bacini o sub-bacini idrografici sottesi: l'Ambito territoriale ottimale (ATO).

- 2.5 Sul piano dell'assetto istituzionale, la legge n. 36/94 ha proceduto ad una più compiuta definizione dei soggetti coinvolti nel settore, con una netta separazione tra "attività di indirizzo e controllo", da un lato, e di "gestione", dall'altro. Inoltre, ai vari attori (Stato centrale, Regioni, Enti Locali, gestori) è stato attribuito uno specifico ruolo.
- 2.6 In particolare, allo Stato centrale sono state affidate le funzioni di tutela del settore, per le tematiche afferenti all'utilizzo della risorsa idrica, alla prevenzione dell'inquinamento e alla tutela degli utenti, in termini di programmazione razionale degli usi e dei livelli minimi da garantire.
- 2.7 In seno al Ministero dell'Ambiente è stato istituito il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (CoViRI), successivamente trasformato in Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche (CoNViRI), con competenze sul monitoraggio della qualità dei servizi e tutela degli utenti, sulla verifica della corretta redazione dei Piani d'ambito e in generale con compiti di vigilanza sulla corretta applicazione della riforma del SII². Tale organismo ha avuto anche la competenza a formulare proposte al Ministro dell'Ambiente per la revisione del metodo tariffario.
- 2.8 Alle Regioni sono stati demandati compiti di pianificazione e coordinamento: attraverso proprie leggi, sono state chiamate a fissare i principi generali per l'organizzazione del settore e la gestione del servizio.
- 2.9 Infine, la legge n. 36/94 ha previsto l'istituzione di organismi costituiti nella forma di consorzio o di convenzione tra gli enti locali (Comuni e Province che ricadono all'interno di ciascun ATO) che, nel tempo, hanno assunto la denominazione di Ente o Autorità di Ambito Territoriale Ottimale (AATO³). Alle AATO sono state demandate le funzioni di pianificazione strategica dei servizi idrici, di determinazione della tariffa e di vigilanza sulle prestazioni.
- 2.10 Al gestore, soggetto autonomo cui è affidato il servizio, sono stati assegnati i compiti operativi da svolgere nel rispetto di una convenzione siglata con gli enti locali, che stabilisce obblighi e diritti e definisce le modalità di erogazione del servizio.
- 2.11 Negli anni successivi all'emanazione della legge n. 36/94, il legislatore è intervenuto più volte sulla materia dei servizi pubblici locali, tra cui, per quanto qui interessa, quelli idrici, integrando e modificando le disposizioni circa l'assetto istituzionale e organizzativo del settore.
- 2.12 Tra tali interventi viene soprattutto in rilievo il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (di seguito: decreto legislativo n. 152/06 o anche "Codice dell'ambiente"), la cui Parte III, Sezione III, regola in maniera organica il settore idrico, incorporando la legge n. 36/1994, e dettando indicazioni più precise sui compiti e sulle attività che fanno capo ai diversi attori istituzionali coinvolti. Un'importante novità ha riguardato le AATO, che sono state definite *"una struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente regione, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche"*.
- 2.13 Il Codice dell'ambiente ha altresì stabilito i requisiti per l'affidamento *in house* del servizio idrico. Con riferimento alle modalità di affidamento del servizio idrico, sono inoltre

² Va segnalato come l'attività della CoNViRI si sia limitata alle sole realtà che gestivano in forma integrata tutti i servizi afferenti al SII.

³ Di seguito, per una più agevole lettura, l'acronimo AATO sarà usato per designare sia le Autorità d'ambito istituite ai sensi della legge n. 36/94, sia le nuove Autorità subentrate a queste ultime, ai sensi della legge 26 marzo 2010, n. 42.

direttamente applicabili, in esito all'avvenuta abrogazione referendaria dell'art. 23bis del decreto legge 112/2008,⁴ le prescrizioni provenienti dal Diritto dell'Unione europea⁵.

- 2.14 Successivamente, con il decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, sono state apportate alcune modifiche alla normativa sopra richiamata, in particolare per ammettere più gestori del servizio idrico nel medesimo ATO.
- 2.15 Sul piano dell'assetto istituzionale, sono intervenute, poi:
- la legge 26 marzo 2010, n. 42 (di seguito: legge n. 42/10), che ha previsto la soppressione, entro il 1° gennaio 2011, delle AATO esistenti, demandando alle Regioni il compito di riattribuire, con legge, le funzioni già esercitate dalle AATO stesse, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Il termine per la soppressione delle AATO è stato più volte prorogato, da ultimo con il decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216, che lo fissa al 31 dicembre 2012;
 - il decreto legge n. 70/11, che ha istituito l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, assegnando ad essa una serie di funzioni di regolazione e di controllo sui servizi idrici e trasferendo alla stessa le funzioni già attribuite alla CoNViRI dal decreto legislativo n. 152/06 e dalle altre disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del decreto medesimo.
- 2.16 Da ultimo, è intervenuto il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (di seguito: decreto legge n. 201/11), che ha soppresso la suddetta Agenzia, trasferendo all'Autorità *“le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici”*, e precisando che tali funzioni *“vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481”*.

I soggetti istituzionali operanti nel settore e i loro ruoli

- 2.17 Al pari del quadro normativo, anche l'assetto istituzionale del settore dei servizi idrici si presenta particolarmente articolato, dal momento che in esso interagiscono diversi soggetti, con compiti e competenze non sempre chiaramente delimitati.
- 2.18 In sintesi, i responsabili della fornitura dei servizi idrici restano, come in passato, gli enti locali, ma questi hanno l'obbligo di associarsi all'interno degli ATO, al fine di dar vita a un'organizzazione unitaria che condivida le risorse idriche ed i relativi costi sulla base di criteri di equità. L'individuazione degli ATO è stata demandata alle Regioni, che avrebbero dovuto ispirarsi a criteri di dimensione adeguata, al fine di raggiungere un livello accettabile di economie di scala, di coerenza con i bacini idrografici e di continuità con la struttura

⁴ Referendum del 12-13 giugno 2011 (primo quesito).

⁵ Si fa riferimento agli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, come interpretati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea (cfr. Corte di Giustizia, Sentenza 18 novembre 1999, causa C-107/98, Teckal; Corte di Giustizia, Sentenza 13 novembre 2005, causa C-26/03, Brixen; Corte di Giustizia, Sentenza 15 ottobre 2009, causa C- 196/08, Acoset SpA e successive).

Secondo il diritto dell'Unione europea, direttamente applicabile in caso di affidamento del servizio idrico, sono tre le forme ammesse di affidamento dei servizi pubblici a rilevanza economica: 1) gara pubblica; 2) affidamento diretto a società mista pubblico/privata con procedura ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato; 3) *in house providing*.

Con riferimento all'affidamento in house, il diritto dell'Unione richiede il rispetto dei seguenti requisiti: *i)* capitale totalmente o prevalentemente pubblico del soggetto aggiudicante; *ii)* controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario di “contenuto analogo” a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; *iii)* svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante. Con riferimento invece all'affidamento a società mista pubblico/privata, il diritto dell'Unione richiede che la procedura ad evidenza pubblica riguardi al contempo *i)* l'affidamento del servizio e *ii)* la scelta del socio privato, al quale devono altresì essere attribuiti specifici compiti operativi, connessi alla gestione del servizio, e non una mera partecipazione finanziaria.

amministrativa esistente. Ad ogni ATO è stato poi demandato di costituire le AATO, il soggetto regolatore che li rappresentasse.

- 2.19 Nello stesso tempo, la legge Galli ha istituito anche un livello di regolazione nazionale, al fine di garantire l'osservanza dei principi che dovevano reggere la disciplina della gestione del servizio idrico integrato sull'intero territorio nazionale, con particolare riferimento *“all’efficienza, all’efficacia ed all’economicità del servizio [...] al regolare adeguamento delle tariffe [...] nonché alla tutela dell’interesse degli utenti”*.
- 2.20 Conseguentemente i soggetti operanti nell'ambito del contesto istituzionale sono:
- le AATO e gli enti locali rappresentati;
 - gli enti di regolamentazione di livello nazionale (tra i quali l'ultimo ad essere stato operativo, prima del trasferimento di funzioni all'Autorità, è la CoNViRI);
 - le Regioni;
 - i soggetti gestori.

Autorità d'ambito

- 2.21 Come più volte ricordato, la legge Galli ha previsto l'organizzazione dei servizi idrici sulla base degli ATO e gli enti locali ricompresi nel territorio di un ATO sono stati chiamati ad istituire un soggetto regolatore che li rappresentasse: l'AATO. Ogni AATO avrebbe dovuto organizzare la gestione del servizio idrico secondo un modello integrato, con un'unica tariffa e un'unica gestione.
- 2.22 Le principali funzioni delle AATO includono:
- ricognizione di opere e impianti;
 - pianificazione del programma di investimenti;
 - approvazione del piano finanziario;
 - scelta del modello organizzativo;
 - scelta del gestore tramite convenzione (secondo lo schema di convenzione-tipo, inizialmente previsto come elaborato dalla Regione);
 - revisione periodica e straordinaria del Piano d'ambito e della tariffa.
- 2.23 Le AATO, dunque, definiscono e sottoscrivono i principali documenti che caratterizzano il servizio:
- il Piano d'Ambito, che definisce fabbisogni e risorse e costituisce la base di riferimento per la definizione della tariffa;
 - la Convenzione, che costituisce l'elemento di natura contrattuale che impegna il gestore prescelto.
- 2.24 In conseguenza alla soppressione delle AATO, nonché della contestuale attribuzione alle Regioni del compito di assegnare le funzioni già esercitate dalle AATO, con propria legge, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, si riscontra in Italia un panorama articolato e piuttosto differenziato con un terzo delle regioni che, ad oggi, non ha ancora provveduto alla riattribuzione delle funzioni.

Il regolatore nazionale CoNViRI

- 2.25 L'ultimo regolatore nazionale ad essere operativo è stato la CoNViRI, le cui finalità principali sono riassumibili nelle seguenti:
- tutela degli utenti;
 - assicurare il corretto adeguamento delle tariffe idriche.
- 2.26 Il compito principale del regolatore nazionale è stato quello di vigilare sull'attuazione del modello tariffario, studiando e proponendo modalità di applicazione. A tale riguardo rileva la

sentenza della Corte Costituzionale (sent. n.246/2009) che ha sancito che la determinazione tariffaria non configura violazione delle competenze regionali, perché la disciplina è ascrivibile, in prevalenza, alla tutela dell'ambiente e alla tutela della concorrenza, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

- 2.27 La legge Galli e il successivo Codice dell'ambiente prevedevano anche l'istituzione di un Osservatorio che avrebbe dovuto raccogliere e gestire le banche dati necessarie all'attività di regolazione. Successivamente l'Osservatorio è stato riportato all'interno della CoNViRI che, con il Piano di Azione per il 2010, ha istituito il SIViRI (Sistema Informativo per la Vigilanza sulle Risorse Idriche). I compiti assegnati al SIViRI erano:
- raccogliere dati statistici sulle gestioni;
 - predisporre indici di qualità e produttività;
 - elaborare *best practices*.
- 2.28 Con il decreto legge n. 70/11, è stata poi istituita l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, assegnando ad essa una serie di nuove funzioni di regolazione e di controllo sui servizi idrici e trasferendo alla stessa, ampliandole, le funzioni già attribuite alla CoNViRI (che è stato contestualmente soppresso). Le principali funzioni attribuite all'Agenzia erano:
- definizione dei livelli minimi di qualità del servizio con potere sanzionatorio;
 - predisposizione delle convenzioni tipo;
 - definizione delle componenti di costo a base delle tariffe per i servizi idrici;
 - predisposizione del metodo tariffario per il servizio idrico integrato, con potere sostitutivo;
 - approvazione delle tariffe predisposte dalle autorità competenti;
 - verifica della corretta redazione dei piani d'ambito;
 - emanazione di direttive per la trasparenza della contabilità.
- 2.29 Come già detto, detta Agenzia non è mai divenuta operativa e le rispettive funzioni sono state trasferite all'Autorità che è divenuta, pertanto, il regolatore nazionale del settore dei servizi idrici.

Le Regioni

- 2.30 Con riferimento al ruolo delle Regioni, occorre rilevare che:
- stante l'attuale assetto normativo ed istituzionale, esse non possono esercitare potestà di carattere tariffario. Tale principio è stato affermato e ribadito dalla Corte costituzionale (v. per es. sent. nn. 307/09 e 29/10), che ha ripetutamente dichiarato costituzionalmente illegittime le leggi regionali volte ad introdurre disposizioni in materia tariffaria, per violazione delle competenze dello Stato in materia di tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente;
 - il loro ruolo, nella vigenza dell'attuale assetto normativo⁶, si sostanzia prevalentemente in una funzione di pianificazione ambientale e coordinamento degli investimenti (e, talvolta, di controllo sul rispetto dell'esecuzione dei medesimi all'interno dei vari ambiti territoriali), soprattutto al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di carattere ambientale di cui la regione è responsabile.

I soggetti gestori

- 2.31 Il settore idrico è caratterizzato da una forte frammentazione gestionale, elemento che ha costituito il principale ostacolo al raggiungimento delle economie di rete e di integrazione necessarie per l'efficienza. Peculiare è anche la circostanza che non esista una completa

⁶ Prima dell'istituzione dell'Agenzia definivano le convenzioni-tipo.

anagrafica degli operatori a livello nazionale, con stime che oscillano intorno ai 3.000 soggetti.

- 2.32 Limitandosi ai soli gestori appartenenti agli ATO con affidamento effettuato, sulla base dei dati forniti dalla CoNVIRI nel Rapporto annuale per il 2009, i soggetti gestori erano 114. Si rileva pertanto che i gestori monitorati dalla CoNVIRI, per i quali si hanno informazioni più dettagliate, costituiscono numericamente una percentuale molto modesta del totale, anche se la percentuale cresce sensibilmente se si considerano i comuni serviti (53% del totale) o la popolazione servita (64% del totale).
- 2.33 Per quanto attiene gli obblighi del gestore, questi sono individuati nelle convenzioni di gestione. In particolare, il gestore: è tenuto ad erogare il servizio idrico integrato secondo criteri di qualità, efficienza ed efficacia e in condizioni di sicurezza, uguaglianza, equità e solidarietà; deve rispettare le vigenti disposizioni normative in materia di utilizzo e tutela delle acque; è responsabile del buon funzionamento dei servizi secondo le disposizioni del contratto di servizio. Secondo quanto indicato nelle singole convenzioni di gestione, il gestore si impegna a rispettare gli obblighi contenuti nel Piano d'Ambito in materia di investimenti, di livello di servizio e di tariffe, nonché di raggiungimento degli obiettivi strutturali e dei livelli di qualità dei servizi ivi previsti.

Le conseguenze del referendum

- 2.34 Come noto, in esito al referendum popolare svoltosi in data 12-13 giugno 2011 (secondo quesito), con il decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011 n. 116 (di seguito d.P.R. n. 116/11) è stato parzialmente abrogato l'art. 154, comma 1, del decreto legislativo n. 152/06, eliminando il riferimento alla *“adeguatezza della remunerazione del capitale investito”*.
- 2.35 In dettaglio, dunque, il testo della disposizione suddetta, quale risultante dall'abrogazione parziale 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”*.
- 2.36 Anche a seguito dell'abrogazione referendaria, dunque, permane il riferimento alla garanzia della copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio.
- 2.37 Al riguardo, la stessa Corte Costituzionale, nel motivare circa l'ammissibilità del referendum (sentenza n. 26 del 26 gennaio 2011), si è espressa affermando che [a seguito dell'eventuale abrogazione] *“la normativa residua, immediatamente applicabile, data proprio dall'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, non presenta elementi di contraddittorietà, persistendo la nozione di tariffa come corrispettivo, determinata in modo tale da assicurare la “copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio chi inquina paga”*.
- 2.38 Sul punto, assume inoltre rilievo il diritto dell'Unione europea che, come noto, la normativa nazionale - sia primaria che secondaria - è comunque chiamata a rispettare ed implementare: al riguardo la Comunicazione COM(2000)477 della Commissione europea sancisce, esplicitando il significato dell'articolo 9 della direttiva 2000/60/CE (*Direttiva quadro acque*), che tra i costi che la tariffa per il servizio idrico deve integralmente coprire vi sono: *“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 di 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 ad 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)”.

- 2.39 In coerenza con l'esito referendario e con i principi affermati dalla Corte costituzionale, nonché in stretta aderenza al richiamato dettato del diritto dell'Unione europea, il legislatore, con il decreto legge n. 70/11, convertito in legge n. 214/11, ha previsto una nuova disciplina in materia di determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in cui non figura più il riferimento all'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, ma viene ribadito il principio della copertura dei costi. In particolare, ai sensi della disposizione da ultimo citata: *“L'Agenzia ... [ora l'Autorità] predispose il metodo 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»”.*

Per completezza, occorre infine segnalare che, con riferimento alla disciplina generale in materia di tariffe dei servizi pubblici, il decreto legislativo n. 267/00 (c.d. “Testo Unico Enti Locali”) 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.”*

- 2.40 Stante quanto illustrato ai punti precedenti, un nuovo metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, dovrà conformarsi al d.P.R. n. 116/11, al diritto dell'Unione europea e al decreto legge n. 70/11; in particolare, tale metodo dovrà assicurare, pena la violazione del decreto legge n. 70/11, del diritto comunitario e degli stessi principi affermati dalla Corte costituzionale (sentenza n. 26/11), la copertura integrale di tutti i costi di esercizio e di investimento, compresi i costi finanziari.

3. Le problematiche del settore

- 3.1 Da una ricognizione effettuata sulle caratteristiche del settore è emerso come le principali problematiche e criticità legate al servizio idrico siano riconducibili a:

- aspetti impiantistici, gestionali e di rapporto con l'utenza:
 - perdite di rete generalmente elevate⁷, che costituiscono il problema più noto, anche se non necessariamente il principale;
 - problemi di fornitura persistenti in alcune zone d'Italia, perlomeno in alcuni periodi dell'anno, benché la situazione sia migliorata rispetto al passato;
 - servizi di fognatura e depurazione per impianti spesso inadeguati rispetto agli standard ambientali fissati a livello europeo;
 - qualità dell'acqua distribuita;

⁷ La CoNViRI, nel Rapporto sullo stato dei Servizi Idrici del 2009, sottolinea come *“la situazione delle perdite delle reti appare generalmente fuori controllo, salvo pochi isolati casi, sia sotto il profilo della conoscenza che sotto quello degli interventi di contenimento”.*

- disomogeneità e limitata vigenza/applicazione delle carte del servizio;
- limitata partecipazione degli utenti ai processi decisionali e insufficiente informazione nei loro confronti;
- aspetti di assetto del settore:
 - notevole frammentazione dei gestori, accompagnata ad una scarsa disponibilità di informazioni sistematiche e omogenee;
 - assetto del sistema non ancora definito;
 - eterogeneità tariffaria, dovuta in primo luogo alla differenza nelle dotazioni iniziali di infrastrutture e all'orografia del territorio, ma anche frutto:
 - ⇒ della limitata affidabilità dei riscontri contabili;
 - ⇒ della conseguente diversa metodologia per individuare i costi;
 - ⇒ delle diverse impostazioni delle convenzioni per l'affidamento del servizio;
- aspetti finanziari:
 - ingente necessità di investimenti;
 - limitata capitalizzazione dei gestori con conseguente difficoltà ad accedere ai mercati finanziari;
 - elevato rischio percepito dalle banche (anche per l'incertezza regolatoria) e conseguente scarsa propensione al finanziamento;
 - conseguimento parziale degli obiettivi di investimento.

3.2 Di seguito si descrivono sinteticamente alcune delle problematiche sopra elencate, rimandando ad una trattazione più estesa, nei rispettivi capitoli, le problematiche inerenti le tariffe, la qualità del servizio e i rapporti con l'utenza.

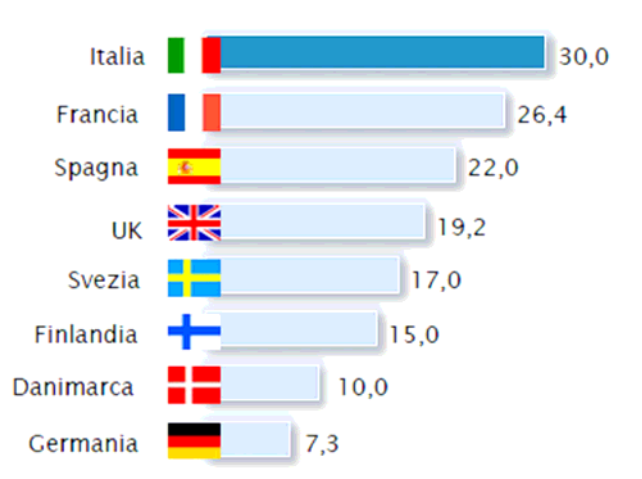
Aspetti impiantistici/gestionali

Impianti acquedottistici

Perdite di rete

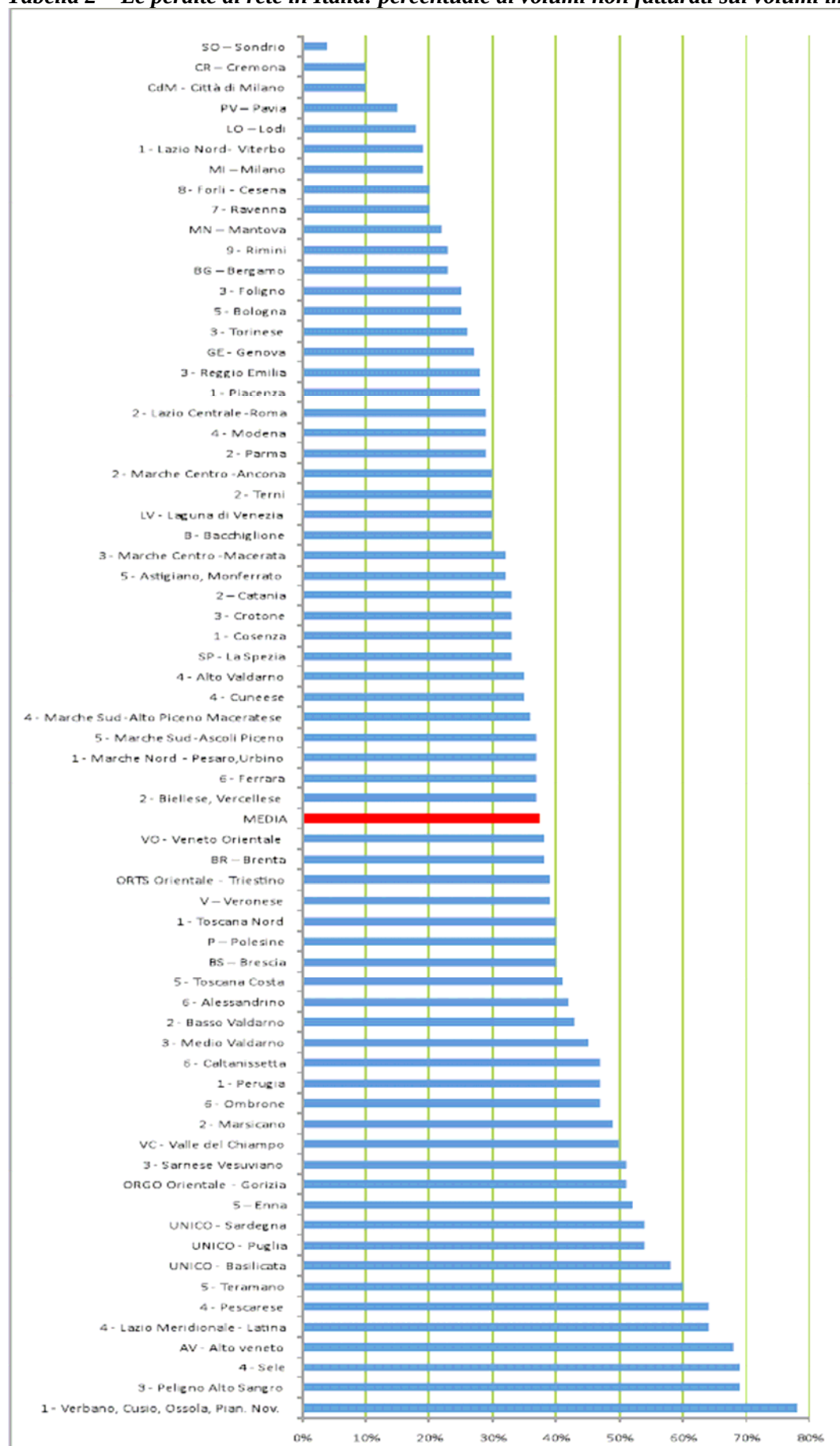
- 3.3 Per quanto concerne le problematiche relative agli aspetti impiantistici del servizio di acquedotto, le perdite di rete sono sempre state un problema tipico del servizio idrico integrato in Italia, con valori percentuali che eccedono le percentuali fisiologiche rilevate in altri Paesi europei.
- 3.4 Nonostante tali perdite possano essere ricondotte anche a difetti di misurazione o a inefficienze di tipo commerciale, è opinione corrente che la causa principale sia imputabile ad una non sufficiente manutenzione degli impianti di acquedotto.
- 3.5 Secondo il Rapporto sullo stato dei servizi idrici della CoNViRI 2009, i gestori hanno difficoltà a fornire dati affidabili riguardo le perdite di rete, in particolare con riferimento ai volumi dispersi in distribuzione. Il Rapporto evidenzia come gli investimenti che i gestori mediamente indirizzano ad interventi tesi al miglioramento delle perdite si aggirano intorno al 25-30%, ma anche come tali investimenti comportino il sostanziale mantenimento dello stato di conservazione delle infrastrutture idrauliche senza incidere positivamente sulla funzionalità delle infrastrutture stesse.

Tabella 1 *Le perdite di rete in Europa (% acqua immessa in rete e non fatturata)*



Fonte: elaborazione su dati Civicum, ufficio studi Mediobanca, 2008

Tabella 2 Le perdite di rete in Italia: percentuale di volumi non fatturati sui volumi immessi



Fonte: CONViRI- Relazione al Parlamento 2009

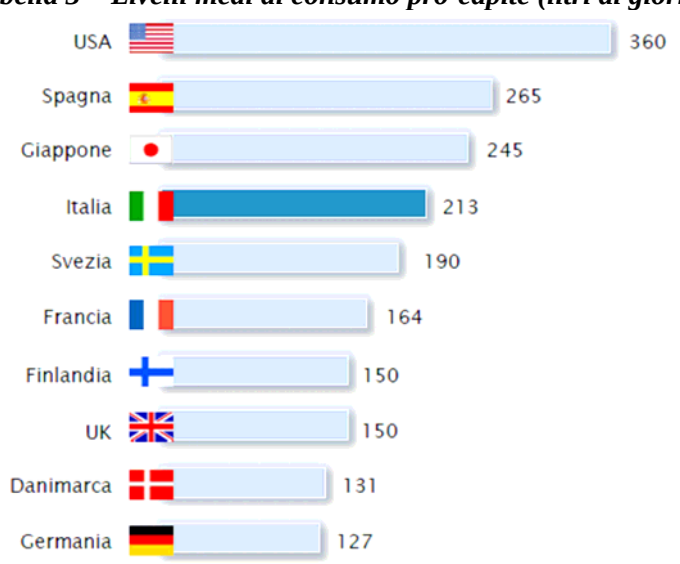
Qualità dell'acqua

- 3.6 Un'ulteriore importante problematica degli impianti acquedottistici è quella relativa agli investimenti necessari per il raggiungimento dei livelli qualitativi della risorsa richiesti dalle normative europee e nazionali.⁸ Laddove, infatti, la risorsa non sia naturalmente “a norma” sono necessari investimenti urgenti negli impianti di approvvigionamento e potabilizzazione. Il caso più noto è la presenza in alcuni territori di quantità di arsenico e di fluoruro superiori ai limiti di legge.
- 3.7 A tale proposito, l'Italia ha chiesto e ottenuto varie deroghe dalla Commissione europea, l'ultima delle quali termina il 31 dicembre 2012⁹. Per la tutela della stessa salute umana, è imprescindibile che l'anomalia di tali situazioni sia rapidamente corretta.

Livello della fornitura

- 3.8 Dal punto di vista della domanda, in Italia si registra un consumo di acqua particolarmente elevato, superiore a quello dei principali Paesi europei.

Tabella 3 Livelli medi di consumo pro-capite (litri al giorno per abitante)



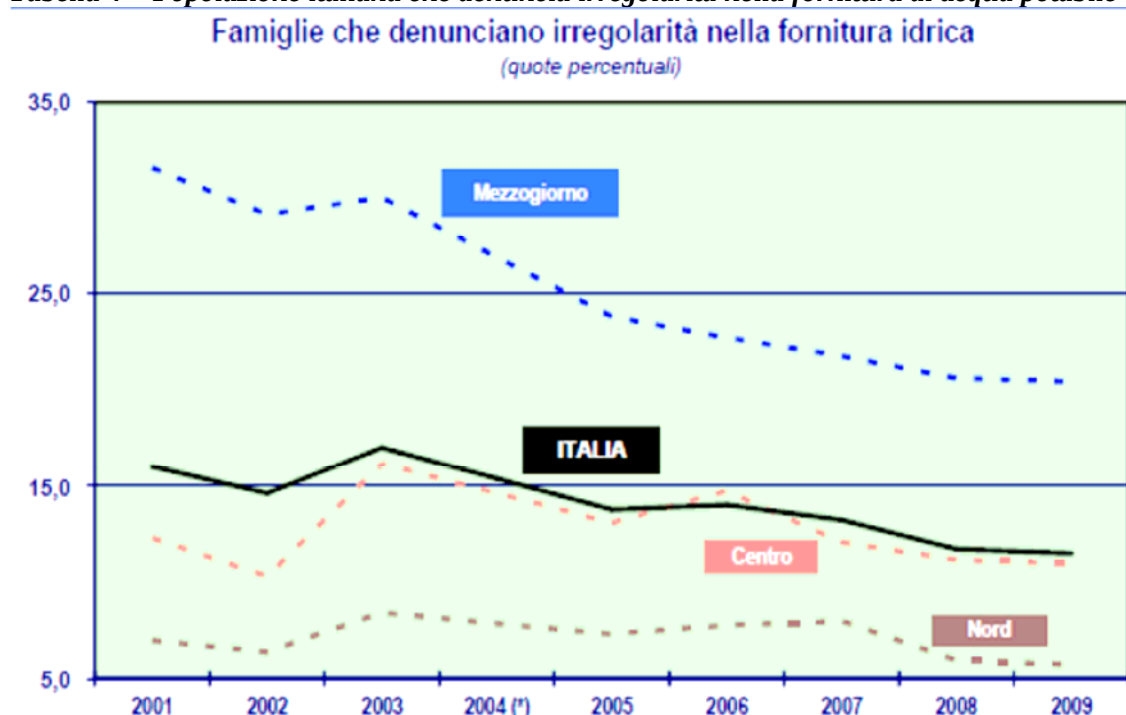
Fonte: elaborazione su dati Ofwat, International comparison of water and sewerage services 2008

- 3.9 Tuttavia l'Italia è un paese complessivamente ricco di risorse idriche, sia superficiali che sotterranee. La domanda complessiva è stimata in circa 44 miliardi di metri cubi per anno, pari a circa l'88% della disponibilità effettiva.
- 3.10 Le risorse idriche, tuttavia, evidenziano una diversa disponibilità tra le varie Regioni con una diversa distribuzione stagionale. Questi fattori determinano la circostanza che una quota di utenti non trascurabile soffre di insufficienza e discontinuità nell'erogazione, soprattutto nel Meridione.

⁸ Direttiva 98/83/CE del Consiglio, del 3 novembre 1998, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, recepita dal Decreto Legislativo 2 febbraio 2001, n. 31 “Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano”, e s.m.i..

⁹ Decisione della Commissione C(2011) 2014 del 22 marzo 2011.

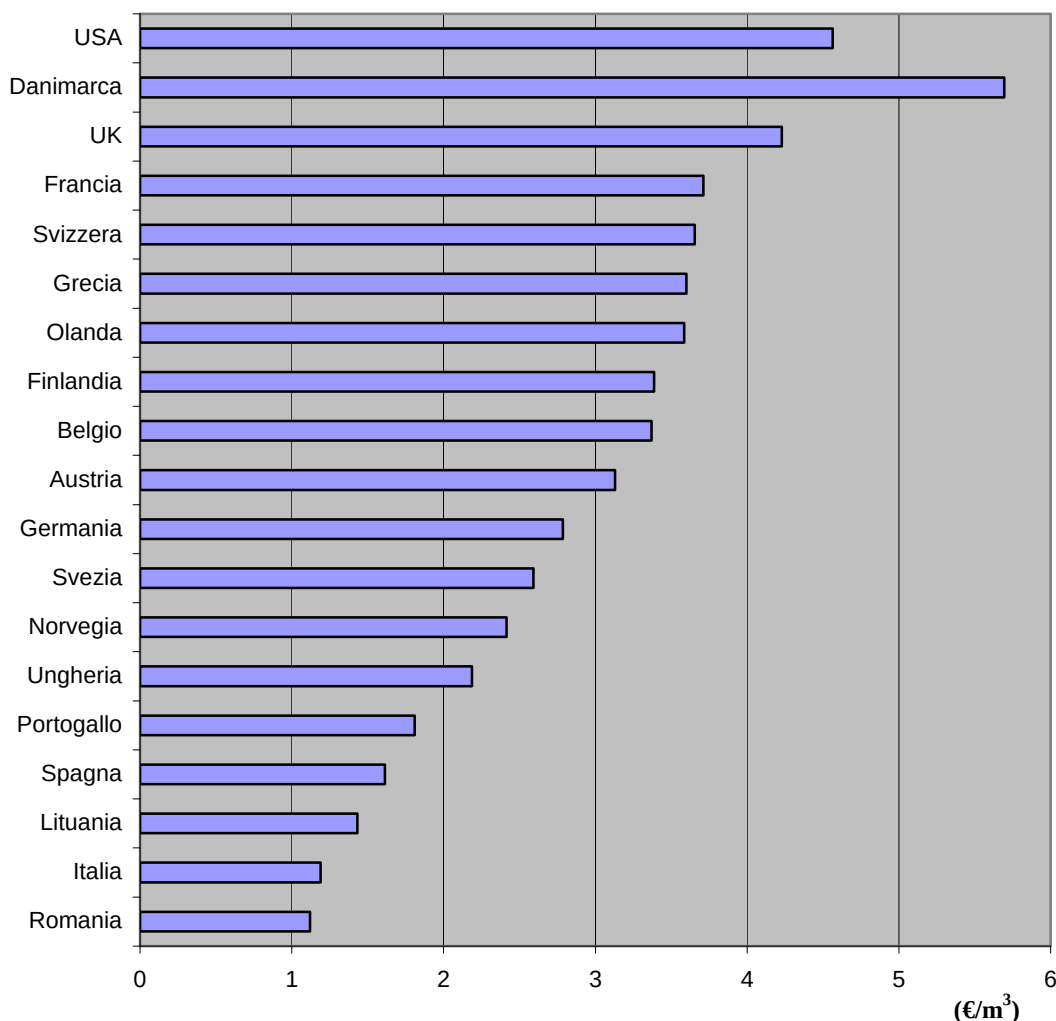
Tabella 4 *Popolazione italiana che denuncia irregolarità nella fornitura di acqua potabile*



Fonte: Piero Rubino "Il prezzo dell'acqua": AREL Seminari – Osservatorio Energia Ambiente, n. 1 – 2010

3.11 Per completare il quadro di riferimento del livello della fornitura, risulta utile riportare un grafico che confronti il costo medio dell'acqua in diversi Paesi, con la avvertenza che, trattandosi di un costo medio, non rappresenta la spesa effettiva che il singolo utente sostiene nella sua specifica realtà, che, come ricordato più oltre, almeno a livello nazionale, sconta una forte variabilità tariffaria.

Tabella 5 Costo medio della risorsa acqua (€/m^3)



Fonte: elaborazione dati A.Massarutto, 2011

Impianti di fognatura e depurazione

- 3.12 Il segmento di attività che evidenzia le carenze maggiori è quello della depurazione. In particolare, si evidenzia che quasi il 30% della popolazione risulta sprovvista del servizio di depurazione, mentre, dal punto di vista qualitativo, gli impianti risultano, in molti casi, di piccole dimensioni e tecnologicamente obsoleti.
- 3.13 A tale proposito va segnalato che, al momento, in numerose aree del Paese non è stata ancora pienamente recepita la Direttiva 91/271, con il concreto rischio di incorrere nelle rilevanti sanzioni previste in caso di mancato adeguamento. Tale direttiva ha come obiettivo la protezione dell'ambiente dalle ripercussioni negative provocate dagli scarichi di acque reflue urbane e contiene puntuali disposizioni in merito ai livelli di qualità dei sistemi di raccolta e di trattamento delle acque, nonché di designazione di aree sensibili. Più nel dettaglio, la direttiva in argomento stabilisce, per gli agglomerati sopra i 2000 abitanti equivalenti, specifici standard ambientali che i sistemi di fognatura e depurazione presenti in tutti gli

Stati membri devono obbligatoriamente soddisfare¹⁰, indicandone in maniera puntuale le relative tempistiche di attuazione.

- 3.14 Con riferimento allo stato di attuazione della direttiva, contro l' Italia sono ad oggi pendenti due procedure di infrazione¹¹, a causa dei sistemi di fognatura e depurazione presenti in molti contesti urbani del nostro Paese che risultano ancora non conformi agli standard ambientali fissati a livello europeo.
- 3.15 Le eventuali sanzioni europee che potrebbero scaturire dalle suddette procedure di infrazione sarebbero a carico dei contribuenti italiani e non eviterebbero, in ogni caso, l'esigenza di sanare le carenze rispetto agli standard europei previsti.

Aspetti di assetto del settore

Organizzazione del servizio

- 3.16 Alla fine 2009, dei 92 ATO previsti, ne risultavano insediati 91, con 69 affidamenti effettuati a 114 società affidatarie. Ma l'elemento più rilevante è che, a livello aggregato, prendendo a riferimento la popolazione presa in carico, solo il 64% della popolazione nazionale era servita dai gestori affidatari degli ATO. Inoltre, anche negli ATO con affidamento vi sono casi in cui gli affidamenti effettuati investono una quota della popolazione assai ridotta, sintomo di una riorganizzazione del settore ancora in assestamento.
- 3.17 Inoltre la soppressione delle AATO, con la contestuale attribuzione alle Regioni del compito di riassegnare le funzioni già esercitate dalle AATO stesse, non ha ancora raggiunto un assetto stabile: sei Regioni risultano non aver provveduto, altre sette hanno assegnato¹² le funzioni a soggetti unici regionali, le rimanenti hanno attribuito le funzioni a soggetti sub-regionali, che ricalcano le caratteristiche delle vecchie AATO.

Frammentazione dei gestori

- 3.18 Come già evidenziato, il settore idrico è caratterizzato da una forte frammentazione gestionale, in contrasto con le intenzioni originarie del legislatore. Peculiare è anche la circostanza che non esiste una completa anagrafica degli operatori a livello nazionale, con una stima che dovrebbe aggirarsi intorno ai 3.000 operatori, i due terzi dei quali fa riferimento a gestioni in economia. Alcuni gestori sopravvivono in conseguenza di concessioni precedenti la legge Galli o con gestioni salvaguardate, ma circa 800 Comuni non risultano censiti con riferimento al proprio sistema idrico.
- 3.19 Con riferimento ai 114 soggetti affidatari delle AATO, 7 sono le società private, 34 sono le società a capitale misto con partner selezionato mediante procedura ad evidenza pubblica, 9 sono società quotate in borsa, 61 sono le società interamente pubbliche e i soggetti rimanenti non risultano classificati.
- 3.20 Dai pochi dati disponibili, emerge anche come, nelle realtà non a regime, il SII sia spesso servito da gestori diversi per i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione; risulta anche

¹⁰ Segnatamente, l'art. 4 della Direttiva impone che gli scarichi provenienti dagli impianti di trattamento delle acque reflue urbane debbano soddisfare specifici requisiti, previsti e dettagliati nell'allegato I B alla Direttiva medesima.

¹¹ Con riferimento alla procedura n. 2002/2034 vi è stato il deferimento dell'Italia alla Corte di Giustizia europea nel dicembre 2010; con riferimento, invece, alla procedura n. 2009/2034, si riscontra la formale costituzione in mora dell'Italia nel giugno 2009 (v. Parere motivato nel maggio 2011, che aggiorna il numero di agglomerati interessati da 525 a 143) e concede all'Italia due mesi per prendere le "disposizioni necessarie".

¹² Tra queste, tre Regioni erano già costituite come unico ATO prima dell'emanazione della Legge 42/10.

che l'incidenza delle gestioni in economia è massima per il servizio di fognatura, mentre è minima per il servizio di depurazione.

Aspetti finanziari

- 3.21 Per risolvere le problematiche precedentemente descritte sono necessari ingenti investimenti: si stima un fabbisogno di almeno 65 miliardi di euro, anche se alcune fonti giudicano sottodimensionata tale stima.
- 3.22 Analizzando solo i dati relativi ai gestori affidatari, si rileva che:
- il fabbisogno maggiore di investimenti si registra in alcune regioni meridionali (Sicilia e Campania);
 - la ripartizione tra acquedotto, fognatura e depurazione sembra essere correlata alle specificità territoriali, anche se a livello nazionale emerge una tendenza ad indirizzare gli investimenti verso le attività di fognatura e depurazione;
 - gli investimenti pro capite e per volume erogato sono superiori con riferimento alle isole rispetto al continente, mentre nell'area continentale sembra emergere una maggior necessità per il Nord Est;
 - i contributi pubblici a fondo perduto coprono una percentuale limitata del fabbisogno, inferiore al 10%;
 - gli ATO più piccoli, presentano anche gli investimenti pro capite e per volume distribuito più elevati;
 - gli investimenti realizzati sono in generale ritardo rispetto alla programmazione.
- 3.23 Da tutti i riscontri effettuati, è uniformemente riconosciuta la necessità e l'urgenza di procedere a ingenti investimenti nel settore, con particolare riferimento al servizio di depurazione. E' anche opinione condivisa che qualsiasi metodologia tariffaria venga proposta, questa non potrà non tener conto di questa esigenza prioritaria, nel rispetto del quadro legislativo nazionale e comunitario.

Spunti per la consultazione

- Q1.** *Si ritengono esaustive le criticità sopra evidenziate? In caso contrario, quali altri elementi di criticità si ritiene esistano nel settore?*
- Q2.** *Quali altre o diverse informazioni e/o considerazioni si ritiene di dover evidenziare per suffragare o meno le criticità evidenziate?*
- Q3.** *Con riferimento agli investimenti necessari, si condividono le stime sopra riportate? E quali priorità si ritiene di dover indicare con riferimento ai medesimi investimenti?*
- Q4.** *Con riferimento alle pianificazioni degli investimenti già effettuate, si ritengono adeguate o, a prescindere dagli aspetti finanziari, necessitano di una revisione? Motivare la propria risposta.*
- Q5.** *Se si dovesse individuare un pacchetto di interventi specifici, ben georeferenziati, per i quali definire una specifica strategia di promozione, quali potrebbero essere indicati? e di quale entità sarebbe il loro costo? Motivarne la scelta.*

Esperienze internazionali di sostegno agli investimenti

- 3.24 I principali modelli a livello europeo caratterizzanti il settore idrico si collocano lungo un *continuum* caratterizzato dal ruolo dei soggetti privati rispetto agli interlocutori pubblici. Il modello britannico evidenzia un modello in cui *asset* e gestione sono privati, a fronte di un ruolo forte del regolatore nazionale OFWAT; il modello francese è connotato da grandi

operatori privati nella gestione, mentre la proprietà delle reti resta pubblica; il modello tedesco ha una forte impronta pubblica e locale.

- 3.25 In questo quadro, tenuto conto anche degli esiti del referendum dello scorso giugno, secondo cui la adeguata remunerazione del capitale investito non deve più essere compresa tra i criteri per determinare le tariffe, può essere utile percorrere sinteticamente alcuni casi internazionali interessanti di *policy* e regolazione dei servizi idrici, in particolare quelli che fanno ricorso a strumenti di finanziamento degli investimenti a matrice pubblica.
- 3.26 In Portogallo, Aguas de Portugal è una *holding* controllata dallo stato che partecipa al 51% nelle società pubbliche che gestiscono i servizi di depurazione e grande adduzione a livello regionale. Tra le sue prerogative vi è quella di collaborare, in varie forme, con le gestioni locali di distribuzione e fognatura, sia fornendo capitale di rischio, sia prestiti a lunga scadenza, *venture capital* o altre forme di supporto.
- 3.27 In definitiva, con le sue diverse forme di partecipazione – dalla partecipazione azionaria, al semplice prestito a lunga scadenza – Aguas de Portugal assume una funzione di *pooling* del rischio per tutto il settore, minimizzando il costo del denaro anche per i gestori più piccoli, dal momento che è in grado di negoziare il credito presso le istituzioni finanziarie, anche private, con una elevata massa critica, data dalla dimensione dell'intero settore servito. Inoltre, la negoziazione del credito beneficia della maggiore credibilità dovuta al suo ruolo istituzionale ed alla sua qualità di ente a partecipazione statale.
- 3.28 In Francia i nuovi sviluppi (la manutenzione e il rinnovo degli impianti sono regolati nei contratti di affidamento) sono finanziati, oltre che dai gestori, anche tramite sei *Agence de l'Eau*, a loro volta finanziate tramite una tassa di scopo, che forniscono prestiti a tasso zero ai Comuni su base premiale. Le *Agence de l'Eau* hanno un focus particolare, ma non esclusivo, sull'attività di depurazione. La quota parte di costi del gestore è ristorata attraverso l'adeguamento tariffario, che deve comunque tenere conto delle condizioni di affidamento.
- 3.29 Il caso statunitense evidenzia un sistema tariffario basato su controlli accurati e con elementi incentivanti. Negli USA, infatti, la rilevazione dei costi del servizio si basa su una contabilità estremamente minuziosa i cui termini sono fissati dalle *Authority* locali. La fissazione iniziale delle tariffe segue uno schema *cost based* efficientato, basato sulla ricognizione dei costi ma anche su una valutazione della loro congruità (principio *used and useful*).
- 3.30 La variazione delle tariffe dal livello iniziale si basa su regole automatiche, che possono contenere anche obiettivi di riduzione dei costi nel tempo. Se il gestore lo ritiene opportuno, ad esempio, perché sopravvengono nuove necessità di investimento, può chiedere la revisione tariffaria, che è effettuata con una procedura di tipo giudiziale: l'*Authority* apre un'istruttoria e valuta nuovamente i costi effettivi e la loro congruità.
- 3.31 Nella procedura di *price review* il regolatore si avvale della consulenza istituzionale di altre agenzie come l'EPA (*Environmental Protection Agency*), anche al fine di valutare la congruità degli investimenti effettuati.
- 3.32 In esito alla procedura di *price review* spesso accade che venga riconosciuto un aumento tariffario per il nuovo investimento, ma contestualmente si operi una riduzione della tariffa per effetto di eventuali disallineamenti dei costi operativi rispetto agli standard.
- 3.33 Dal punto di vista del reperimento delle risorse finanziarie, sono disponibili appositi fondi rotativi.

- Q6.** *Si ritiene che potrebbe essere utile adottare anche in Italia qualche formula di sostegno agli investimenti sul modello di quelle già adottate all'estero?*
- Q7.** *Si ritiene che modelli di questo tipo possano essere sostenuti attraverso opportune componenti tariffarie?*
- Q8.** *Quali altri modelli ritenete che possano essere adottati nel caso italiano, con la finalità di favorire gli investimenti nel settore, tenendo conto degli esiti del referendum che ha abrogato il riferimento all'adeguatezza della remunerazione del capitale investito?*

4. La tutela del consumatore e la qualità del servizio nella situazione attuale

Fondamenti giuridici ed esempi internazionali

- 4.1 Tra le funzioni assegnate all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, erano previste le seguenti:
- *“definisce i livelli minimi di qualità del servizio, sentite le regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori, e vigila sulle modalità della sua erogazione, esercitando, allo scopo, poteri di acquisizione di documenti, accesso e ispezione, irrogando, in caso di inosservanza, in tutto o in parte, dei propri provvedimenti, sanzioni amministrative pecuniarie non inferiori nel minimo ad euro 50.000 e non superiori nel massimo a euro 10.000.000 e, in caso di reiterazione delle violazioni, qualora ciò non comprometta la fruibilità del servizio da parte degli utenti, proponendo al soggetto affidante la sospensione o la decadenza della concessione; determina altresì obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti in caso di violazione dei medesimi provvedimenti”;*
 - *“esprime pareri in materia di servizio idrico integrato su richiesta del Governo, delle regioni, degli enti locali, delle Autorità d'ambito, dei gestori e delle associazioni dei consumatori, e tutela i diritti degli utenti anche valutando reclami, istanze e segnalazioni in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio, nei confronti dei quali può intervenire con propri provvedimenti anche sanzionatori”.*
- 4.2 Anche tra i compiti assegnati alla CoNViRI figuravano: la definizione di livelli minimi di qualità dei servizi, il controllo delle modalità di erogazione dei medesimi, la tutela e la garanzia dei diritti degli utenti, l'espressione di pareri su problemi specifici riguardanti la qualità dei servizi e la tutela dei consumatori, attivando allo scopo appropriate indagini.
- 4.3 L'assenza di poteri effettivi (e in particolare sanzionatori) e la scarsità di risorse hanno fatto sì che non fosse possibile portare a compimento, a livello nazionale, un quadro organico di interventi efficaci a tutela di utenti e consumatori: non sono stati fissati livelli di qualità del servizio uniformi a livello nazionale, né sono stati regolati aspetti quali la trasparenza della fatturazione e le condizioni contrattuali. Occorre, però, osservare che attualmente alcune normative regionali prevedono istituti e/o organismi con finalità di tutela dei consumatori¹³, di monitoraggio della qualità o di maggior partecipazione degli utenti alla gestione del servizio.
- 4.4 Per contro, nel settore sembra particolarmente avvertita l'esigenza di passare dall'auto-disciplina, basata su impegni contrattuali, a una regolazione uniforme e stabile, basata su indicatori tecnici e commerciali verificabili, prevedendo necessari meccanismi in grado di dare rappresentanza agli interessi diffusi dei consumatori.

¹³ A titolo di esempio, senza pretesa di esaustività, si possono citare il Comitato regionale per la qualità del servizio, in Toscana; Comitato consultivo degli utenti e dei portatori di interessi, in Emilia Romagna; la Consulta degli utenti istituita in ogni Assemblea d'ambito nelle Marche; il Garante per i servizi pubblici locali in Lombardia; il Garante regionale del servizio idrico integrato nel Lazio.

- 4.5 A livello internazionale, è possibile citare l'esempio del Regolatore inglese, che svolge, tra gli altri, compiti di tutela del consumatore, quali:
- assicurare ai clienti un servizio di buona qualità, efficiente e accessibile in termini di prezzo;
 - mantenere le bollette per i consumatori il più possibile contenute;
 - vigilare sulla *performance* dei gestori e adottare misure, compreso l'*enforcement*, per proteggere gli interessi dei consumatori;
 - obbligare i gestori a effettuare studi per valutare la propensione degli utenti a coprire i costi per il miglioramento del servizio;
 - assicurare che i gestori operino al meglio nell'interesse dei clienti e dell'ambiente nel lungo termine.
- 4.6 In tema di reclami, Ofwat non valuta reclami di singoli utenti ma rimanda il cliente al Consumer Council for Water (una sorta di Ombudsman a cui viene demandata una risoluzione informale). Solo per alcune specifiche problematiche (tipicamente laddove c'è una violazione della regolazione) Ofwat interviene, previo reclamo al gestore e tentativo di soluzione al Consumer Council of Water.
- 4.7 A completamento del quadro di riferimento, va ricordata l'azione dell'Autorità nei servizi energetici di pubblica utilità, per molte esigenze simili al servizio idrico. L'Autorità ha perseguito le finalità fissate nella propria legge istitutiva, con una particolare attenzione alla promozione della tutela degli interessi di utenti e consumatori. Ai sensi della medesima legge istitutiva, tale tutela è stata promossa perseguendo l'efficienza del servizio, anche imponendo adeguati livelli di qualità, e assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale.
- 4.8 Gli interventi dell'Autorità volti a rafforzare la tutela dei consumatori-utenti, sono stati in particolare :
- la definizione di condizioni contrattuali minime;
 - la definizione di regole per la trasparenza dei documenti di fatturazione;
 - la definizione di standard generali e specifici di qualità tecnica e di qualità commerciale e dei relativi indennizzi automatici;
 - la valutazione dei reclami;
 - la diffusione della conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi.

Spunti per la consultazione

Q9. *Quali sono gli aspetti di maggiore criticità del rapporto utente-gestore? E quali sono gli interventi a tutela del consumatore che si ritengono prioritari? Motivare le proprie risposte.*

Le carte dei servizi e i rapporti con l'utenza

- 4.9 Sempre a livello nazionale, per quanto riguarda gli aspetti normativi inerenti la qualità dei pubblici servizi offerti all'utenza, assume particolare rilievo lo strumento della Carta dei servizi. A tale riguardo occorre richiamare la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994, recante "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici", che comprende espressamente, nel proprio ambito di applicazione, il servizio idrico. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 29 aprile 1999, n. 126 si è poi giunti all'approvazione dello Schema generale di riferimento per la predisposizione della Carta del servizio idrico integrato (di seguito: Schema generale o Carta del SII), che costituisce lo strumento applicativo con cui la citata Direttiva riceve una traduzione settoriale.
- 4.10 La Carta del SII fissa principi e criteri per l'erogazione del servizio e costituisce elemento integrativo dei contratti di fornitura; è previsto inoltre che i contenuti della Carta del Servizio

costituiscono elemento di valutazione da parte dell'ente concedente al momento dell'affidamento o del rinnovo. Lo Schema generale di riferimento fissa alcune regole in materia di:

- principi fondamentali (eguaglianza ed imparzialità, continuità, partecipazione, cortesia, efficacia ed efficienza, chiarezza e comprensibilità dei messaggi);
- struttura-tipo della Carta del SII;
- fattori e indicatori standard di qualità del servizio e monitoraggio dei risultati conseguiti;
- livelli minimi di servizio che i gestori si impegnano ad assicurare.

4.11 Lo Schema generale definisce, inoltre, alcuni impegni del gestore in tema di informazione all'utenza su vari aspetti, i più significativi dei quali sono:

- i valori caratteristici indicativi di alcuni parametri relativi all'acqua distribuita;
- le condizioni di somministrazione del servizio;
- le procedure di pagamento;
- il meccanismo di composizione e variazione della tariffa;
- gli indicatori del servizio di fognatura e depurazione (fattori di utilizzo degli impianti, limiti allo scarico, caratteristiche di qualità degli effluenti, qualità e destinazione finale dei fanghi).

4.12 Nelle Carte aziendali deve poi essere definita la procedura di reclamo, su cui gli utenti devono essere informati; è previsto anche che il gestore riferisca all'utente l'esito degli accertamenti compiuti a seguito del reclamo e i tempi entro i quali provvederà alla rimozione delle irregolarità riscontrate.

4.13 Sempre in tema di Carta del servizio, occorre ricordare che il Codice del Consumo (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206) e la legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante disposizioni relative all'attuazione della riforma dei servizi pubblici locali, richiamano e ribadiscono l'obbligo di redigere apposite Carte dei servizi e che ciò deve avvenire già in sede di stipula dei contratti di servizio. In particolare sono previste forme di partecipazione delle Associazioni dei consumatori - nelle fasi di adozione, monitoraggio e verifica - e precise indicazioni in riferimento alle modalità di accesso alle informazioni garantite, a quelle per proporre reclamo e per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché alle modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza.

4.14 La legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di "Tutela non giurisdizionale dell'utente dei servizi pubblici" prevede inoltre che le Carte dei servizi debbano contemplare la possibilità, per l'utente o per la categoria di utenti che lamenti la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante, di promuovere la risoluzione non giurisdizionale della controversia, che avviene entro i 30 giorni successivi alla richiesta, nonché l'eventuale ricorso a meccanismi di sostituzione del soggetto erogatore inadempiente.

4.15 A fronte di queste articolate previsioni normative, dalle analisi attualmente disponibili¹⁴ emerge che lo strumento della Carta dei servizi, per il settore idrico integrato, sembrerebbe aver avuto scarsa efficacia nella tutela degli utenti, in ragione, in particolare, dell'assenza di un controllo effettivo circa la sua applicazione e della scarsa conoscenza da parte degli utenti circa la sua esistenza e i diritti da esso derivanti. In particolare, le procedure di rimborso non sembrano essere chiaramente definite e conosciute dall'utenza (non sempre sono previsti indennizzi automatici, ma solo rimborsi a richiesta).

4.16 I principali elementi di criticità, anche sulla scorta di reclami realmente già pervenuti presso gli uffici dell'Autorità, oltre che di alcuni provvedimenti dell'Autorità Garante della

¹⁴ Blue Book 2011

Concorrenza e del Mercato¹⁵, si riferiscono agli aspetti di continuità del servizio, da un lato, e a quelli di fatturazione e trasparenza, dall'altro.

- 4.17 A tale proposito, nella sua Relazione al Parlamento – Anno 2007, la CoNViRI sottolineava, nei capitoli dedicati a “Informazione e partecipazione degli utenti”, l'importanza della corretta informazione e del coinvolgimento dell'utente nei processi decisionali del SII, così da poter raggiungere soddisfacenti livelli di chiarezza e di trasparenza, in definitiva di reciprocità nei rapporti con le AATO e con i gestori. Rilevava poi come la situazione, rispetto a questa fondamentale esigenza, fosse ancora insoddisfacente e come risultasse prevalente un clima di “incomunicabilità” e un'immagine complessivamente negativa del sistema. Nella Relazione – Anno 2009, la CoNViRI citava alcuni interventi legislativi ed iniziative degli organismi di settore per migliorare tale situazione, senza tuttavia registrare significativi miglioramenti. A questa situazione concorrevano e concorrono in gran parte la scarsa trasparenza della fatturazione e una sostanziale disinformazione sui livelli di qualità a cui il consumatore ha diritto.

Spunti per la consultazione

Q10. *Con riferimento all'applicazione della carta dei servizi, quali sono gli aspetti di maggiore criticità riscontrati? E quali sono gli interventi a tutela del consumatore che si ritengono prioritari? Motivare le proprie risposte*

- 4.18 Sempre in tema di Carta dei servizi, va comunque ricordato come, per effetto del combinato disposto dei commi 2, 4 e 5 dell'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, lo Schema generale può essere rivisto dalle autorità indipendenti afferenti il servizio, ove risulti scarsamente efficace allo scopo, e la legge n. 481/95 assegna all'Autorità la funzione di controllare l'adozione delle Carte dei servizi da essa regolati e di verificare il rispetto degli standard in esse contenuti.

5. Il modello tariffario attuale e gli obiettivi a regime

Il modello tariffario attuale

- 5.1 La legge Galli prevede l'applicazione del Metodo Tariffario Normalizzato (di seguito: MTN) per la determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato. Tale metodo è stato successivamente adottato con il decreto ministeriale 1 agosto 1996 (di seguito: decreto 1 agosto 1996).
- 5.2 Si osserva, tuttavia, che il decreto 1 agosto 1996 prevede una deroga: il MTN “*non si applica alle gestioni affidate in concessione ed esistenti alla data di entrata in vigore della legge, le quali, a norma dell'art. 10, comma 3, della legge citata [ndr: legge Galli], continuano fino alla scadenza, seguendo le disposizioni tariffarie contenute nelle rispettive convenzioni o disciplinari di concessione*”. Inoltre esiste un numero elevato di gestioni (in economia, salvaguardate, monoservizio, ecc.) che non rientrano nel MTN. In forza di tali deroghe, a distanza di oltre 15 anni dall'approvazione del citato decreto ministeriale, molte gestioni hanno ancora una struttura tariffaria che non deriva dall'applicazione del MTN, bensì si rifanno ai precedenti criteri CIPE¹⁶.
- 5.3 Le delibere CIPE, negli anni '90, hanno cercato di avvicinare le tariffe precedenti a quelle teoricamente risultanti dall'applicazione del MTN tramite l'uso dello strumento del *price*

¹⁵ Provvedimenti dell'AGCM n. 19977 del 18 giugno 2009 e n. 19823 del 29 aprile 2009

¹⁶ Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.

cap, prevedendo un tetto massimo alla crescita delle tariffe legato al tasso di inflazione maggiorato di una quota destinata al recupero degli investimenti realizzati e decurtata di un certo fattore per tenere conto degli aumenti di produttività. Il meccanismo di recupero, tuttavia, veniva applicato esclusivamente ai corrispettivi del servizio di acquedotto, e non anche ai servizi di fognatura e depurazione.

- 5.4 A partire dal 2002 il CIPE non è più intervenuto nella determinazione delle variazioni tariffarie ammissibili, ritenendo concluso il periodo transitorio. Tuttavia, a seguito di una sentenza del TAR Lazio¹⁷, che ha sancito “*l’obbligo del CIPE di adeguamento annuale delle tariffe dei servizi idrici*”, detto Comitato interministeriale è nuovamente intervenuto nel 2008¹⁸ ponendo il valore dell’ “*X factor*” pari al 5%, finalizzato al recupero dei costi per il periodo 2003/2007, e tale metodo è stato applicato fino all’anno 2009.
- 5.5 Con una successiva sentenza della medesima sezione¹⁹, il TAR Lazio ha poi chiarito che la tariffazione ad opera del CIPE, per i regimi c.d. “transitori”, è da intendersi cessata con il riferito aggiornamento applicato fino all’anno 2009, e che è ora compito dell’Autorità, per effetto delle disposizioni del decreto legge n. 201/11, colmare tale vuoto regolatorio, definendo la tariffa anche per tali gestioni. Si stima che circa il 34% della popolazione sia servita da gestori che non applicano il MTN²⁰, e dunque tale metodologia alternativa non può essere considerata residuale.
- 5.6 Tornando al MTN, la determinazione tariffaria è piuttosto elaborata. In sintesi, il metodo prevede:
- la determinazione di una tariffa di riferimento, basata (anche) su calcoli econometrici, che si propone di definire la frontiera efficiente dei costi (operativi) da recuperare in tariffa;
 - la determinazione della tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti;
 - la determinazione della tariffa reale media, calcolata a partire dai due concetti di tariffa precedentemente citati;
 - delle regole di aggiornamento annuale delle tariffe di riferimento, secondo una logica di *price cap* dei costi operativi, in cui *l’X-factor* è funzione dello scostamento tra costo effettivo e costo operativo di riferimento all’inizio di ogni periodo regolatorio;
 - l’articolazione della tariffa reale media per l’applicazione alla clientela finale, secondo criteri in parte riferiti alla precedente normativa CIP²¹, in parte demandati alle AATO, ma sicuramente suddivisa tra servizi di acquedotto, fognatura e depurazione.

¹⁷ Sezione I, 5/11/2008 n. 9673.

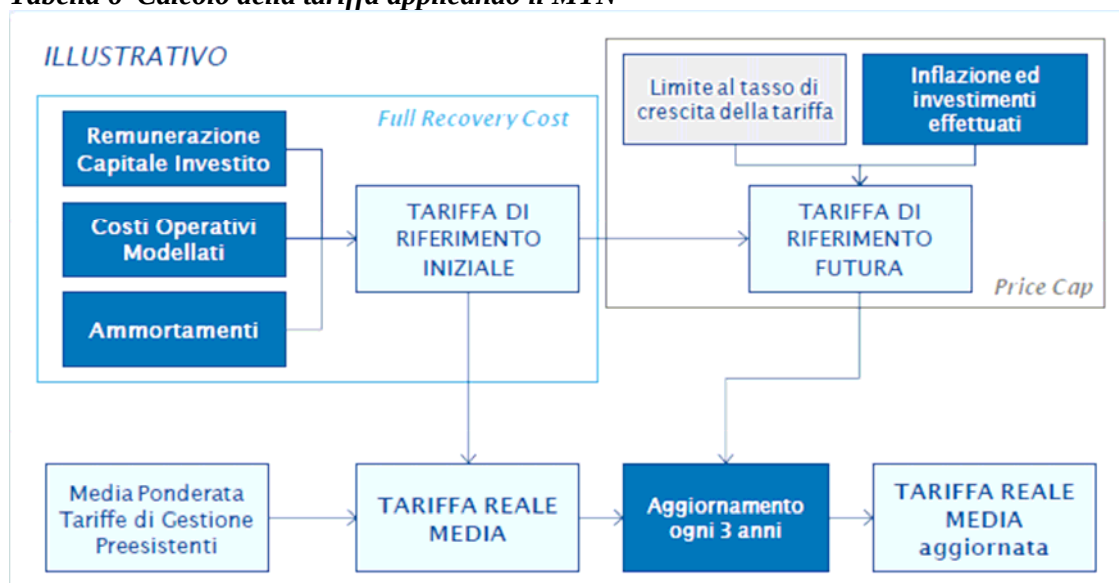
¹⁸ Con la delibera n. 117/2008.

¹⁹ Sez. I, 14 febbraio 2012 n. 1437.

²⁰ Fonte: “Rapporto sullo stato dei servizi idrici, 2009”, CoNVIRI.

²¹ Provvedimenti CIP nn. 45 e 46 del 1974 e n. 26 del 1975.

Tabella 6 Calcolo della tariffa applicando il MTN



5.7 Più specificamente, la tariffa di riferimento è definita dalla seguente formula:

$$T_n = (C + A + R)_{n-1} * (1 + \Pi + K)$$

dove:

T_n tariffa dell'anno "n"

C componente dei costi operativi

A componente dei costi di ammortamento

R componente per la remunerazione del capitale investito

Π tasso d'inflazione programmato per l'anno corrente

K "limite di prezzo"

L'aspetto distintivo del calcolo della tariffa di riferimento è costituito dal calcolo dei costi operativi - suddivisi per le attività di: a) servizio acque potabili; b) servizio fognature; c) servizio trattamento reflui – i cui valori progettuali vengono ridotti di una percentuale di recupero di efficienza derivante dal confronto dei medesimi costi con i valori (costi modellati) determinati sulla base di calcoli econometrici che considerano la dimensione del territorio e della rete e i prezzi dei principali *input* produttivi.

5.8 La tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti, invece, è definita come equivalente al "fatturato di tutte le gestioni interessate riferito alla fornitura d'acqua, compresi i canoni sulle acque reflue, ed è riferita al quantitativo d'acqua potabile venduta. Al fatturato globale come sopra definito è aggiunto l'importo corrispondente ai canoni di fognatura e depurazione, nei valori massimi previsti dalle leggi alla data di entrata in vigore della citata legge n. 36, per le quantità non applicate per la mancata effettuazione del servizio".

5.9 La tariffa reale media (TRM), quindi, viene determinata a partire dalle accezioni di tariffa precedenti, secondo lo schema seguente:

- somma ammortamenti e remunerazione del capitale della tariffa di riferimento ai costi operativi indicati nel piano economico-finanziario²², a condizione che tali costi (al netto dei costi dell'energia elettrica e di acquisto dell'acqua all'ingrosso) non superino i costi operativi di riferimento di oltre il 30%;

²² Detti anche dagli addetti ai lavori "costi operativi di progetto", da contrapporre ai "costi operativi di riferimento".

- nel caso in cui i costi operativi indicati nel piano economico-finanziario superino la soglia del 30%, possono essere comunque approvati previa istruttoria del regolatore nazionale;
 - vincolo generale: la tariffa reale media non può superare, inizialmente, la tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti, aumentata del tasso di inflazione e del limite di prezzo.
- 5.10 Per gli aggiornamenti successivi, è previsto che l'Ambito definisca una percentuale di riduzione dei costi operativi, fissata dal decreto 1 agosto 1996 in misura minima, in funzione della differenza tra costi operativi di progetto e costi modellati. Il MTN, in particolare, prevede che la percentuale di riduzione dei costi operativi sia maggiore laddove i costi operativi di progetto superino i costi operativi di riferimento (calcolati secondo criteri econometrici) di oltre il 20%, una percentuale intermedia laddove la differenza sia inferiore al 20% ed una percentuale di riduzione minima nel caso in cui siano inferiori o uguali ai costi operativi di riferimento. Inoltre, gli aggiornamenti della tariffa complessiva sono soggetti ad un limite di prezzo (K) da applicare alla tariffa reale media dell'esercizio precedente.
- 5.11 È previsto anche che, con cadenza triennale, l'AATO sottoponga il Piano d'ambito a revisione, per la verifica: dei miglioramenti di efficienza, della corrispondenza della tariffa media rispetto alla tariffa di riferimento, del raggiungimento dei traguardi di livello di servizio ovvero dell'effettuazione degli investimenti. Era prevista, inoltre, la possibilità per l'AATO di intervenire in qualsiasi momento in caso di significativi scostamenti della gestione effettiva rispetto alle previsioni.
- 5.12 Infine, l'articolazione della tariffa reale media per l'applicazione alla clientela finale prevede:
- la definizione di una quota fissa;
 - la definizione di una quota variabile, proporzionale al consumo, con le seguenti caratteristiche:
 - organizzata per scaglioni di consumo con corrispettivi crescenti (è prevista una tariffa agevolata, generalmente fino ad un consumo di 50 mc annui per utente²³);
 - suddivisa per servizio:
 - ⇒ acquedotto: ulteriormente differenziata per tipologia di utilizzo (domestico, altri usi);
 - ⇒ fognatura;
 - ⇒ depurazione.
- 5.13 Il MTN presenta alcune criticità, tra le quali possiamo sinteticamente citare le seguenti:
- individuazione dei costi con metodo contabile non supportato da regole di *unbundling* generalizzate e finalizzate alla regolazione tariffaria;
 - i costi operativi venivano parametrati rispetto a costi standard determinati sulla base di regressioni, che non tenevano adeguatamente conto delle differenti situazioni locali;
 - la valorizzazione della remunerazione del capitale investito netto era determinata pari al 7% (valore reale pre-tasse) senza legame con gli andamenti del mercato finanziario;
 - per l'articolazione tariffaria si rimandava a criteri stabiliti da provvedimenti CIP che risalivano al 1974 e al 1975;
 - la fase di revisione periodica e straordinaria del Piano d'ambito era scarsamente disciplinata, in particolare per quanto riguarda le quote tariffarie a copertura degli ammortamenti e della remunerazione del capitale investito netto, che venivano determinate sulla base del programma degli interventi, senza che ci fosse una regola cogente e inequivocabile di aggiornamento nel caso in cui gli investimenti si

²³ Si vedano i provvedimenti CIP 45-46/74 e 26/75.

discostassero da quelli programmati. Tale mancanza lasciava discrezionalità alle AATO di prevedere o meno, attraverso le Convenzioni di gestione, l'eventuale recupero delle quote relative a investimenti non realizzati;

- non venivano date indicazioni relativamente alla valutazione dell'incidenza della qualità della risorsa e del servizio²⁴, dando luogo a forniture molto difformi sul territorio nazionale, a parità di fatturazione;
- si prevedeva l'applicazione delle disposizioni previgenti²⁵ per la determinazione della quota tariffaria relativa al servizio di fognatura e depurazione per le utenze industriali, senza prevedere espressamente una coerenza tra le diverse quote tariffarie;
- nel caso in cui i volumi erogati fossero difformi rispetto a quelli attesi, si prevedeva la possibilità, non cogente, di adeguamento in caso di scostamenti significativi;
- tra i criteri di determinazione della tariffa non figurava quello, imposto dal diritto comunitario²⁶, relativo ai costi di carattere ambientale (principio del "chi inquina paga").

5.14 A queste criticità, se ne possono elencare di aggiuntive, con specifico riferimento alle immobilizzazioni:

- valorizzazione delle infrastrutture a costi non rivalutati;
- mancata valorizzazione degli impianti non ammortizzati a fine concessione;
- riconoscimento degli investimenti a piè di lista;
- ammortamenti fiscali.

5.15 Alcune Regioni, di fronte alle carenze del metodo normalizzato, hanno introdotto delle metodologie a valenza regionale. Tuttavia, a seguito di ricorsi promossi dal Governo dinnanzi alla Corte Costituzionale, tutte queste metodologie (e le leggi regionali che le hanno introdotte) sono state dichiarate incostituzionali (si veda per esempio, il cosiddetto "Metodo lombardo"), fatta eccezione per quella introdotta dalla Regione Emilia Romagna.

5.16 Tale metodo prevede diverse innovazioni nel calcolo della tariffa spettante:

- introduzione di un fattore di performance complessiva del settore, con una formula molto articolata che tiene in considerazione numerosi parametri di qualità commerciale e di rete;
- introduzione di un fattore di bilanciamento dei volumi previsti e consuntivati (*revenue cap*);
- tasso di remunerazione del capitale pari al tasso IRS²⁷ a 15 anni, maggiorato di uno *spread* del 2,39%.

Spunti per la consultazione

Q11. *Si condivide l'analisi relativa alla metodologia tariffaria esistente? Motivare la propria posizione.*

Q12. *Si ritiene che l'eterogeneità del territorio servito possa essere compatibile con un'unica metodologia tariffaria comune a tutte le gestioni? Motivare la propria posizione.*

Q13. *Quali sono gli aspetti critici dell'attuale MTN che, si ritiene, sia necessario risolvere prioritariamente?*

²⁴ Non era nei fatti presente una regolazione sistemica della qualità del servizio

²⁵ In alcuni casi si applicava - e si continua ad applicare - il cd metodo nazionale di cui al d.P.R. 24 maggio 1977, mentre in altri casi si applicano metodi definiti a livello regionale a partire dal medesimo metodo nazionale.

²⁶ V. Direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE.

²⁷ Interest Rate Swap - rilevato quale media dei valori giornalieri IRS a 15 anni nei 30 giorni immediatamente precedenti la scadenza del periodo di regolazione tariffaria.

Linee guida per la nuova regolamentazione tariffaria

Gli obiettivi della regolamentazione tariffaria

- 5.17 La futura regolazione tariffaria dovrà essere finalizzata ad un obiettivo generale che, da un lato, persegua il buono stato ecologico della riserva acqua e la sicurezza dell'approvvigionamento, dall'altro, minimizzi il costo per l'utenza finale. Come sinteticamente descritto presentando le problematiche del settore, questo obiettivo è perseguibile solamente a fronte di ingenti investimenti infrastrutturali che devono essere assecondati da una regolazione che li promuova, senza che ciò vada a discapito di altri aspetti, come, tipicamente, la qualità del servizio fornito.
- 5.18 Conseguentemente, anche alla luce della disamina effettuata in precedenza, gli obiettivi della regolamentazione tariffaria nel settore dei servizi idrici possono essere sintetizzati nei seguenti:
- garantire la tutela del cliente finale, che utilizza un servizio essenziale erogato in regime di monopolio (garanzia che il gestore non consegua, grazie alla sua posizione di monopolista, ingiustificati profitti, anche a discapito della qualità della fornitura);
 - fornire i corretti segnali ai gestori per assicurare un servizio efficace attraverso lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture, non solo a garanzia della clientela attuale e futura, ma anche della tutela dell'ambiente e, quindi, della collettività tutta;
 - fornire segnali al gestore affinché persegua una gestione efficiente, anche nel rispetto della compatibilità ambientale (non solo in termini di rilascio dei reflui, ma anche in termini di efficienza energetica);
 - favorire la stabilità e la certezza del quadro regolatorio, anche al fine di rafforzare la capacità operativa dei soggetti gestori (meno rischi = meno costi);
 - agevolare la finanziabilità del settore e conseguentemente la realizzazione degli investimenti utili.
- 5.19 In sintesi, si tratta dunque di incentivare i gestori a fornire il servizio e a realizzare gli investimenti in maniera efficiente, ovvero al minor costo per il cliente, pur garantendo un livello di qualità non inferiore ad un livello minimo prefissato e nel rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del gestore medesimo.
- 5.20 I principi, che incidono sia sulla qualità del servizio fornito al cliente finale, sia sull'economicità dello stesso e che il nuovo modello tariffario dovrebbe tenere in particolare considerazione, sono i seguenti:
- compensare, con le tariffe applicate, i costi strettamente necessari per assicurare il servizio, escludendo qualsiasi onere improprio, duplicazione del riconoscimento e, soprattutto, evitando indebiti profitti;
 - prevedere il riconoscimento degli investimenti ai fini tariffari solo dopo che questi siano stati effettivamente sostenuti ed dopo aver verificato la loro pertinenza e coerenza con quanto contenuto nel Piano d'Ambito;
 - introdurre meccanismi che inducano/incentivino l'efficienza e l'efficacia, anche dal punto di vista ambientale;
 - per la definizione dei costi riconosciuti, uniformare i criteri di riconoscimento e fare riferimento a riscontri omogenei e misurabili, sia di natura tecnica che contabile, opportunamente asseverati;
 - di conseguenza, definire precise regole di tenuta della contabilità ai fini regolatori;
 - prevedere meccanismi che incentivino la tempestiva realizzazione delle infrastrutture;
 - ridurre la variabilità della tariffa applicata al cliente finale;
 - perseguire l'universalità del servizio, salvaguardandone la fruibilità per le categorie di utenti economicamente disagiate.

Spunti per la consultazione

Q14. *Si concorda con gli obiettivi a cui tendere e con la struttura generale del modello tariffario? Evidenziare eventuali ulteriori considerazioni in merito.*

- 5.21 La complessità e l'articolazione dell'obiettivo da perseguire implicano l'acquisizione di una cospicua serie di informazioni per valutare sia lo stato degli impianti e la natura di quelli su cui è necessario intervenire prioritariamente, sia il costo-opportunità che il cliente finale è disposto ad accettare e che, come già avviene negli altri servizi di pubblica utilità, sarà differenziato non solo per tipologia del cliente, ma anche in termini di reddito economico del cliente medesimo. La qual cosa implica, a sua volta, una complessa riflessione sull'articolazione tariffaria e sui livelli di sovvenzione incrociata, ammissibili per una determinata clientela. L'acquisizione di queste informazioni, implica che dovrà essere previsto un periodo transitorio in cui, sostanzialmente, rimarranno le regole previgenti e durante il quale verranno acquisite le informazioni e le opinioni dei soggetti interessati al fine di pervenire alla regolazione definitiva.

Linee guida della nuova regolamentazione

- 5.22 Anche prendendo a riferimento l'esperienza maturata negli altri servizi regolati, pur nella specificità del servizio idrico integrato, l'Autorità ritiene che il nuovo modello tariffario debba basarsi su tre capisaldi regolatori:
- la tenuta dei conti secondo procedure che ne garantiscano il riscontro contabile (certificazione), la tracciabilità e la pertinenza;
 - la regolazione tariffaria vera e propria, con il riconoscimento di costi standard efficienti, eventualmente differenziati sulla base di variabili esogene, non controllabili dal gestore medesimo (da questo punto di vista la dimensione aziendale non può essere catalogata come variabile esogena);
 - la qualità del servizio, articolabile come qualità sia tecnica, sia ambientale, sia commerciale.
- 5.23 La regolazione tariffaria sarà basata su periodi regolatori, durante i quali alcuni riferimenti di natura finanziaria e i criteri di aggiornamento dei costi rimarranno costanti. Sostanzialmente, all'inizio di ogni periodo regolatorio saranno verificati i costi sostenuti, i parametri finanziari di riferimento, i risultati conseguiti, quelli auspicabilmente conseguibili nel periodo successivo e, in funzione di tali riscontri, saranno ribasati i meccanismi tariffari applicati nel periodo successivo. Vale precisare che in ragione dei criteri di regolazione che l'Autorità intende adottare, la durata del periodo regolatorio non dovrebbe essere vincolata alla frequenza delle revisioni dei Piani d'Ambito. Posto che gli investimenti – come illustrato successivamente - dovrebbero trovare riconoscimento anche nei costi sottesi alla tariffa solo successivamente alla loro realizzazione, di fatto il nuovo assetto dovrebbe essere più funzionale agli specifici scopi assegnati ai diversi strumenti regolatori: il Piano d'ambito fungerebbe da necessario strumento di pianificazione territoriale e di verifica dell'attuazione degli investimenti programmati, mentre la metodologia tariffaria intercetterebbe l'esigenza di ottimizzare il rapporto costo/beneficio degli interventi pianificati.
- 5.24 I meccanismi, invece, avranno valenza su un arco temporale più ampio del periodo regolatorio, tale da assicurare certezza ad investimenti i cui tempi di ritorno sono dell'ordine delle decine di anni, dovranno incentivare gli esercenti a perseguire gli auspicati obiettivi di efficientamento, mantenimento delle strutture e sviluppo del servizio. Tali meccanismi incentivanti (in prospettiva anche di tipo *output based*) saranno individuati prevedendo:
- meccanismi di *price cap* o *revenue cap* sui costi operativi, per l'aggiornamento annuale;

- meccanismi di *profit sharing* per ripartire le maggiori efficienze conseguite tra il gestore e gli utenti del servizio, nel passaggio tra un periodo regolatorio e l'altro; definiti comunque nell'ottica di promuovere l'efficienza produttiva e di condurre così, nel medio periodo, ad una maggior riduzione tariffaria, evitando che, viceversa, si possano tradurre in profitti indebiti per i gestori²⁸;
- riconoscimenti standard su determinati parametri, come le perdite di rete o l'acqua non contabilizzata;
- incentivazioni per favorire alcuni investimenti (ad esempio un pacchetto di iniziative urgenti, a carattere ambientale, individuate con precisione).

5.25 La qualità del servizio dovrà prevedere percorsi convergenti verso un obiettivo ottimale di alcuni indicatori di natura generale (ad esempio la percentuale minima di verifiche del misuratore o di risposte a richieste di informazioni eseguite entro un tempo prestabilito) o specifica (la durata complessiva di interruzione della fornitura per utente o il tempo massimo di attivazione di una fornitura). A questi obiettivi saranno associati meccanismi premiali o penalizzanti, anche con indennizzo riconosciuto al singolo cliente.

5.26 Per quanto riguarda la tenuta dei conti, l'Autorità ritiene che un metodo codificato e omogeneo per la separazione amministrativa²⁹ delle diverse attività di un determinato gestore (ad esempio la separazione del SII da altri servizi idrici o di altra natura) e per la separazione contabile (ad esempio tra servizi di captazione, adduzione, potabilizzazione, distribuzione, fognatura, depurazione) siano ineludibili per:

- garantire un flusso informativo certo, omogeneo e dettagliato circa la situazione economica e patrimoniale dei gestori;
- impedire discriminazioni e trasferimenti incrociati tra attività e tra comparti;
- impedire transazioni infragruppo a costi non allineati con il mercato.

5.27 Come già detto, questo nuovo assetto regolatorio, non potrà essere applicato nell'immediato; dovranno essere previste opportune fasi transitorie che raccordino l'attuale assetto con quello futuro, di cui si sono tracciate nei punti precedenti le linee principali, ma l'Autorità ritiene che, fin dai primi atti che verranno adottati, debba essere chiaro l'obiettivo che si intende perseguire e debbano risultare evidenti le finalità alla base delle modifiche che si andranno, mano a mano, adottando.

Spunti per la consultazione

Q15. *Si concorda con le linee generali proposte per la nuova regolazione tariffaria? Motivare la propria posizione.*

Q16. *Si concorda con una eventuale durata del periodo regolatorio di 4 anni?*

Q17. *Quali dei capisaldi regolatori sopra descritti si ritengono essere prioritari?*

Q18. *Quanto tempo si ritiene sia necessario prima che la nuova regolazione possa trovare piena applicazione con riferimento a tutte le gestioni, ivi comprese quelle che gestiscono in modo non integrato solo alcuni dei servizi cui il SII fa riferimento?*

Q19. *Quali si ritiene siano le maggiori difficoltà per adeguarsi ad un sistema regolatorio come quello descritto in precedenza? Motivare la propria posizione.*

²⁸ Ciò richiede, ad esempio, che i livelli di costo al di sotto dei quali trova applicazione il profit sharing siano determinati assumendo comunque un comportamento efficiente del gestore.

²⁹ La separazione amministrativa mira a incidere sulla governance, organizzando le attività e la tenuta contabile come se le diverse attività fossero svolte da aziende separate.

6. I temi in consultazione

- 6.1 In questa sezione, l'Autorità intende sottoporre a consultazione alcune tematiche che è opportuno chiarire prima di proporre una metodologia tariffaria, sia essa transitoria o definitiva. In particolare l'Autorità intende affrontare le seguenti questioni:
- il perimetro delle attività interessato dalla regolazione tariffaria dell'Autorità;
 - il ruolo delle Regioni, degli Enti locali e delle AATO e i rapporti dell'Autorità con le medesime;
 - la garanzia dei ricavi dei gestori;
 - i costi delle immobilizzazioni ;
 - la carenza di informazioni necessarie per la valutazione dei costi;
 - la struttura tariffaria applicata al cliente finale, ivi compreso il tema della protezione delle fasce di utenti economicamente disagiate;
 - l'attività di misura;
 - la strutturazione della bolletta, ovvero le informazioni che obbligatoriamente devono essere fornite al cliente finale.

Il perimetro delle attività

- 6.2 Le attività svolte dal gestore del SII non si limitano a quelle strettamente connesse alle attività di captazione, potabilizzazione, adduzione e distribuzione dell'acqua, di fognatura e di depurazione delle acque reflue civili; il medesimo gestore svolge o può svolgere anche i servizi relativi:
- al trattamento delle acque reflue diverse da quelle provenienti da insediamenti residenziali;
 - al riuso delle acque provenienti dagli impianti di depurazione;
 - alla raccolta e al trattamento delle acque meteoriche o provenienti dalla pulizia delle caditoie (spesso con impianti di fognatura misti);
 - al trattamento dei percolati da scarica;
 - al trattamento dei bottini;
 - agli allacciamenti;
 - alla lettura e alla verifica dei contatori;
 - alla vendita di servizi specifici (laboratorio, ingegneria, "case dell'acqua", ecc.);
 - al noleggio di infrastrutture.
- 6.3 Queste attività non sono incluse tra quelle a cui si applica il MTN o il metodo CIPE, ma sono regolate nell'ambito delle rispettive convenzioni. L'approccio non è uniforme, ma in genere si basa sul principio che i rispettivi corrispettivi sono dimensionati per ricoprire i relativi costi, che sono evidenziati con contabilità separate.
- 6.4 L'Autorità ritiene che questo sia un approccio che lascia all'impresa una eccessiva libertà di allocazione dei costi (e conseguente possibilità di realizzare margini consistenti sulle attività diverse), in alcuni casi con potenziale impatto anticoncorrenziale, a causa dell'eventuale sussidio a carico della tariffa regolata. Per questo motivo l'Autorità ritiene che:
- alcune attività debbano rientrare nell'ambito dei servizi inclusi nella futura metodologia tariffaria definita dall'Autorità (tipicamente il trattamento dei reflui, gli allacciamenti, la lettura dei contatori) e che pertanto debbano concorrere alla copertura dei costi dell'azienda, ritenuti congrui con il servizio fornito;
 - alcune altre possano essere fornite sulla base della copertura dei relativi costi, purché le condizioni di fornitura siano approvate dall'Autorità e siano fornite in forma non discriminatoria (verifica dei contatori);

- altre ancora (riuso acque degli impianti di depurazione, vendita di servizi, noleggio di infrastrutture), se svolte nei confronti di soggetti terzi rispetto al proprio gruppo societario, potrebbero prevedere uno *sharing* dei margini corrispondenti, al fine di incentivare, da un lato la loro diffusione, dall'altro far partecipare ai benefici gli utenti del SII che condividono le relative infrastrutture.

Spunti per la consultazione

Q20. *Quali altre attività, rispetto a quelle elencate, non attualmente interessate dalle metodologie tariffarie MTN o CIPE, sono svolte o potrebbero essere svolte dalle imprese?*

Q21. *Si concorda con le tre tipologie di valorizzazione del servizio proposte? Come potrebbero essere distinte le diverse attività? Quali aspetti critici si ritiene esistano? Motivare le proprie risposte.*

Il ruolo delle Regioni, degli Enti locali e delle Autorità locali

- 6.5 Come detto, la legge n. 42/10 ha previsto la soppressione delle AATO, attribuendo alle regioni il compito di riassegnare le funzioni già esercitate dalle stesse, con propria legge, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Inoltre gli Enti locali hanno interessi diretti nella attività di pianificazione del territorio e di salvaguardia degli interessi degli utenti.
- 6.6 Questi aspetti appaiono particolarmente rilevanti dal punto di vista della regolazione tariffaria; infatti, come risulterà meglio nel seguito, la definizione e l'operatività delle autorità locali saranno elementi rilevanti nel futuro assetto regolatorio, rappresentando, le AATO, il "terminale operativo" sul territorio. La dimensione del territorio di loro competenza e i compiti ad esse assegnati condizioneranno la loro rappresentanza a livello locale (referente unico di un territorio in cui permarranno, ancora per parecchi anni, gestioni del servizio differenziate), l'estensione dell'ambito tariffario (quello a cui corrisponderà un'unica tariffa applicata alla medesima tipologia di cliente finale) e la dimensione del soggetto chiamato a gestire il servizio (e di conseguenza la sua capacità finanziaria e la sua efficienza gestionale). Non va poi ignorato come numerose realtà regionali abbiano legiferato in materia di SII e come molte delle soluzioni proposte, meritino di essere inquadrare in un contesto che ne salvaguardi le condizioni di miglior favore per il cliente finale. L'Autorità non potrà non confrontarsi con le corrispondenti amministrazioni, per sviluppare una metodologia tariffaria generalizzata e efficace.
- 6.7 Quanto alle nuove AATO permane il compito di determinare, nel rispetto dei vincoli disposti dall'Autorità centrale, l'articolazione dei livelli tariffari per l'ambito di riferimento che saranno poi oggetto di specifica approvazione da parte dell'Autorità stessa.
- 6.8 Non necessariamente, tuttavia, il ruolo loro affidato coinciderà con quello affidato nel previgente assetto normativo; differenze potrebbero, ad esempio, riguardare:
- il livello di rappresentanza dei rispettivi ambiti;
 - la raccolta e la validazione delle informazioni;
 - la determinazione delle tariffe;
 - la gestione di sistemi perequativi territorialmente delimitati;
 - la raccolta e la vigilanza dei dati di qualità;
 - i piani d'ambito.
- 6.9 Queste funzioni sono descritte e meglio inquadrare nei pertinenti paragrafi del presente documento, ma, con riferimento alla determinazione tariffaria, è opportuno precisare che sono allo studio due possibili strutture alternative di regolazione. La prima possibilità,

prevede, in maggior analogia con il MTN, che le nuove AATO determinino i costi riconosciuti sulla base della metodologia definita dall'Autorità, mantenendo presso di loro le informazioni trasmesse a tal fine dai gestori. Sulla base poi di una determinata ripartizione e articolazione tariffaria, anch'esse definite metodologicamente dall'Autorità centrale, le medesime AATO potrebbero formulare la proposta tariffaria da sottoporre all'approvazione dell'Autorità.

- 6.10 La seconda possibilità prevede, invece, che sia l'Autorità a raccogliere direttamente – seppur non necessariamente in via esclusiva - tutte le informazioni di costo dei diversi gestori, a determinarne l'ammissibilità ed a trasmettere alle nuove AATO i rispettivi valori di costo del servizio, affinché i medesimi siano traslati in tariffa. L'Autorità ritiene che questa seconda modalità regolatoria sia più adeguata alle finalità di introdurre una regolazione incentivante omogenea sul territorio nazionale.

Spunti per la consultazione

Q22. *Quale delle due ipotesi di regolazione appena descritte si ritiene preferibile? Per quali motivi?*

- 6.11 Con riferimento ai livelli di rappresentanza, si ritiene che si dovrebbero modificare i rapporti tra le nuove AATO e gli Enti locali. L'Autorità ritiene, infatti, che, indipendentemente dalla rappresentanza di questi ultimi nelle nuove AATO, queste ultime debbano comunque operare in riferimento a tutto il SII dell'ambito (ivi compresi i singoli servizi gestiti in forma non integrata), prevedendo anche interventi di verifica, di segnalazione ed, eventualmente, autoritativi nei confronti dei gestori, soprattutto con riferimento alle clausole contenute nelle rispettive convenzioni, che dovranno uniformarsi alle nuove regole.
- 6.12 Con riferimento ai piani d'ambito – ed in particolare ai piani di investimento ed ai piani economico-finanziari – rispetto ai quali è affidato all'Autorità il compito di verificarne la corretta redazione, esprimendo, se del caso, osservazioni e rilievi nonché impartendo, a pena d'inefficacia, specifiche prescrizioni³⁰, il ruolo delle nuove AATO dovrebbe essere quello di definire il piano degli investimenti ed il piano finanziario nel rispetto dei criteri previsti dall'Autorità, per tutto il SII dell'ambito di competenza. Al riguardo si potrebbe anche prevedere di adottare una procedura aperta, che consenta cioè, nell'ambito delle verifiche periodiche del piano, di raccogliere anche le opinioni e le valutazioni di soggetti terzi, tra cui i gestori ed le associazioni territoriali dei consumatori.
- 6.13 Con riferimento ai piani economico-finanziari, va evidenziato come la nuova metodologia, di seguito proposta, non prevedendo un limite esplicito all'incremento tariffario annuale, modifica in parte l'approccio del MTN, che prevedeva un calcolo reiterato tra pianificazione degli investimenti, calcolo delle tariffe e rispetto del vincolo incrementale "K". Il nuovo metodo non propone, neppure, un coefficiente di aggiustamento per lo scostamento tra investimenti programmati e investimenti effettivi, dal momento che è basato sugli investimenti reali, riconosciuti *ex-post*.
- 6.14 Stante questa impostazione, se risulta evidente che l'incremento tariffario, essendo una variabile dipendente, continuerà a condizionare la scelta relativa all'entità dell'investimento sostenibile a livello locale, tuttavia rimane il problema di come vincolare l'operato del gestore, nel senso di:
- obbligo al rispetto dei piani di investimento;

³⁰ V. art. 10, co. 14, lett. F) D.L. n. 70/11 cit.

- efficienza dell'investimento, nel senso di minimizzazione dell'impatto dei costi a parità di effetto finale dell'intervento.

6.15 Rimandando il tema dell'obbligo al rispetto dei piani alla successiva trattazione dei sistemi di incentivazione agli investimenti, con riferimento all'efficienza, l'Autorità ritiene che:

- almeno in una prima fase, il costo pianificato debba considerarsi come costo massimo riconosciuto per un determinato intervento, a meno che il gestore non dimostri l'impossibilità oggettiva di realizzazione al costo pianificato. Tale scostamento potrebbe anche essere preventivamente autorizzato da un'autorità delegata allo scopo;
- il costo dell'investimento debba essere accompagnato da una dichiarazione del legale rappresentante che attesti come l'impresa abbia messo in atto tutte le strategie per minimizzarne il costo;
- in una fase futura, il costo pianificato potrebbe essere anche assunto come un costo standard di riferimento, comunque riconosciuto come costo alla base della tariffa, e rispetto al quale si potrebbe prevedere un meccanismo automatico di premio/penalità (con rischio più o meno ripartito, con metodologia tipo *cap and collar*) se il gestore realizzasse l'intervento a un costo minore/maggiore;
- in ogni caso, le infrastrutture realizzate ma non entrate in esercizio non potranno essere prese in considerazione, dal punto di vista tariffario, fino a quando non saranno divenute operative (così da evitare tariffe basate su costi virtuali).

Spunti per la consultazione

Q23. *In un contesto di rapporti reciproci tra Autorità e nuove AATO, quali si ritiene possano essere i compiti che le AATO possono svolgere con maggior efficacia a livello locale? Motivare la propria risposta.*

Q24. *Si concorda con le ipotesi proposte in relazione agli scostamenti tra costo effettivo e costo pianificato degli investimenti? Motivare eventuali proposte alternative.*

Q25. *Quali difficoltà le AATO potrebbero incontrare in riferimento alle diverse gestioni e alle diverse convenzioni, prevalenti nei rispettivi ambiti?*

Q26. *Quali azioni potrebbero mettere in atto le rispettive AATO per controllare che le infrastrutture realizzate, per le quali è richiesta la copertura in tariffa dei costi di ammortamento, siano effettivamente operative e utilizzate ai fini del SII?*

Tariffe d'ambito e ricavi del gestore

6.16 Come precedentemente evidenziato, la gestione del servizio è assicurata sul territorio da una pluralità di soggetti, anche all'interno dello stesso ambito tariffario, definito come l'ambito territoriale in cui ai clienti finali deve essere applicata la medesima tariffa.

6.17 Stante questa realtà, sorgono alcuni problemi metodologici, che possono essere riassunti di seguito:

- come definire l'ambito tariffario;
- come assicurare che, a fronte della medesima tariffa, sia assicurata la copertura dei costi delle singole imprese che potrebbero essere anche molto diversi per cause esogene alle imprese medesime;
- come conciliare gli stimoli al contenimento dei consumi con la copertura di costi per la gran parte fissi;
- come indurre comportamenti virtuosi da parte del gestore.

6.18 Con riferimento al primo problema, va evidenziato come l'unicità dell'ambito ai fini tariffari abbia una doppia valenza: la prima è relativa ad una condivisione dei costi e richiederebbe di

definire ambiti che tengano conto dei confini idrografici, più che amministrativi; la seconda ha natura di perequazione e, conseguentemente, amministrativa. Come già rappresentato, l'Autorità ritiene che tale scelta debba essere fatta a livello regionale o locale e, pertanto, ritiene che tale delimitazione debba essere definita dalle amministrazioni regionali e locali competenti. In mancanza di una specifica decisione al riguardo, nelle rispettive Regioni, si potrebbe far riferimento agli ATO già definiti ai sensi della legge n. 36/94, intesi come territori in cui è applicata la medesima tariffa, alla medesima tipologia di clienti finali secondo modalità non discriminatorie.

- 6.19 L'Autorità ritiene anche che la tariffa definita per ambito debba essere obbligatoriamente applicata su tutto il territorio compreso nell'ambito medesimo, anche se le convenzioni sono diverse o la singola gestione è stata affidata al di fuori delle convenzioni d'ambito, e anche se il singolo comune opera in deroga o non partecipa alla *governance* dell'ambito medesimo. Questa impostazione implica una importante conseguenza: nel definire la tariffa d'ambito, tutti i gestori, di qualsiasi natura essi siano e a qualsiasi convenzione essi facciano riferimento, hanno l'obbligo di trasmettere i propri dati alle Autorità preposte per la definizione della relativa tariffa. Nel caso di mancata trasmissione, la tariffa sarà calcolata sulla base dei dati disponibili, secondo criteri prudenziali a tutela degli interessi dei clienti finali, e applicata comunque a tutti i clienti dell'ambito.

Spunti per la consultazione

- Q27.** *Si ritiene che, in mancanza di una indicazione specifica, il riferimento agli ambiti tariffari definiti ai sensi della legge Galli per l'applicazione di un'unica tariffa sia condivisibile? Qual è il soggetto più titolato a definire gli ambiti tariffari? Motivare le proprie risposte.*
- Q28.** *Si condivide l'obbligatorietà di applicare la medesima tariffa per la medesima tipologia di cliente finale, all'interno dello stesso ambito, a prescindere dalle convenzioni e dalle metodologie tariffarie applicate in passato? Motivare la risposta.*

- 6.20 Per assicurare la copertura dei costi dei singoli gestori, l'Autorità intende proporre, a livello di ambito, la stessa metodologia già applicata per gli altri servizi regolati, cioè la fissazione di due tariffe distinte:
- la tariffa obbligatoria, da applicare senza discriminazione a tutti i clienti appartenenti all'ambito, commisurata ai costi complessivi sostenuti dai gestori nello specifico ambito;
 - la tariffa di riferimento, valutata per ogni singolo gestore e commisurata alla copertura dei propri costi (vincolo dei ricavi del gestore VRG).
- 6.21 Una impostazione di questo genere implica alcune conseguenze:
- che i singoli gestori siano in grado di tenere una contabilità:
 - separata per ambito, con riferimento ai costi tipicamente riferibili al territorio (costi d'impianto, consumo energia elettrica, ecc.);
 - centralizzata, per le altre voci da ribaltare a livello locale sulla base di opportuni driver (costi amministrativi, sistemi di elaborazione dati, costi commerciali, ecc.);
 - che venga istituito un meccanismo di perequazione annuale – riferito ad ogni specifico ambito tariffario – che obblighi a versare/ricevere le differenze positive/negative tra i ricavi tariffari e il VRG riconosciuto al gestore. Questa previsione, a sua volta, comporta che:
 - ci sia un soggetto che gestisce i flussi economici. Tale funzione potrebbe essere svolta dalle AATO;
 - ci sia una componente tariffaria aggiuntiva che garantisca il bilanciamento tra partite dare e avere. In teoria un dimensionamento corretto dovrebbe equilibrare il gettito tariffario con la somma dei VRG dell'ambito tariffario e non richiedere nessuna

componente aggiuntiva, ma nella realtà questo non avviene: perché le previsioni di consumo non coincidono con i consumi misurati *ex-post*, oppure perché l'assetto gestionale si è modificato in corso d'anno, o ancora perché sono intervenute modifiche normative che hanno modificato l'entità dei costi operativi, ecc. Una componente tariffaria di questo tipo, potrebbe essere necessaria anche per raccordare il precedente sistema tariffario con il nuovo, assicurando un adeguato transitorio.

- 6.22 Un meccanismo perequativo a livello di ambito tariffario, che ha ragione di esistere nella misura in cui nello stesso ambito operino più gestori, probabilmente non esaurisce le necessità perequative. In funzione di come sarà definito l'ambito tariffario, è possibile che questo non coincida con il bacino idrografico, ma alcuni costi potrebbero essere giustificati e definibili solo a livello di bacino, tipicamente: i costi della risorsa o i costi ambientali. Ove si verificasse questa circostanza, è logico prevedere che le componenti tariffarie delegate a coprire tali costi dovranno dare origine a meccanismi perequativi pluri-ambito, eventualmente gestiti da soggetti allo scopo delegati.

Spunti per la consultazione

- Q29.** *Si condivide l'impostazione di distinguere una tariffa obbligatoria da applicare ai clienti finali e una tariffa di riferimento che definisce il ricavo del gestore? Motivare le proprie risposte.*
- Q30.** *Quali eventuali difficoltà esistono per garantire una contabilità che individui con sufficiente affidabilità i costi afferenti un determinato ambito? Anche nella prospettiva di modificare i riferimenti territoriali degli ambiti già definiti ai sensi della legge Galli?*
- Q31.** *Le AATO sono il soggetto più indicato per gestire gli eventuali meccanismi perequativi locali? Quale altra soluzione potrebbe essere possibile? In attesa che le nuove AATO si organizzino al riguardo, le perequazioni potrebbero essere transitoriamente gestite da una istituzione centralizzata come la Cassa Conguaglio del Settore Elettrico?*
- Q32.** *Si ritiene che esistano costi con valenza pluri-ambito? Di che natura? E come e da chi potrebbero essere gestiti i flussi perequativi corrispondenti alle componenti tariffarie destinate alla copertura di tali costi? Oppure, da un altro punto di vista, in base a quale criterio potrebbero essere ripartiti, ex ante, tali oneri tra i diversi ambiti tariffari interessati?*

- 6.23 La distinzione tra tariffa obbligatoria e tariffa di riferimento, disaccoppiando il gettito tariffario dal vincolo ai ricavi d'impresa, permette anche di organizzare le strutture tariffarie in modo da perseguire l'obiettivo di indurre comportamenti efficienti in soggetti con interessi contrapposti. Nello specifico, il disaccoppiamento delle tariffe potrebbe permettere di strutturare:

- la tariffa del cliente finale, commisurandola prevalentemente sui consumi. La tariffa poi, almeno per alcuni usi (tipicamente l'uso civile), potrebbe essere articolata per scaglioni con corrispettivi crescenti, in modo da scoraggiare consumi eccessivi ovvero favorire il consumo minimo vitale;
- la tariffa di riferimento, prevedendo, ad esempio, un dimensionamento per punto di fornitura che potrebbe garantire la copertura dei costi fissi indipendentemente dalla variabilità dei consumi.

- 6.24 Con riferimento al comportamento dei gestori, può risultare prioritario indurre comportamenti virtuosi con riferimento alle perdite, intese nella più ampia accezione di perdite fisiche, perdite commerciali o forniture non misurate (acqua pubblica, ad esempio). A tale proposito, l'Autorità intende valutare la possibilità di prevedere che una quota parte del VRG, sia comunque assicurata sulla base dei volumi trattati: ad esempio tale quota parte potrebbe essere commisurata ai costi effettivamente variabili, come il costo dell'energia elettrica o il costo dei componenti per il trattamento delle acque, oppure definita in forma

forfetaria pari ad una percentuale fissa dei costi medesimi (ad esempio 10-20%). La tariffa, applicata ai consumi reali, potrebbe essere calcolata sulla base di un “volume consegnato virtuale” pari al volume immesso nelle reti moltiplicato per un fattore di perdita *standard* (eventualmente differenziato per tenere conto delle diverse condizioni esogene), che potrebbe variare anche negli anni (ad esempio per periodo regolatorio), favorendo un percorso virtuoso verso obiettivi sempre più efficienti.

$$Tar_{var} = \frac{C_{var}}{V_{imm} * (1 - \gamma_{st})}$$

dove:

Tar_{var} è la quota parte della tariffa espressa a consumo;

C_{var} è la quota parte di ricavo coperta dalla componente variabile;

V_{imm} è il volume d’acqua in ingresso all’impianto;

γ_{st} è il coefficiente di perdita *standard*, fissato ad un livello costante nel periodo regolatorio in corso.

Spunti per la consultazione

Q33. *Si condivide l’impostazione dell’Autorità in relazione alla previsione di commisurare una quota parte della copertura del VRG ai volumi trattati? Come potrebbe essere individuata questa quota parte?*

Q34. *Qual è l’indicatore di perdita che potrebbe essere individuato inizialmente? Quali sono le variabili esogene per individuare i diversi livelli di perdite standard (per esempio la lunghezza delle reti)? Un valore medio iniziale di perdita del 30-35% è un valore condivisibile? Motivare le risposte.*

6.25 Un ultimo argomento connesso alla metodologia tariffaria articolata in tariffa obbligatoria e tariffa di riferimento, riguarda il tema dell’acquisto all’ingrosso di acqua, inteso, in questa sede, sia come fornitura assicurata da concessioni di sfruttamento private che, attraverso propri impianti di adduzione, assicurano la fornitura degli acquedotti, sia con riferimento ad infrastrutture con utilità multi-ambito per valutare la quota parte di costo da allocare all’ambito che ne beneficia. L’Autorità ritiene che:

- i livelli tariffari da applicare ai clienti dell’ambito debbano essere determinati così da dare copertura anche ai ricavi ammessi per queste gestioni, analogamente a quanto previsto per gli altri gestori di infrastrutture all’interno del medesimo ambito tariffario (di conseguenza i costi di tali strutture, valutati con la medesima metodologia delle altre strutture, dovrebbero concorrere a definire la tariffa applicata ai clienti finali dell’ambito);
- che l’interconnessione debba essere considerata alla medesima stregua di una fornitura ad un cliente finale appartenente all’ambito in cui è conteggiato il costo della relativa struttura (applicando una tariffa eventualmente linearizzata e determinata con riferimento alle sole componenti di costo rilevanti);
- il corrispondente ricavo del gestore cedente (costo del gestore acquirente) sia considerato ai fini di definire il VRG delle rispettive imprese ovvero al fine dei meccanismi perequativi sopra annunciati.

Spunti per la consultazione

Q35. *Si condivide l’impostazione proposta con riferimento al trattamento delle interconnessioni tra reti? Motivare la propria risposta.*

I costi delle immobilizzazioni

Gli oneri finanziari

- 6.26 Al fine di inquadrare il tema relativo al riconoscimento degli oneri finanziari, è utile riprendere sinteticamente alcuni concetti, in parte già illustrati in altre sezioni del documento:
- la materia prima “acqua” è un bene pubblico “gratuito”, che, per essere fruito, necessita di un’attività produttiva che garantisca i servizi di captazione, potabilizzazione, adduzione, distribuzione, fognatura e depurazione. I costi delle immobilizzazioni coperti tramite tariffa devono far riferimento esclusivamente a questi servizi;
 - il settore idrico ha necessità di ingenti investimenti, soprattutto con riferimento al settore “depurazione”, che non possono essere procrastinati, vuoi per le procedure d’infrazione pendenti a livello comunitario (vedasi paragrafo 3.14), vuoi perché i danni ambientali provocati dalla mancanza di depurazione sono externalità negative che, in quanto tali, vanno corrette;
 - l’Autorità non è competente a stabilire l’eventuale ricorso a strumenti di finanziamento diversi dalle tariffe (quali ad esempio la fiscalità generale), risolvendosi la sua funzione nel garantire la fornitura dei servizi secondo criteri di efficienza ed efficacia (con corrispettivi che non lascino ingiustificati profitti ai gestori), inducendo comportamenti virtuosi e assicurando il rispetto e l’attuazione del contesto normativo nazionale ed europeo;
 - la metodologia generalmente utilizzata per indurre comportamenti virtuosi è quella di definire un livello tariffario di riferimento (che tenga adeguatamente conto dell’effetto delle variabili esogene il cui impatto è fuori dal controllo dei gestori), rispetto al quale i gestori si confrontano, venendo di conseguenza “spinti”/premiati a fare meglio della gestione di riferimento;
 - è in atto una congiuntura economico-finanziaria che condiziona pesantemente sia la disponibilità di finanziamenti pubblici, sia l’esposizione a debito degli Enti locali o delle imprese da essi controllate.
- 6.27 Di conseguenza, l’Autorità intenderebbe prevedere un riconoscimento limitato ai costi finanziari (intesi come quota interessi) ad un livello standard adeguato a promuovere gli investimenti necessari a far fronte alle pressanti esigenze del servizio, ma, nel contempo, tale da condizionare la strategia finanziaria delle imprese verso la soluzione più efficace in termini di ricaduta sul cliente finale. L’Autorità intenderebbe poi intercettare la struttura di finanziamento, propria di ciascuna azienda, per quanto attiene ai contributi pubblici percepiti per i quali si terrà conto solo dell’effettivo costo sostenuto.

Spunti per la consultazione

Q36. *Si condivide il principio appena enunciato? Motivare la risposte e le eventuali alternative.*

- 6.28 Per definire le immobilizzazioni rispetto alle quali commisurare il costo finanziario, l’Autorità intende fare riferimento a costi riscontrabili nei libri contabili delle imprese, siano essi libri cespiti o libri inventario, cioè intende far riferimento esclusivamente agli investimenti già effettuati ed entrati in esercizio, incrementati delle immobilizzazioni in corso come riportati nei bilanci. Pertanto, in analogia con gli altri servizi a rete gestiti dall’Autorità, le immobilizzazioni che dovranno essere valorizzate, per ricavarne il relativo

costo da riconoscere nella tariffa applicata nell'anno "n", saranno quelle riscontrabile contabilmente al 31 dicembre dell'anno "n-2".

- 6.29 Da questo punto di vista, l'Autorità non ritiene che rilevi la proprietà del bene, cioè se la proprietà sia di un Ente pubblico, data in uso al gestore affidatario, o se sia di proprietà del medesimo gestore o, più facilmente, sia una proprietà condivisa: in parte del soggetto pubblico e in parte del gestore che l'ha mantenuta/sviluppata. Dal punto di vista regolatorio è un bene, di un determinato valore, il cui costo (onere finanziario + ammortamento) è riconosciuto in tariffa. Sarà a carico del proprietario e del gestore l'onere di ripartizione del ricavo tariffario corrispondente secondo le rispettive competenze o i rispettivi accordi.
- 6.30 Al fine di valorizzare l'investimento, l'Autorità farà riferimento al costo storico rivalutato (per tener conto dell'inflazione) intendendo, con tale allocuzione, il costo del bene come riscontrato al momento della prima iscrizione nei libri contabili del soggetto che lo ha realizzato (e di conseguenza al netto di eventuali rivalutazioni/svalutazioni finanziarie ed escludendo eventuali avviamenti), dedotto il relativo fondo di ammortamento, e rivalutato con il deflatore degli investimenti fissi lordi. A tale valore dovranno poi essere:
- aggiunta una quota forfetaria pari all'1% del valore per tener conto del capitale circolante;
 - aggiunte le partite relative alle immobilizzazioni in corso;
 - sottratte le poste rettificative (fondo trattamento fine rapporto, fondo rischi o simili).
- 6.31 Dal momento che i flussi tariffari corrispondenti alla copertura degli oneri finanziari e alle quote di ammortamento cominceranno ad essere percepiti con un ritardo temporale medio di 1,5 anni, limitatamente ai nuovi investimenti l'Autorità intende riconoscere comunque un onere finanziario forfetario, a compensazione del *time lag*, quantificato in funzione dell'investimento e del costo finanziario riconosciuto, valutato secondo la tabella seguente:

Tabella 7 L'onere finanziario incrementale previsto a compensazione del time lag (%)

Vita utile	Costo finanziario standard (%)		
	3	5	7
5	0,7	1,2	2
10	0,5	0,9	1,3
20	0,3	0,6	0,9
30	0,2	0,45	0,7
50	0,15	0,32	0,55

Spunti per la consultazione

- Q37.** *Si concorda con la metodologia appena descritta per la valorizzazione delle immobilizzazioni? Motivare eventuali posizioni alternative.*
- Q38.** *Quali difficoltà si riscontrano nel reperire i dati di investimento sopra evidenziati? e quali alternative possono essere suggerite rispetto al riferimento ai libri contabili per evidenziare il valore delle immobilizzazioni?*
- Q39.** *Riconoscere una quota forfetaria dell'1% del valore delle immobilizzazioni, per tener conto del capitale circolante è una metodologia adeguata? Motivare la propria risposta.*

- 6.32 Una volta definita l'entità delle immobilizzazioni, l'Autorità ritiene che vada analizzata la struttura finanziaria dell'impresa, distinguendo:

- finanziamento a fondo perduto, da contributi a carico della finanza pubblica (ad esempio i fondi strutturali) o di privati (eventuali contributi di allacciamento) ovvero di fondi appositamente previsti per lo scopo;
- finanziamento a debito ad interesse agevolato, a carico della finanza pubblica. A questa categoria dovrebbero essere ascritti anche i finanziamenti garantiti da fondi pubblici, ivi compresi eventuali emissioni di *bond* dedicati;
- finanziamento residuo, reperito sui mercati finanziari direttamente dal gestore.

6.33 Tale ripartizione dovrà essere accompagnata anche da un'evidenza che, ove disponibili, non sono state rifiutate fonti di finanziamento a fondo perduto o finanziamenti pubblici a tasso inferiore a quello conseguito sul mercato finanziario, ovvero che questi non sono stati rifiutati al gestore per carenze imputabili ai gestori medesimi. A tale proposito, potrebbe essere previsto un obbligo in capo ai gestori, di descrivere la strategia finanziaria relativa ad un determinato investimento, giustificandola sulla base di una ottimizzazione degli oneri finanziari conseguenti.

Spunti per la consultazione

Q40. *Come si ritiene possa essere dimostrato un comportamento efficiente da parte delle imprese in relazione alla ottimizzazione degli oneri finanziari relativi ad un determinato investimento? Questa verifica potrebbe essere svolta efficacemente dalle nuove AATO?*

- 6.34 Partendo dall'articolazione finanziaria sopra evidenziata, l'Autorità ritiene che il riconoscimento degli oneri finanziari possa essere commisurato ad un interesse standard definito sulla base delle seguenti componenti:
- per la quota di finanziamento a fondo perduto a carico della finanza pubblica o attraverso contributi di allacciamento a carico di privati, $K_{fp}=0$;
 - per la quota di finanziamento a debito, concesso a tasso agevolato, a carico della finanza pubblica, $K_{a,i}$ pari all'interesse medio ponderato delle rispettive quote, personalizzato per azienda i ;
 - per la quota di finanziamento reperita in proprio sui mercati finanziari, un tasso di interesse di riferimento (K_m) che tenga conto delle condizioni di mercato.
- 6.35 Con riferimento alla struttura di finanziamento degli investimenti, si deve comunque tenere in considerazione che le regole in vigore prima dell'esito referendario, cioè prima del 21 luglio 2011, non prevedevano che si tenesse conto della struttura finanziaria effettivamente utilizzata. In particolare, per gli investimenti effettuati e finanziati prima della suddetta data.
- 6.36 Con riferimento, invece, al tasso di interesse di riferimento, che tiene conto delle condizioni di mercato, rilevano almeno due circostanze:
- dipende dalla solidità patrimoniale dell'impresa;
 - dipende dalla certezza dei flussi di ricavo.
- 6.37 Dando per scontato che la nuova metodologia tariffaria, oggetto del procedimento in cui si inquadra il presente documento di consultazione, serva a garantire la certezza dei ricavi, si pone il problema di come valorizzare la solidità patrimoniale dell'impresa.
- 6.38 Considerare il tasso di interesse di riferimento come variabile dipendente della solidità patrimoniale, implica fare alcune assunzioni in relazione:
- all'opportunità di individuare o meno un rapporto standard di riferimento tra immobilizzazioni al cui onere finanziario è applicato lo scudo fiscale³¹ e

³¹ Rappresenta le immobilizzazioni i cui interessi passivi riducono l'onere fiscale

immobilizzazioni a cui tale meccanismo non viene applicato (struttura finanziaria di riferimento per il settore);

- all'onere finanziario della quota di immobilizzazioni a cui si applica lo scudo fiscale;
- all'onere finanziario della quota di immobilizzazioni a cui non si applica lo scudo fiscale e che non può essere inferiore al tasso di remunerazione dei titoli di Stato;
- con riferimento all'onere di cui al precedente alinea, all'opportunità di riconoscere un onere aggiuntivo, rispetto a quello corrispondente al rendimento dei titoli di Stato, per tener conto del fatto che l'attività aziendale presenta, comunque, una rischiosità superiore a quella dei titoli di Stato (morosità dei clienti, danno irreparabile alle infrastrutture, rischio contenziosi, gestione del personale, tutele al medesimo, ecc.).

6.39 Negli altri servizi regolati dall'Autorità, i punti di cui al precedente comma, sono stati risolti:

- prendendo a riferimento un rapporto standard tra immobilizzazioni cui si applica lo scudo fiscale e immobilizzazioni non interessate (di seguito: CS/CnS), tipico del settore regolato. Questa è una pratica comunemente adottata da tutti i regolatori europei nell'energia (si veda la tabella 8);
- individuando come remunerazione dei titoli di Stato, la media degli ultimi 12 mesi dei rendimenti del BTP decennale (di seguito: BTP₁₀);
- per il tasso di interesse cui si applica lo scudo fiscale, applicando uno *spread* di 45 punti base (media storica), alla remunerazione dei titoli di Stato di cui al punto precedente;
- intercettando la rischiosità dell'attività aziendale come uno *spread*, rispetto ai titoli di Stato, pari a:

$$Ra = ERP * \beta$$

dove:

ERP è il premio per il rischio di mercato, inteso come il rischio che mediamente viene riconosciuto a chi investe nel mercato mobiliare;

β rappresenta la rischiosità relativa della specifica attività rispetto a quella media del mercato. Nel caso dei servizi regolati, svolti in condizioni di monopolio naturale, tale valore è tanto più prossimo a 0, quanto maggiori sono i meccanismi regolatori di copertura dei rischi (eliminazione del rischio morosità, eliminazione del rischio volume, eliminazione del rischio di non vedersi riconosciuto l'investimento qualora non più utile ed utilizzato [*useful and used*], eliminazione del rischio sulla efficienza ed economicità dell'investimento ecc.).

Di fatto, il parametro *Ra* deve essere inteso come una assicurazione finanziaria della tariffa contro rischi che non sono coperti da specifici meccanismi di regolazione. Rischi che è efficiente restino in capo al gestore poiché la loro dimensione dipende sensibilmente, anche se non esclusivamente, dal comportamento assunto dal gestore stesso. Pertanto, forme di assicurazione prestate da soggetti terzi risulterebbero più costose di quanto può essere riconosciuto al gestore attraverso il parametro *Ra*.

Tabella 8 Rapporti standard riconosciuti dai regolatori dei principali paesi europei nell'energia

Stato	Rapporto CS/CnS	
	Elettricità	Gas
ITA	0,8	1
FRA	1,5	0,7
GBR	1,9	1,7
AUT	1,5	1,5
GER	1,5	

Stato	Rapporto CS/CnS	
	Elettricità	Gas
BEL	2	2
POR	1	1
POL	0,4	
FIN	0,4	0,4
SLO	1,5	1,5

Spunti per la consultazione

- Q41.** Si condivide l'ipotesi di determinare l'onere finanziario riconosciuto all'impresa, pesando proporzionalmente gli oneri finanziari dei finanziamenti a fondo perduto, dei finanziamenti a tasso agevolato e dei finanziamenti reperiti autonomamente dall'impresa sul mercato finanziario? Motivare le proprie risposte.
- Q42.** Per quanto riguarda l'onere finanziario dei finanziamenti reperiti autonomamente dall'impresa, si condivide l'ipotesi di far riferimento ad un tasso di interesse medio di riferimento? Motivare la propria risposta ed eventuali soluzioni alternative.
- Q43.** Con riferimento alle immobilizzazioni al cui onere finanziario non si applica lo scudo fiscale, quali obiezioni esistono al riconoscimento di una maggiorazione del rendimento dei titoli di Stato per intercettare la maggior rischiosità del servizio? E' condivisibile differenziare tale maggiorazione tra i diversi servizi che compongono il SII?
- Q44.** Di quale entità dovrebbe essere tale maggiorazione, fermo restando che il servizio in oggetto (in quanto servizio regolato, svolto in condizioni di monopolio naturale) è un servizio a rischiosità molto bassa, e pertanto dovrà essere sensibilmente inferiore al premio che, mediamente, viene riconosciuto dal mercato mobiliare? Motivare le proprie risposte.
- Q45.** Quale si ritiene possa essere un riferimento del rapporto CS/CnS adeguato a rappresentare la struttura finanziaria ottimale (cioè quella che minimizza il costo del debito) per il settore idrico? Motivare le proprie indicazioni.

- 6.40 L'Autorità, pertanto, non intende entrare nel merito di quale debba essere l'assetto finanziario di una determinata impresa che gestisce il SII, ma in funzione di tale assetto, riconoscere un onere finanziario medio ponderato, che fa riferimento ad un insieme di interessi standard di riferimento, definiti per ogni tipologia di fonte finanziaria.
- 6.41 Più precisamente, l'Autorità intenderebbe riconoscere un onere finanziario valutato sulla base di alcuni parametri economico-finanziari (rapporto CS/CnS, BTP_{10} , ERP, β , incidenza delle tasse, inflazione, ecc.) validi per tutti i gestori, ma personalizzato in relazione alla struttura finanziaria della specifica impresa. Sostanzialmente l'Autorità intende riconoscere un onere finanziario del gestore i , commisurato al suo CIR_i ³² netto e valutato come:

$$OF_i = (K_{m,i} + \alpha) * \left(1 - \frac{CIR_i^{fp}}{CIR_i} \right) * CIR_i$$

dove:

³² Con l'acronimo *CIR* viene comunemente indicato il valore delle immobilizzazioni riconosciuto, ai fini regolatori, per quantificare i costi delle immobilizzazioni sottesi alle tariffe.

$$K_{m,i} = \frac{\left[1 + \left(\frac{BTP_{10}}{(1-T)} * \frac{1}{(1+CS/CnS)} + K_{d,i} * \frac{(1-t_c)}{(1-T)} * \frac{CS/CnS}{(1+CS/CnS)} \right) \right]}{(1+rpi)} - 1$$

$$K_{d,i} = K_d - (K_d - K_{a,i}^{pr}) * \frac{CS_{a,i}^{pr}}{CS_i}$$

e dove :

CIR_i è il valore delle immobilizzazioni del gestore i -esimo

CIR_i^{fp} è la quota parte delle immobilizzazioni del gestore i -esimo finanziata a fondo perduto con contributi pubblici e/o privati

α è l'eventuale onere finanziario aggiuntivo al rendimento dei titoli di Stato, a copertura della rischiosità

CS_i è la quota parte di immobilizzazioni del gestore i -esimo, il cui interesse è soggetto allo scudo fiscale

$CS_{a,i}^{pr}$ è la quota parte di immobilizzazioni del gestore i -esimo, finanziata a tasso agevolato, il cui finanziamento è successivo al 21 luglio 2011

K_d è il rendimento di riferimento delle immobilizzazioni, il cui interesse è soggetto a scudo fiscale

$K_{a,i}^{pr}$ è l'interesse medio ponderato corrispondente alla quota parte delle immobilizzazioni del gestore i -esimo, finanziata a tasso agevolato, dopo il 21 luglio 2011

T è l'aliquota fiscale, IRAP inclusa;

t_c è l'aliquota fiscale per il calcolo dello scudo fiscale degli oneri finanziari

rpi è il tasso atteso di inflazione.

6.42 Per quanto riguarda la componente α , tenendo conto delle tasse, dell'inflazione prevista e della circostanza che il suo contributo dovrebbe essere pesato con riferimento alla componente delle immobilizzazioni non soggetta al meccanismo dello scudo fiscale sugli oneri finanziari, l'Autorità ritiene che questa potrebbe essere espressa come:

$$\alpha = \frac{Ra}{(1-T)} * \frac{1}{(1+rpi)} * \frac{1}{(1+CS/CnS)}$$

Come detto, la rischiosità che caratterizza i servizi regolati, svolti in condizioni di monopolio naturale, dipende strettamente dall'insieme della regolazione applicata e, quindi, anche dalla presenza di meccanismi regolatori di copertura dei rischi. Anche in ragione dell'assenza di alcuna forma di esposizione al rischio sulla efficienza ed economicità dell'investimento oltre che dall'assenza di una regolazione stringente sul rispetto di standard minimi di qualità, l'Autorità ritiene che il valore che dovrebbe assumere la componente α e, quindi, il parametro Ra , debba essere ragionevolmente basso qualora – come descritto successivamente – si introduca transitoriamente una metodologia tariffaria-ponte che apporti modifiche solo di affinamento rispetto al complesso di regole determinate in applicazione

del Metodo Normalizzato. Inoltre l'Autorità ritiene che il valore di Ra debba essere unico a livello nazionale, anche al fine di incentivare l'aggregazione dei servizi, per conseguire una efficienza operativa almeno in linea con quella del gestore standard di riferimento.

- 6.43 Con riferimento alla utilità ed utilizzazione delle infrastrutture - ed in particolare di quelle di depurazione - l'Autorità intende considerare l'opportunità di procedere sin d'ora ad una serie di verifiche al fine di valutare se ed in che misura i soggetti gestori abbiano titolo al pieno riconoscimento, ai fini tariffari, del relativo investimento, qualora, in particolare, l'infrastruttura non risulti funzionale al servizio.

Spunti per la consultazione

- Q46.** *Si concorda con l'impostazione illustrata per valutare il tasso di interesse da riconoscere come onere finanziario ai rispettivi gestori? Quali soluzioni alternative possono essere proposte nel rispetto del risultato referendario? Motivare le proprie osservazioni.*
- Q47.** *Quali difficoltà si possono presentare con riferimento alla metodologia proposta?*
- Q48.** *Si ritiene condivisibile riconoscere un onere finanziario aggiuntivo, a copertura del rischio dell'attività aziendale? In caso di risposta affermativa, di quale entità dovrebbe essere tale onere aggiuntivo, fermo restando che, al limite, il suo valore dovrebbe essere nullo a fronte di un finanziamento a fondo perduto che coprisse l'intero investimento? In caso affermativo, l'ipotesi, prospettata dall'Autorità, può essere condivisa? e in questo caso, quale valore di β ritenete sia più idoneo per rappresentare la rischiosità del SII? Motivare le proprie risposte.*

- 6.44 Con riferimento ai criteri di aggiornamento degli oneri finanziari riconosciuti con il sistema tariffario si pongono due soluzioni alternative:
- l'onere è determinato mantenendo costante per un determinato periodo regolatorio il valore OF_i , applicato al CIR netto aggiornato;
 - l'onere è determinato aggiornando annualmente il valore di OF_i , in funzione della strategia finanziaria adottata dall'impresa.

Spunti per la consultazione

- Q49.** *L'Autorità ritiene che la prima opzione, per semplicità applicativa e certezza regolatoria, sia preferibile. Si concorda con tale ipotesi? Si ritiene che, tuttavia, data la situazione eccezionale vissuta in questo periodo dai mercati finanziari, i valori utilizzati per determinare il parametro OF_i debbano essere rivisti con periodicità più frequente (ad esempio, su base biennale, ciò che sarebbe coerente con la proposta descritta successivamente di adottare una metodologia-ponte sino a tutto il 2013); si concorda con tale ipotesi? Motivare la propria risposta.*

- 6.45 Ma l'elemento che, certamente, appare più critico nella metodologia sopra esposta è quello legato al reperimento dei dati in modo omogeneo, affidabile e verificabile. L'Autorità comunque ritiene che, in un'ottica in cui, l'utente finale del servizio è "cliente" del servizio medesimo, spetti a chi fornisce il servizio stesso dimostrare l'onere che il cliente è tenuto a ristorare per la fornitura del servizio medesimo.
- 6.46 In caso di dati insufficienti a determinare il CIR, l'Autorità intende proporre in consultazione la seguente metodologia:
- far riferimento ai valori come riportati nei libri contabili del proprietario degli impianti, escludendo le voci riferibili a rivalutazione o avviamenti, verificando la coerenza con i dati già utilizzati per il metodo tariffario previgente e prevedendo opportune forme di certificazione;

- escludere, in ogni caso, cespiti non pertinenti al servizio oppure completati, ma non ancora entrati in esercizio;
- in caso di informazioni aggregate, ammettere una ripartizione per tipologia di cespiti, proposta dall'impresa e giudicata congrua dall'AATO;
- nell'eventuale impossibilità di ricostruire il fondo ammortamento, considerare il bene completamente ammortizzato contabilmente;
- in caso di mancata ripartizione dell'investimento secondo la natura del finanziamento (a fondo perduto, a tasso agevolato, altro) considerare l'intero investimento a fondo perduto;
- in caso di impossibilità a ricostruire il valore, assegnare al tasso di copertura del costo finanziario e di copertura del rischio un valore pari a 0;
- per gli investimenti 2012 e successivi, applicare rigorosamente la metodologia proposta dall'Autorità. Il mancato riscontro, nei libri contabili o nei libri inventario del cespiti, nella corrispondente categoria, comporta l'esclusione dal corrispondente onere finanziario.

Spunti per la consultazione

Q50. *Si condivide la metodologia di valorizzazione dei tassi a copertura del costo finanziario ed di copertura del rischio, in caso di mancanza delle informazioni? Quale altra metodologia potrebbe essere applicata? Motivare le proprie risposte.*

6.47 Una considerazione aggiuntiva riguarda:

- la necessità o meno di fornire corretti segnali al gestore, affinché effettui gli investimenti pianificati nei tempi stabiliti;
- la possibilità di favorire alcuni investimenti, come ad esempio: gli impianti di depurazione, gli impianti per riportare le caratteristiche di qualità dell'acqua entro gli standard previsti dalla Commissione europea eliminando le distribuzioni attualmente esercite in deroga, oppure l'ammodernamento dei sistemi di misura.

6.48 L'Autorità ritiene (come per altro auspicato anche dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare) che una variazione del riconoscimento standard dell'onere finanziario in diminuzione o in aumento (con dei valori massimi dell'ordine del 1-2%), eventualmente differenziato in funzione dell'importanza dell'investimento, che penalizzi o premi il gestore per il ritardo o l'anticipo con cui esegue gli interventi pianificati, potrebbe essere una soluzione di facile applicazione ed efficace per indurre il gestore a rispettare o addirittura accelerare la dinamica degli investimenti. Una simile soluzione richiede, altresì, che i tempi standard rispetto ai quali valutare la performance dell'impresa siano attentamente definiti. Ciò, a sua volta, suggerisce di limitare questo meccanismo ai soli interventi di maggior rilevanza/criticità; ciò che, a sua volta, consentirebbe una attività istruttoria più aperta e partecipata.

Spunti per la consultazione

Q51. *Si condivide la necessità di prevedere un meccanismo che induca il gestore al rispetto degli investimenti programmati? Quale meccanismo alternativo rispetto a quello proposto potrebbe essere adottato?*

Q52. *Si condivide la necessità di privilegiare alcuni investimenti in specifiche tipologie di impianto? Quali investimenti si ritengono prioritari?*

Le quote di ammortamento

- 6.49 Con riferimento alle quote d'ammortamento da riconoscere al gestore, queste, dal punto di vista dei costi tariffari, rappresentano le quote di restituzione dell'investimento effettuato, per permettere di reintegrare la capacità di investimento del gestore medesimo. Questa impostazione, diversa da quella alla base dell'ammortamento fiscale o finanziario, implica alcune conseguenze:
- la vita utile del cespite in esame non coincide né con quella fiscale, né con quella finanziaria. Nello specifico non coincide neppure con la vita residua di una determinata convenzione;
 - la vita utile dei cespiti, tipicamente individuati per il settore idrico, è correlata alla vita tecnica del cespite medesimo. Ma alcune infrastrutture idriche hanno vita tecnica estremamente lunga, non compatibile con i piani di rientro degli investimenti e, di conseguenza, con la reintegrazione delle capacità di investimento di imprese chiamate ad uno sforzo straordinario nel prossimo futuro;
 - un cespite completamente ammortizzato, dal punto di vista tariffario, non dà diritto a nessun corrispettivo, con riferimento alla sua vita tecnica residua;
 - simmetricamente, alla fine del periodo di concessione, ove subentri un gestore diverso, devono essere previste, nelle rispettive convenzioni, forme di risarcimento degli investimenti non ancora ammortizzati dal punto di vista tariffario;
 - analogamente dovranno essere previste clausole che assicurino l'effettiva disponibilità del risarcimento (come ad esempio la non efficacia del subentro fino all'avvenuta liquidazione degli importi dovuti);
 - il fondo ammortamento fiscale può essere differente dal fondo ammortamento tariffario.
- 6.50 Sostanzialmente le vite tecniche regolatorie sono un compromesso tra la vita tecnica del cespite e l'opportunità di reintegrare l'investimento entro determinati periodi. Nella tabella seguente sono riportate le vite regolatorie impiegate dall'Autorità, per definire le quote di ammortamento riconosciute per la distribuzione elettrica e per quella del gas naturale.

Tabella 9 Vite utili regolatorie per i servizi energetici di distribuzione

Categoria cespite	Anni	
	Gas	Elettricità
Terreni	Nessun ammortamento	Nessun ammortamento
Immobili e fabbricati	40	40
Condotte stradali	50	
Linee trasmissione		40
Impianti principali e secondari	20	30
Impianti di derivazione (allacciamenti)	40	30
Gruppi di misura convenzionali	20	20
Gruppi di misura elettronici	15	15
Altre immobilizzazioni materiali e immateriali	7	
Impianti di teleconduzione		12
Impianti teletrasmissione		8
Attrezzature		10
Arredi e mobili		17
Macchine ufficio, mezzi di trasporto, sistemi elaborazione dati, immobilizzazioni immateriali, migliorie su beni di terzi		5

Categoria cespite	Anni	
	Gas	Elettricità
Impianti presso terzi		20
Laboratori di prova		10
Altri impianti		27
Altri beni		10

- 6.51 Per quanto riguarda il settore idrico, il MTN prevedeva che si applicassero le aliquote previste dai principi contabili di riferimento, nel limite massimo delle aliquote ammesse dalle leggi fiscali. Poiché però le aliquote fiscali non solo rappresentavano un riferimento massimo, ma non sono, neppure, esaustive delle diverse categorie di cespiti, molte realtà hanno fatto riferimento a propri sistemi di aliquote. Nella tabella seguente è riportato un riferimento medio delle vite utili adottate con il MTN e quello che potrebbe essere un riferimento omogeneo, fissato dall'Autorità.

Tabella 10 Vite utili dei cespiti del servizio idrico

Categoria cespite	Metodo normalizzato	Ammortamenti Autorità
Fabbricati destinati all'industria	28,5	40
Costruzioni leggere	10	40
Opere idrauliche fisse	40	50
Serbatoi	25	25
Impianti di potabilizzazione/filtrazione	12,5	12
Condutture	20	50
Impianti di Sollevamento	8,5	8
Impianti di depurazione acque reflue	12,5	12
Gruppi di misura meccanici	-	20
Gruppi di misura elettronici	-	15
Altri impianti	16,5	20
Attrezzature	10	10
Telecontrollo	-	12
Teletrasmissione	-	8
Mobili e Macchine ordinarie da ufficio	8,5	8
Macchine elettromeccaniche ed elettroniche	5	5
Laboratori	-	10
Autoveicoli da trasporto	5	5
Autovetture, motoveicoli e simili	4	5
Studi, ricerche, brevetti, diritti di utilizzazione	5	5
Costi di impianto e di ampliamento	5	Coerenti con la natura del cespite
Costi per interventi su impianti di terzi	-	Coerenti con la natura del cespite
Software	5	5
Altre immobilizzazioni materiali e immateriali	5	7

- 6.52 Fermo restando che alle immobilizzazioni in corso non viene riconosciuta nessuna quota di ammortamento, un punto ulteriore riguarda l'aliquota riconosciuta il primo anno in cui il

relativo cespite è riconosciuto operativo ai fini tariffari. In conformità con le assunzioni fatte per gli altri servizi regolati, l'Autorità ritiene che il primo anno debba essere riconosciuta una aliquota intera, in difformità dal previgente MTN che prevede l'applicazione di una aliquota dimezzata. Questa assunzione risulta giustificata dal fatto che gli investimenti vengono riconosciuti in tariffa in ritardo, rispetto alla loro entrata in esercizio.

- 6.53 Infine, con riferimento al valore del cespite, l'Autorità ritiene che questo debba essere assunto al lordo di eventuali contributi a fondo perduto, pubblici o privati che siano. Questa assunzione comporta che, ai fini della determinazione del costo finanziario, il contributo, ovvero la quota parte del contributo non ammortizzato in applicazione del MTN precedente, non venga ammortizzato nel prossimo futuro, mantenendo un valore reale costante nel tempo.

Spunti per la consultazione

Q53. *Si condividono le categorie di cespiti e le relative vite utili proposte dall'Autorità per il servizio idrico?*

Q54. *Si condivide l'ipotesi di calcolare la quota d'ammortamento con riferimento al valore del cespite al lordo di eventuali contributi? Motivare la propria risposta.*

La gestione della carenza di informazioni per la definizione delle tariffe

- 6.54 La conoscenza dei dati più rilevanti, in termini di soggetti operanti e dati economico-patrimoniali delle rispettive gestioni, è un prerequisito indispensabile per regolare efficacemente il settore. Come già evidenziato in precedenza, dalla ricognizione effettuata, il settore appare caratterizzato da una estrema frammentazione, con verosimilmente migliaia di soggetti gestori, gran parte dei quali operanti secondo gestioni in economia più ancora che *in house*.
- 6.55 L'analisi del settore, inoltre, ha messo in evidenza come, da un lato, non sempre il SII sullo stesso territorio sia gestito da unico soggetto, dall'altro, esista un numero considerevole di Comuni (non quantificati) che non hanno aderito alla gestione unica e che hanno affidato i servizi del SII ad un numero imprecisato di soggetti, la cui tenuta contabile non è facilmente individuabile. Tutto ciò ha reso oltremodo difficile, da parte dei soggetti istituzionalmente fino ad ora preposti alla regolazione del settore, la raccolta dei dati e delle informazioni caratteristiche delle diverse gestioni³³ e, conseguentemente, la definizione di indici di valutazione, anche su base comparativa, della efficienza e della economicità delle diverse gestioni. Nei fatti, manca addirittura una anagrafica centralizzata degli operatori che gestiscono una o più attività del SII.
- 6.56 L'adozione di un modello tariffario come quello descritto nei paragrafi precedenti, oltre ad un attento studio dei dati di *benchmark* (sia a livello nazionale sia a livello internazionale), implica necessariamente la disponibilità di dati tecnici ed economici con specifico riferimento ai soggetti operanti nel settore.
- 6.57 Come già detto in occasione del nuovo modello regolatorio, la raccolta sistematica dei dati, organizzati in modo omogeneo, richiederà la messa a punto di almeno di quattro banche dati:
- una anagrafica delle imprese che ne fotografi la natura e la ragione sociale;
 - una anagrafica territoriale, che mantenga aggiornato il riferimento territoriale sul quale opera il gestore e ne precisi le attività;

³³ Cioè i dati e le informazioni relative a costi, livelli tariffari applicati, investimenti, qualità del servizio etc.

- una contabile riferita ai conti economici e agli stati patrimoniali per attività, comparto e località;
- una prestazionale, riferita al grado di raggiungimento degli obiettivi tecnici e gestionali da parte dei gestori.

6.58 Il completamento di tali banche dati prevede un processo che richiederà un certo tempo, ma anche a regime si porrà il problema di come trattare i casi in cui le informazioni siano mancanti, carenti o incongruenti. L'Autorità ritiene che sia necessario proporre in consultazione metodologie operative che, da una parte, consentano in ogni caso di determinare la tariffa da applicare al cliente finale e, dall'altra, consentano di incentivare il gestore ad adeguarsi al *modus operandi* condiviso.

6.59 A tale proposito l'Autorità ritiene che, dopo un adeguato periodo che permetta alle singole imprese di adattare le proprie contabilità alle nuove specifiche regolatorie, anche predisponendo specifiche contabilità regolatorie (purché conciliabili con i bilanci civilistici), la carenza/mancanza di informazioni utilizzabili comporti:

- l'obbligo di applicare una tariffa conforme alla tariffa di ambito, determinata sulla base dei dati disponibili (nel presupposto che l'ambito rappresenti il riferimento più omogeneo in termine di costi da sostenere per garantire il servizio);
- che l'impresa sia comunque tenuta a partecipare ai meccanismi perequativi, limitatamente alle partite "dare" corrispondenti ai costi della risorsa, ai costi ambientali, ad altri eventuali oneri condivisi con l'ambito tariffario, nonché agli incrementi tariffari conseguenti ai nuovi investimenti, ove il gestore non abbia comunicato i propri;
- all'impresa venga riconosciuto un vincolo ai ricavi non superiore a quello riconosciuto con i metodi tariffari previdenti, eventualmente decurtato di una quota parte per evitare eventuali scelte opportunistiche.

Spunti per la consultazione

Q55. *Si concorda con le proposte dell'Autorità, in tema di applicazione tariffaria, in relazione ai casi di mancato invio delle informazioni (ferme restando eventuali procedure per inadempienza)?*

Q56. *Quali indicatori di coerenza potrebbero essere utilizzati per validare i dati inviati? L'Autorità ritiene che questa analisi di validazione possa essere svolta dalle AATO. Si concorda con questa ipotesi? Motivare le proprie posizioni.*

La struttura della tariffa applicata alla clientela finale

Aspetti generali

6.60 La definizione della tariffa, che copre i costi del servizio al fine di rendere possibile la fornitura dello stesso, non esaurisce i compiti dell'attività di regolazione, che deve anche stabilire i criteri con cui la tariffa stessa viene applicata alla clientela finale. L'articolazione della tariffa, infatti, consente di rispondere anche ad obiettivi ulteriori, quali quelli di stimolo ai consumi al fine di perseguire gli obiettivi ambientali, di equità o di redistribuzione territoriale.

6.61 La teoria economica raccomanda di perseguire le suddette finalità azzerando o minimizzando le forme di sussidio incrociato tra servizi (o quantomeno rendendole esplicite) e cercando di mantenere i corretti segnali di costo, al fine di non ingenerare sprechi di risorse.

- 6.62 Si rammenta, inoltre, che la normativa europea richiede di adottare un sistema tariffario che premi il risparmio idrico (specie per il servizio di acquedotto) e che risponda al principio “chi inquina paga” (specie per i servizi di fognatura e depurazione).
- 6.63 La discussione relativa alla definizione della struttura della tariffa applicata alla clientela finale può essere articolata in tre punti principali:
- il servizio fornito;
 - la struttura della tariffa, con l’inserimento di eventuali scaglioni di consumo;
 - le caratteristiche della clientela.
- 6.64 Nell’ambito del SII, dunque, una prima distinzione si pone tra i diversi servizi principali forniti: servizio di acquedotto, servizio di fognatura e servizio di depurazione. La differente struttura dei costi, i diversi livelli di necessità di investimenti e la possibilità che tali servizi vengano attualmente forniti da gestori diversi suggeriscono di mantenerli separati anche nell’articolazione della tariffa presso il cliente finale.
- 6.65 Con riferimento alla struttura tariffaria, questa deve rispondere all’obiettivo di dare corretti segnali di uso efficiente, che devono combinarsi con gli obiettivi ambientali (risparmio idrico e principio del “chi inquina paga”). L’acqua, così come la sostenibilità ambientale sono “beni scarsi”, che implicano segnali che disincentivino gli “sprechi”.
- 6.66 Una prima distinzione riguarda l’articolazione della tariffa tra:
- quote fisse;
 - quote variabili in funzione dei consumi.
- 6.67 Si osserva che i servizi che compongono il SII sono tutti forniti con attività ad alta intensità di capitale, e anche i costi operativi sono in larga misura indipendenti dalle quantità consumate, perlomeno nel breve periodo. Questa constatazione in altri settori di attività farebbe propendere per una strutturazione del prezzo basata perlopiù su quote fisse, pur nel rispetto del vincolo di massimizzare l’accesso al servizio di pubblica utilità, in particolare nel caso in cui la gran parte dei costi fissi non siano direttamente attribuibili a ciascun utente; ma nel settore in discussione si osserva che, da un lato gli obiettivi ambientali citati, dall’altro la prospettiva di una riduzione dei costi di lungo periodo in caso di riduzione dei consumi (si pensi, ad esempio, alla possibilità di ridurre, a regime, il costo della depurazione), fanno propendere per un’articolazione tariffaria che preveda un peso più consistente per le quote variabili della tariffa. Si noti anche che queste ultime permettono - e storicamente hanno svolto questo ruolo - di inserire obiettivi di redistribuzione a fini equitativi.
- 6.68 Si ritiene pertanto ragionevole continuare a mantenere in bolletta una quota fissa, comune a tutti i principali servizi del SII in quanto derivante dall’unico allacciamento, di dimensione contenuta, e una quota variabile, eventualmente da articolare in scaglioni di consumo e da suddividere per servizio (acquedotto, fognatura, depurazione).
- 6.69 Si evidenzia che l’articolazione della tariffa reale media attualmente prevista nel MTN prevede che la quota variabile sia articolata per scaglioni di consumo solo relativamente alla tariffa di acquedotto, mentre per le tariffe di fognatura e depurazione si prevede un’unica tariffa unitaria per metro cubo consumato (anche se si registrano alcune eccezioni in tal senso).
- 6.70 Si ricorda che i volumi trattati dai due servizi di fognatura e depurazione sono convenzionalmente posti pari ai consumi del servizio di acquedotto, non esistendo una misurazione puntuale per alcune utenze. Se questa impostazione può essere una *proxy* accettabile per la gran parte delle utenze, è sicuramente in difetto, ad esempio, per le acque meteoriche o per le realtà che hanno autonoma capacità di approvvigionamento o per i prelievi pubblici di acqua potabile.

Spunti per la consultazione

Q57. *Per quale tipologia di consumi, si ritiene che il valore del volume prelevato dal servizio di acquedotto non rappresenti un indicatore accettabile per i servizi di fognatura e/o depurazione? Quali soluzioni si potrebbero adottare in questi casi?*

- 6.71 Tale articolazione tariffaria (per scaglioni per il consumo di acquedotto e costante per i servizi di fognatura e depurazione) sembra quella che meglio intercetta le due finalità di favorire l'uso razionale dell'acqua e rispettare il principio di "che inquina paga". Va comunque evidenziato come, qualsiasi struttura tariffaria venga scelta, questa non può che:
- far riferimento ad un sistema di misura il più esteso e affidabile possibile;
 - evitare sovvenzioni incrociate tra comparti (acquedotto, fognatura, depurazione) prevedendo che, ove siano applicati gli scaglioni, il gettito non assicurato dai primi scaglioni, sia a carico di quelli successivi, oppure ove la copertura dei costi di un comparto non sia proporzionalmente assicurata da una certa tipologia di clienti (esempio agrozootecnici), sia a carico delle altre tipologie di utenti del medesimo comparto;
 - evitare oneri impropri, ad esempio che infrastrutture industriali siano poste a carico delle utenze domestiche;
 - utilizzare i medesimi algoritmi per valorizzare le partite non altrimenti misurabili.
- 6.72 Per quanto concerne, invece, l'articolazione tariffaria per tipologia della clientela, si ritiene opportuno confermare la distinzione, già in uso, tra utenze domestiche (singole o condominiali) e non domestiche, e tra queste ultime si ritiene opportuno differenziare la tipologia di utilizzo (commerciale, agricolo, industriale, altro). Specie all'interno delle categorie più consumanti/inquinanti (tipicamente gli usi agricoli e industriali) potrebbero essere individuate anche delle sotto-categorie, in funzione della quantità/qualità degli inquinanti, per le quali potrà essere resa obbligatoria l'attività di misura dell'immesso in rete fognaria o nei depuratori, al fine di dare più compiuta attuazione al principio comunitario "chi inquina paga" e di rendere i criteri più omogenei sul territorio nazionale³⁴.
- 6.73 A regime, dunque, il metodo tariffario definito dall'Autorità, potrebbe prevedere, per ciascun servizio e per ciascuna tipologia di utilizzo:
- il criterio di definizione della quota fissa;
 - il criterio di definizione del primo scaglione (attualmente denominato "tariffa agevolata" per le utenze domestiche residenti e "tariffa base" per le altre utenze), definendo l'ampiezza dello scaglione stesso in termini di consumo;
 - il criterio di definizione degli scaglioni successivi, con la relativa ampiezza e numerosità.
- 6.74 Si evidenzia che, una volta definiti, dall'Autorità, i criteri generali da applicare a livello nazionale, il compito di definire puntualmente l'articolazione tariffaria da applicare alla clientela finale potrebbe rimanere in capo alle AATO, fatto salvo il ruolo di controllo dell'Autorità. In ogni caso, l'Autorità ritiene che le tariffe, determinate con la metodologia individuata a livello generale, debbano essere considerate come tariffe massime: i singoli gestori potranno optare per corrispettivi tariffari inferiori, purché siano applicati in modo non discriminatorio e fermo restando che i rispettivi ricavi, saranno valutati *pro forma*, come se fossero stati applicati i corrispettivi conformi alla metodologia generale.

³⁴ Attualmente, specie per le tariffe per i reflui industriali, si evidenziano disparità di trattamento tra soggetti industriali che non necessariamente corrispondono ai costi ed alle esternalità causate.

Spunti per la consultazione

- Q58.** *Si condivide l'opportunità di mantenere esplicitata in bolletta la distinzione tra servizi di acquedotto, fognatura e depurazione?*
- Q59.** *Si condivide l'opportunità di mantenere la distinzione tra quote fisse e quote variabili da applicare alla clientela finale? e quale peso dovrebbe essere loro assegnato? Motivare le proprie risposte.*
- Q60.** *Si condivide l'ipotesi di inserire una struttura tariffaria a scaglioni per tutte le tariffe di acquedotto, ivi comprese quelle industriali e agrozoootenciche, ed escluse le interconnessioni tra reti? Motivare le proprie risposte.*
- Q61.** *Quali tipologie di clientela si ritiene utile distinguere?*
- Q62.** *Quali flussi risultano difficilmente misurabili? e quali algoritmi potrebbero essere utilizzati per la loro valorizzazione?*

La fascia sociale

- 6.75 Anche nel settore idrico, come in quello dell'energia elettrica e del gas, è possibile definire criteri per la concessione di agevolazioni sul consumo (cosiddetto bonus sociale). In un contesto di rallentamento dell'economia, come quello presente, cresce, infatti, il disagio economico delle famiglie e la mancanza di risorse necessarie alle famiglie e alle persone rappresenta un tema sempre più delicato.
- 6.76 Nel settore dell'energia elettrica e il gas, fonti di normativa primaria hanno introdotto il diritto delle famiglie ad una tariffa sociale, rispettivamente a partire dall'anno 2008 e dall'anno 2009, definendo i requisiti di ammissibilità sulla base dei livelli ISEE dei nuclei famigliari e prevedendo che il bonus corrispondesse ad una riduzione percentuale della spesa sostenuta mediamente dalle famiglie per la fornitura del servizio. All'Autorità è stato poi demandato il compito di definire il livello delle agevolazioni e le modalità operative per la messa in funzione del sistema di gestione delle agevolazioni medesime.
- 6.77 Per quanto riguarda invece il servizio idrico integrato va rilevato, innanzitutto, che la struttura tariffaria, almeno per quello che riguarda il servizio di acquedotto, prevede nella maggioranza dei casi, un primo scaglione di consumo, corrispondente generalmente ai primi 50 mc annui per utente, a tariffa agevolata, che viene recuperata negli scaglioni di consumo più elevati. La definizione di una tariffa inferiore a quella considerata di base comporta, di fatto, un sussidio incrociato generalizzato che prescinde dall'effettivo disagio economico degli utenti.
- 6.78 In aggiunta a tale sistema di agevolazione generalizzato, che risponde più all'esigenza di scoraggiare i consumi che a finalità sociali, negli anni passati si sono diffuse sull'intero territorio nazionale applicazioni di "agevolazioni tariffarie sociali", basate su principi e forme eterogenee tra loro, spesso presenti in modo combinato.
- 6.79 L'accesso all'agevolazione tariffaria è, generalmente, basato sul livello ISEE. In questi casi, gli utenti in possesso dei requisiti possono fare richiesta al Comune di residenza, ottenendo un contributo applicato in bolletta direttamente dal gestore oppure erogato direttamente dal Comune stesso. L'ammontare di agevolazione spettante può essere calcolato in base ad un criterio proporzionale (dividendo i fondi disponibili in parti uguali per il numero di beneficiari) oppure in base ad un criterio forfetario (un contributo in quota fissa annua differenziato in base alla classe di ISEE di appartenenza).
- 6.80 In alcuni casi, invece, l'articolazione tariffaria viene rivista rimodulando il livello dei corrispettivi o l'ampiezza degli scaglioni di consumo in base all'effettiva dimensione dei

nuclei famigliari, oppure per le sole famiglie numerose individuate come famiglie aventi un numero di membri pari o superiori ad un certo numero.

- 6.81 Nell'ambito delle attività connesse alla definizione della struttura tariffaria, l'Autorità si propone di effettuare delle riflessioni anche con riferimento al tema della tariffa sociale, tenendo conto dell'esperienza maturata in tema di agevolazioni nel settore dell'energia elettrica e del gas.
- 6.82 A tale proposito, va innanzitutto valutato se l'agevolazione debba essere applicata ai soli utenti economicamente disagiati oppure, come sostenuto da alcuni e come riflesso da molte strutture tariffarie attualmente applicate, se, data l'essenzialità della risorsa e del relativo servizio, si debba prevedere che tutti gli utenti, indipendentemente dal livello di reddito, debbano avere accesso ad un "quantitativo minimo vitale di acqua da consumare" ad un prezzo agevolato.
- 6.83 Qualora si scelga di applicare il concetto di "consumo minimo vitale per utenza", la struttura tariffaria per scaglioni è in grado di intercettare tale esigenza e potrebbe anche essere funzionale ad escludere questa tipologia di utenza, ad esempio, da alcuni oneri del servizio, come ad esempio i costi delle immobilizzazioni. Questo approccio, però, dovrebbe identificare in maniera precisa i soggetti interessati (ad esempio i clienti domestici residenti) e dovrebbe intercettare le corrette esigenze del cliente finale (ad esempio far riferimento alla numerosità del nucleo familiare). Per contro, un simile approccio complica la struttura tariffaria con conseguente maggiore onerosità per il gestore dei rapporti commerciali.
- 6.84 La seconda ipotesi è quella di prevedere l'applicazione di una tariffa agevolata limitatamente ai soggetti economicamente svantaggiati ovvero delle famiglie numerose. Anche in questo caso l'agevolazione potrebbe essere resa operativa tramite la definizione di criteri per la riduzione dei corrispettivi previsti in uno o più scaglioni, oppure, più similmente a quanto accade oggi nelle settore dell'energia elettrica e il gas, sarebbe possibile prevedere una componente tariffaria negativa che riduca la spesa complessiva sostenuta. Tale meccanismo potrebbe essere gestito dal sistema già sviluppato per le agevolazioni elettriche e del gas, con evidenti sinergie, e che prevede:
- una domanda presso il proprio Comune di residenza che ne valuta l'ammissibilità;
 - una gestione centralizzata delle singole istanze (piattaforma SGATe) che ne assegna la competenza ai singoli gestori, individuando le caratteristiche e i periodi di validità;
 - una applicazione del gestore con accredito sulle bollette o l'emissione di un bonifico domiciliato per le utenze non direttamente interessate alla bollettazione (utenze condominiali).
- 6.85 E' opportuno in ogni caso sottolineare che la decisione riguardo all'universalità dell'agevolazione e la definizione dei requisiti di ammissibilità alla medesima esulano dalle competenze e dai poteri dell'Autorità. Tali principi pertanto dovrebbero essere definiti da specifiche normative; risulta evidente che una gestione centralizzata delle istanze è tanto più efficace quanto più la norma è omogenea a livello nazionale. D'altra parte non si ravvisa alcun impedimento se a livello locale dovessero intervenire accordi tra l'Ente locale e il gestore per una regolazione specifica delle agevolazioni, nel rispetto però del principio che i costi ricadano sugli utenti della medesima area territoriale, interessata dall'agevolazione.

Spunti per la consultazione

Q63. *Quale soluzione si ritiene sia più funzionale al perseguimento dell'obiettivo di agevolare le fasce socialmente disagiate? Quali fasce di clienti finali si ritiene debbano essere salvaguardati? Motivare le proprie risposte.*

- Q64.** *Nello specifico, l'adozione di provvedimenti che contemplino il concetto di "minimo vitale" anche in una prospettiva, più generale, di escludere tali livelli di consumo dalla copertura di alcuni costi, è condivisibile? Quale potrebbe essere il livello di consumo vitale riconosciuto?*
- Q65.** *Si ritiene che la possibilità di prevedere bonus per utenze disagiate sulla base del livello ISEE e della numerosità familiare, come quello già operativo per le forniture energetiche, possa più efficacemente rispondere alla finalità di salvaguardare le utenze economicamente disagiate? In questo caso, prevedere condizioni di ammissione all'agevolazione uniformi a livello nazionale o, al massimo regionale, appare una limitazione eccessiva? Motivare le proprie proposte.*

Possibili effetti della nuova metodologia sulla tariffa applicata alla clientela finale

- 6.86 Allo stato attuale delle elaborazioni, l'Autorità non è in grado di valutare il livello di discontinuità tariffaria che l'insieme di regole, proposte nel presente documento di consultazione, potrebbero comportare, atteso che per effettuare simulazioni che non risultino fuorvianti, occorre disporre dei necessari dati di riferimento. Dal momento che il gestore e l'utente finale rappresentano interessi contrapposti, l'Autorità ritiene che, ove si dovesse verificare una discontinuità tariffaria oltre una determinata soglia, sarà opportuno prevedere meccanismi di gradualità, che convergano verso i nuovi valori tariffari dopo un determinato periodo temporale al fine di rendere meno traumatico l'impatto della nuova metodologia tariffaria sul cliente finale, in caso di aumenti della tariffa, o sui bilanci delle imprese, nel caso contrario di diminuzione delle tariffe.

Spunti per la consultazione

- Q66.** *Ove la nuova metodologia tariffaria comportasse una discontinuità nei valori delle tariffe applicate all'utente finale, si ritiene utile prevedere un meccanismo di gradualità per adeguare il valore delle tariffe a quello corrispondente alla nuova metodologia? Dopo quale soglia di discontinuità dovrebbe scattare tale meccanismo? Una durata del transitorio pari a quella di un periodo regolatorio appare sufficiente? Motivare le proprie risposte.*

L'attività di misura

- 6.87 L'attività di misura appare un elemento critico in tutti i servizi di pubblica utilità, a valenza economica, tanto da configurarsi come un vero e proprio servizio a se stante. La sua importanza, anche dove non sono coinvolte attività in concorrenza, è collegata sia alla verifica della qualità del servizio fornito, sia alla corretta allocazione dei costi, sulla base del principio "chi inquina paga".
- 6.88 Nel caso dei servizi idrici, il tema della misura si coniuga sia come qualità dell'acqua o dei reflui, sia in termini di quantità fornite o trattate. Rimandando ad una successiva occasione la trattazione del tema qualità dell'acqua e dei reflui, nel presente documento si intende affrontare, seppur ad un livello iniziale e generale, il tema della misura delle quantità.
- 6.89 Dalle informazioni raccolte preliminarmente, il settore non appare adeguato per quanto riguarda tale servizio: i sistemi sono obsoleti, la misura è lungi dall'essere generalizzata, le quantità valutate forfaitariamente seguono criteri disomogenei e di dubbio fondamento, e la frequenza di rilevazione spesso non rispetta le prescrizioni minime richieste dalla norma primaria.
- 6.90 L'Autorità ritiene che il tema rivesta carattere prioritario, con riferimento almeno ai seguenti aspetti:

- generalizzazione della misura, favorendo una diffusa applicazione dei sistemi di misura anche nelle interconnessioni tra reti e anche nelle realtà (industriali e agrozootecniche) che utilizzano il SII soprattutto per i servizi di fognatura e depurazione;
- ammodernamento dei sistemi di misura, verificando la possibilità di utilizzare apparati elettronici teleletti e sfruttando le sinergie con altri servizi a rete come l'elettricità e il gas;
- individuazione in modo inequivocabile dei responsabili dell'installazione e manutenzione dei misuratori e dei responsabili dalla rilevazione dei dati, che, non necessariamente, devono coincidere con i precedenti.

6.91 L'Autorità intende promuovere, sia attraverso i livelli tariffari sia attraverso gli indicatori di qualità, l'efficientamento del servizio. Pur prevedendo adeguati transitori temporali, tuttavia, l'Autorità intende proporre fin da subito quali saranno le linee di intervento su cui potrebbe operare, anche con meccanismi di natura premi/penalità:

- il dimensionamento delle tariffe di riferimento sulla base di perdite e percentuali di acqua non contabilizzata standard (come già precedentemente descritto);
- il non riconoscimento del ricavo tariffario corrispondente al servizio di misura, per i punti non dotati di misuratore (perlomeno delle componenti relative al costo delle immobilizzazioni);
- il non riconoscimento dei corrispettivi tariffari sulle interfacce tra reti, se il gestore cedente non provvede a misurare gli interscambi;
- l'obbligo di misura in capo ai soggetti che utilizzano il sistema fognario pur avendo captazioni o forniture esterne al SII, pena una maggiorazione dei corrispettivi a copertura di costi di campionatura personalizzati e frequenti;
- precisi obiettivi di frequenza della misurazione o di verifica dei misuratori, premiando/penalizzando i gestori che dovessero raggiungere obiettivi migliori/peggiori.

6.92 In questo contesto, l'Autorità ritiene che le AATO potrebbero svolgere un'azione molto incisiva, assumendo in prima persona il compito di verificare lo stato del servizio di misura sul territorio, segnalando eventuali disfunzioni o particolari necessità e monitorando l'andamento degli indicatori.

Spunti per la consultazione

Q67. *Il servizio di misura rappresenta un elemento di criticità? quali risultano essere, eventualmente, gli aspetti più critici? Motivare le proprie risposte.*

Q68. *Quali strumenti, oltre a quelli sopra riportati o in alternativa ai medesimi, potrebbero essere adottati per favorire una maggior efficienza del servizio?*

Q69. *Si ritiene che un servizio di misura svolto da un soggetto terzo rispetto ai gestori, possa essere una soluzione efficace?*

Q70. *Quale ruolo potrebbe essere svolto dalle AATO per favorire l'efficientamento del servizio di misura? Motivare la propria risposta.*

La struttura della bolletta

La trasparenza della fatturazione

6.93 Rimandando ad una fase successiva la trattazione delle problematiche attinenti alla qualità del servizio, commerciale e tecnica, la valutazione dei reclami e la maggior diffusione di procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie, l'Autorità intende sin dalle prime

fasi indurre una maggior consapevolezza negli utenti del servizio idrico, tramite una maggior trasparenza delle informazioni relative alla fornitura del servizio³⁵.

- 6.94 A tale proposito, l'Autorità ritiene e ribadisce che il principale veicolo attraverso cui transita l'informazione dal gestore all'utente è costituito dal documento di fatturazione. Il documento di fatturazione, infatti, oltre ad essere un documento di calcolo di quanto dovuto dall'utente in relazione al servizio ricevuto, è anche il mezzo con cui il cliente apprende:
- quanto consuma;
 - le caratteristiche del servizio per cui paga;
 - le varie componenti di costo del servizio;
 - i canali di contatto con il gestore per la risoluzione di eventuali problematiche.
- 6.95 Per quanto riguarda la fatturazione dei servizi elettrico e gas, l'Autorità è intervenuta nel corso del tempo per migliorarne la trasparenza e la leggibilità, tenuto conto anche dei processi di liberalizzazione in atto in tali settori. La bolletta per i servizi elettrico e gas è attualmente composta da:
- un quadro di sintesi in cui sono riportate solo le principali informazioni: le caratteristiche della fornitura, letture e consumi del periodo, l'importo da pagare risultante dal totale delle macro-voci, la scadenza del pagamento, i contatti per i reclami e il servizio guasti;
 - un quadro di dettaglio che contiene gli elementi del calcolo: corrispettivi unitari e quantità a cui si applicano;
 - una parte informativa dedicata ad alcuni aspetti del rapporto di fornitura, all'andamento dei consumi e alle eventuali comunicazioni.
- 6.96 La percezione di una scarsa trasparenza nell'ambito del servizio idrico si rileva sia con riguardo alle fatture, risultando in molti casi difficile, per gli utenti, valutarne la correttezza ed individuare le varie voci di costo, sia con riguardo alle variazioni tariffarie e all'effettività dei consumi fatturati. In questo contesto va richiamato il fatto che la bolletta per il SII potrebbe non essere, in molte realtà, un documento conosciuto dal cliente finale, che non la riceve direttamente ma si limita a pagarne l'importo tra le spese condominiali.
- 6.97 Per quanto riguarda le modalità di fatturazione, lo Schema generale di riferimento per la predisposizione della Carta del SII, prevede già soglie minime per letture e fatturazioni:
- frequenza annuale delle letture, almeno pari a 2 (prima e dopo il periodo estivo o di massimo consumo);
 - periodicità delle fatturazioni non superiore al semestre.

Elementi minimi della bolletta

- 6.98 L'Autorità ritiene che l'utente debba essere posto nella condizione di verificare i consumi effettuati e le tariffe praticate e di conoscere alcuni aspetti salienti del rapporto contrattuale. I gestori saranno tenuti, pertanto, ad emettere documenti di fatturazione conformi ai criteri di trasparenza e contenenti almeno le indicazioni che seguono (alcune delle quali fornite anche con periodicità diversa):
- indicazione del tipo di fornitura e del tipo di tariffa applicata;
 - periodo di riferimento della fatturazione;
 - lettura dei contatori (iniziale e finale del periodo) e indicazione della tipologia di lettura (stimata o effettiva);
 - consumo di acqua (in mc o in litri), specificando se si tratta di consumi effettivi o stimati

³⁵ Si segnala un progetto della Regione Lombardia, volto a definire uno schema-tipo di bolletta in cui sono previste alcune informazioni considerate come essenziali, che in gran parte appare simile allo schema delineato dalla regolazione dell'Autorità per i settori elettrico e gas.

- addebiti per quote fisse riferiti al periodo di fatturazione;
- addebiti per quote variabili, con indicazione dei corrispettivi unitari e delle quantità a cui si applicano;
- addebiti per imposte e tasse (totali e aliquote ordinarie);
- addebiti per altri oneri o spese;
- situazione dei pagamenti relativi alle bollette precedenti;
- informazioni relative alle modalità di pagamento;
- informazioni relative agli interessi moratori e alla sospensione della fornitura per gli utenti morosi;
- indicazione delle modalità per richiedere chiarimenti o avanzare reclami, anche in forma scritta;
- informazioni relative al pronto intervento;
- informazioni relative ai livelli di qualità specifici e generali fissati nelle Carte dei servizi;
- informazioni relative alle caratteristiche dell'acqua erogata.

- 6.99 Si ritiene anche che il gestore dovrebbe essere tenuto a mettere a disposizione degli utenti un glossario dei principali termini rilevanti per la comprensione della bolletta e del rapporto di utenza.
- 6.100 I corrispettivi dovuti per causali diverse dalla fatturazione dei consumi (quali gli interventi per la riparazione dei guasti, per la verifica dei misuratori o altri interventi a richiesta dell'utente) dovranno essere fatturati nella bolletta distinguendo i relativi importi da quelli riferiti ai consumi. Sarà facoltà dell'utente chiedere una fatturazione separata dei corrispettivi dovuti per i suddetti interventi al momento della richiesta o dell'effettuazione dei lavori.
- 6.101 Le imprese multiservizio, qualora effettuino la fatturazione congiunta di più servizi, dovranno segnalare nella bolletta agli utenti la possibilità di provvedere al pagamento degli importi relativi al servizio idrico in maniera distinta, con l'indicazione dei tempi e delle modalità da seguire per il pagamento.
- 6.102 Vista la particolare natura del servizio di cui si tratta, si ritiene che in bolletta dovrebbe essere data chiara evidenza dell'andamento dei consumi, ponendoli in comparazione con periodi analoghi. Tale indicazione può servire da stimolo ad una maggiore attenzione al contenimento dei consumi.
- 6.103 Per quanto riguarda le tempistiche di attuazione, si ritiene che le modifiche dei sistemi informativi necessarie possano richiedere 6/8 mesi.
- 6.104 Le proposte sopra illustrate riguardano la trasparenza della fatturazione in senso stretto, ma non incidono sulle condizioni contrattuali praticate all'utenza, quali, a titolo di esempio, i tempi e le modalità di pagamento, la rateizzazione, le conseguenze del ritardo nel pagamento, le procedure di morosità. L'Autorità intende comunque, a valle di un'analisi approfondita delle condizioni contrattuali in essere, prevedere un *set* di condizioni contrattuali minime, eventualmente migliorabili da parte dei gestori, in accordo con gli enti locali affidanti.

Spunti per la consultazione

- Q71.** *Si condivide la lista di informazioni minime individuata dall'Autorità? È possibile individuarne altre? Se sì, quali?*
- Q72.** *Si ritiene che la presenza, anche nelle bollette del servizio idrico, di un quadro sintetico e di un quadro di dettaglio possa agevolarne la lettura?*

- Q73.** *Con quali modalità è possibile evidenziare con maggiore efficacia l'andamento dei consumi?*
- Q74.** *Si ritiene utile prevedere che il gestore debba mettere a disposizione un glossario dei principali termini che riguardano il servizio?*
- Q75.** *Si condividono le tempistiche individuate per implementare le regole in tema di trasparenza dei documenti di fatturazione?*
- Q76.** *Si condivide la necessità di prevedere un set di condizioni contrattuali minime migliorabili dai gestori? quali aspetti del rapporto contrattuale dovrebbero essere regolati?*

7. La tariffa transitoria

Il provvedimento tariffario da adottare nel breve periodo e la sua applicabilità temporale

- 7.1 In attesa di sistematizzare la raccolta dati e dell'espletamento delle analisi necessarie per adottare il modello tariffario avente le caratteristiche precedentemente indicate, si rileva, nell'immediato, la necessità di adeguare il metodo tariffario attualmente applicato anche al fine di tenere conto dei risultati del referendum nonché alla luce delle forti incertezze diffuse tra gli operatori del settore in esito all'emanazione del d.P.R. n. 116/11.
- 7.2 Al riguardo, occorre dapprima rammentare che l'abrogazione referendaria ha efficacia *ex nunc*, e cioè dal giorno successivo alla pubblicazione in G.U. del d.P.R. dichiarativo dell'esito referendario (21 luglio 2011): conseguentemente, nessun effetto potrà prodursi sulle bollette già emesse o da emettere per consumi effettuati in data anteriore.
- 7.3 L'adozione di una metodologia tariffaria che abbia natura transitoria, oltre ad espungere, in ossequio all'esito referendario, l'adeguata remunerazione del capitale investito dai criteri per la sua determinazione e ad assicurare, in conformità al diritto comunitario e al decreto legge n. 70/10, la copertura di tutti i costi dei servizi idrici, compresi i costi finanziari e di investimento, dovrebbe:
- caratterizzarsi per una relativa semplicità di applicazione anche in relazione alla metodologia previgente;
 - iniziare a superare le criticità che caratterizzavano la metodologia previgente, sia con riferimento agli aspetti espressamente disciplinati nella stessa (quali la non esaustività delle voci di costo considerate), sia con riferimento agli aspetti la cui applicazione veniva lasciata alle AATO (quali la regolazione degli effetti degli errori di previsione dei volumi effettivamente fatturati rispetto a quelli utilizzati per determinare i livelli tariffari applicati alle diverse tipologie di utenza);
 - iniziare a promuovere l'efficienza della gestione;
 - iniziare a promuovere il miglioramento della qualità del servizio;
 - garantire un certo grado di coerenza con quella che sarà la metodologia a regime, prefigurando una continuità dell'azione regolatoria fondamentale per dare stabilità al settore.
- 7.4 È evidente che la rilevanza che dovranno assumere i diversi alinea di cui al precedente punto nel definire la metodologia-ponte dipende, tra l'altro, dall'ampiezza del periodo al quale tale metodologia dovrà applicarsi, ma anche dall'indispensabile valutazione di quale sarà l'impatto (in termini, ad esempio, di spesa dell'utente finale) della nuova metodologia e se tale impatto non debba essere smorzato nel tempo, per renderlo più sostenibile.
- 7.5 È, del resto, intenzione dell'Autorità considerare che la metodologia-ponte trovi applicazione anche per il periodo precedente alla sua emanazione. A riguardo si pone tuttavia la questione inerente le modalità con cui si dovrebbe tenere conto dei periodi pregressi. Anche al fine di evitare complessi meccanismi di conguaglio e/o restituzione di importi, si ritiene opportuno

che le differenze tra i ricavi corrispondenti ai corrispettivi effettivamente applicati e quelli sarebbero derivati dall'applicazione della metodologia-ponte siano portati a detrazione dei valori dei corrispettivi futuri (che risulteranno così determinati scontando il valore degli importi da congruare).

- 7.6 In ogni caso, ai fini dell'implementazione del provvedimento tariffario temporaneo, l'Autorità sarà tenuta, ad approvare le tariffe effettivamente applicate dai gestori, verificando il rispetto dei nuovi criteri dalla stessa Autorità stabiliti. Sul punto, in ragione delle evidenti esigenze di celerità proprie dell'intervento regolatorio transitorio, potrebbe risultare opportuno prevedere un procedimento di approvazione semplificato, eventualmente anche tramite il coinvolgimento diretto delle competenti AATO, cui l'Autorità potrebbe affidare compiti di verifica (unitamente a specifici atti di indirizzo al riguardo); tale procedimento semplificato potrebbe inoltre essere focalizzato, in questa prima fase, sulla verifica della correttezza dei costi.

Spunti per la consultazione

Q77. *Con riferimento alla determinazione della tariffa transitoria l'Autorità ritiene preferibile l'ipotesi di determinare il valore dei corrispettivi futuri scontando il valore degli importi da congruare. Si concorda con tale preferenza? Motivare opinioni differenti.*

- 7.7 Per quanto attiene all'orizzonte futuro, è ragionevole immaginare, sulla base dei tempi necessari alla raccolta dei dati e delle informazioni necessarie per impostare una regolazione incentivante, che la metodologia transitoria dovrebbe rimanere in vigore fino a tutto il 2013, mentre la metodologia definitiva potrebbe essere definita e completata nel corso del 2013 per entrare in vigore a partire dal 2014. L'introduzione di una metodologia tariffaria a carattere definitivo in tempi comunque contenuti sembrerebbe portare a preferire una metodologia-ponte che si caratterizzi, soprattutto, per la contiguità metodologica e applicativa con la metodologia previgente.
- 7.8 In un'ottica di semplificazione, l'Autorità ritiene che potrebbe essere opportuno mantenere una metodologia tariffaria transitoriamente diversificata sulla base delle differenze metodologiche previgenti: MTN, disciplina CIPE, metodologie in vigore a livello regionale (Emilia Romagna), metodologie specifiche su base locale (raccolta e trattamento dei reflui industriali).

Spunti per la consultazione

Q78. *Si concorda sull'opportunità che la metodologia transitoria mantenga una differenziazione in ragione delle diverse metodologie/criteri tariffari precedentemente in vigore?*

La metodologia transitoria da applicare alle gestioni ex MTN

- 7.9 Con riferimento alla metodologia tariffaria da applicare transitoriamente alle gestioni per cui trovava applicazione il MTN si ritiene comunque necessario rispettare per quanto possibile i criteri di cui al precedente punto 7.3.
- 7.10 Le voci di costo, da prendere in considerazione, dovranno far riferimento all'ultimo bilancio utile disponibile e dovranno corrispondere a:
- il valore netto delle immobilizzazioni come riportato nei libri contabili dell'impresa, con l'esclusione degli avviamenti e delle rivalutazioni/svalutazioni finanziarie, evidenziando

la quota parte finanziata con fondi pubblici e/o privati a fondo perduto, la quota parte finanziata a tasso agevolato, sempre a valere su interventi pubblici, e la quota rimanente;

- le immobilizzazioni in corso;
- le poste rettificative del capitale investito netto, quale il trattamento di fine rapporto di lavoro o il fondo rischi o simili;
- gli oneri finanziari, distinguendo la quota parte corrispondente a finanziamenti pubblici a tasso agevolato;
- i costi operativi, con esclusione delle voci di costo relative a:
 - oneri finanziari;
 - accantonamenti e rettifiche operati esclusivamente in applicazione di norme tributarie;
 - rettifiche di valore di attività finanziaria;
 - costi connessi all'erogazione di liberalità;
 - costi pubblicitari e di marketing, ad esclusione di oneri che derivino da obblighi posti in capo ai concessionari la cui copertura non sia assicurata da disposizioni specifiche;
 - oneri per sanzioni, penali, risarcimenti e simili;
 - oneri straordinari;
 - spese processuali in cui la parte è risultata soccombente;
- i finanziamenti in conto esercizio riconosciuti;
- i costi riconosciuti ad imprese appartenenti allo stesso gruppo societario e la natura di tali forniture;
- i costi della risorsa, ove definiti da norme specifiche;
- i costi ambientali, ove definiti da norme specifiche;
- i canoni riconosciuti agli enti pubblici e la natura di tali canoni.

7.11 Le informazioni patrimoniali, economiche e finanziarie sopra riportate dovranno essere integrate con le informazioni fisiche, relative al servizio fornito: tipicamente i quantitativi di acqua distribuiti e il numero di utenze allacciate, articolate, eventualmente per tipologia.

Spunti per la consultazione

Q79. *Quali altre voci di bilancio, si ritiene, debbano essere prese in considerazione per valutare i costi su cui commisurare le tariffe?*

Q80. *Si ritiene che la data del 31 dicembre 2011 a cui riferire le grandezze fisiche sia un riferimento adeguato? Motivare le proprie risposte.*

Q81. *Quali altre variabili fisiche dovrebbero essere prese a riferimento per definire le tariffe, partendo dai costi sostenuti?*

7.12 È, in linea generale, intenzione dell'Autorità ridurre, a quanto strettamente necessario per indurre un comportamento efficiente del gestore, il rischio che questo sopporta. A riguardo dovrebbe sempre valere il principio che, prescindendo dalla diversa avversione al rischio dei soggetti, il rischio dovrebbe essere distribuito, così da essere allocato ai soggetti che sono meglio in grado di gestirlo. Pertanto, i gestori non dovrebbero essere responsabilizzati con riferimento alle variabili sulle cui quantificazioni questi non siano in grado di incidere significativamente con le loro decisioni.

7.13 In considerazione delle attuali modalità di determinazione dei valori puntuali delle tariffe per ciascuna tipologia di utenza, che non competono ai gestori, sarebbe per esempio non corretto lasciare sul gestore stesso l'intero rischio connesso al fatto che le quantità fatturate alle diverse tipologie di utenza (ed ai diversi scaglioni tariffari) risultino diverse da quelle assunte per determinare i diversi livelli tariffari. Sarà quindi necessario perfezionare le

procedure di recupero (rendendole eventualmente automatiche), rafforzando l'attuale meccanismo di correzione degli errori, così che le eventuali differenze economiche derivanti da errori commessi in un periodo sui livelli e sulla distribuzione dei volumi tra le diverse tipologie di utenza siano conteggiate e recuperate (o dedotte) dai corrispettivi da applicare nei periodi successivi³⁶. Non si ritiene, in ogni caso, che tale fattore correttivo possa essere definito sulla base di esigenze economiche (ad esempio il pareggio di bilancio), ma piuttosto che debba essere giustificato sulla base degli scostamenti effettivamente verificati nelle variabili fisiche, siano esse la variazioni dei volumi forniti o il diverso investimento effettuato rispetto a quello riconosciuto in tariffa.

Spunti per la consultazione

- Q82.** *Quali sono le variabili rispetto alle quali i gestori sono ingiustificatamente responsabilizzati o, viceversa, quelle per cui i gestori non sono responsabilizzati mentre dovrebbero esserlo? Motivare le proprie risposte.*
- Q83.** *Si ritiene che, tra i costi da considerare ai fini della metodologia tariffaria transitoria, debbano essere valutati anche i minori/maggiori ricavi conseguiti con le tariffe previgenti? L'Autorità ritiene che tale recupero debba essere limitato temporalmente. Si ritiene corretto che il recupero sia limitato alle partite riferite all'esercizio 2011? Motivare eventuali pareri difformi.*
- Q84.** *Quali metodologie potrebbero essere adottate, per quantificare le eventuali partite pregresse?*

- 7.14 Per quanto attiene agli investimenti che saranno realizzati nel corso del periodo transitorio, è intenzione dell'Autorità tenere conto dell'esigenza di rispettare i seguenti principi:
- riconoscere il costo dei soli investimenti effettivamente realizzati e che risultino coerenti con quanto previsto nel Piano d'Ambito, tenendo eventualmente conto del valore di volta in volta assunto dalle immobilizzazioni in corso;
 - promuovere la tempestiva entrata in esercizio delle infrastrutture oggetto di investimento.
- 7.15 Posto che è intenzione dell'Autorità, in prospettiva, prevedere una valorizzazione delle immobilizzazioni utilizzando costi *standard*, si ritiene che nella metodologia-ponte potrebbe essere sufficiente prevedere che, per gli investimenti relativi ad opere di valore complessivo superiore ad una predefinita soglia, il gestore certifichi l'efficienza del costo sostenuto, ovvero le procedure seguite per minimizzarne il costo di realizzazione.

Spunti per la consultazione

- Q85.** *Si condivide l'obiettivo di prevedere, a fini regolatori, per i nuovi investimenti, una valorizzazione basata su criteri di costo efficiente? Si ritiene che, nell'ambito della metodologia transitoria, ci si possa limitare a prevedere la certificazione da parte del Gestore dell'efficienza del costo sostenuto per gli investimenti relativi ad opere di valore complessivo superiore ad una predefinita soglia? Se sì, che valore dovrebbe assumere questa soglia?*

- 7.16 Per quanto attiene ai costi delle immobilizzazioni, l'Autorità ritiene che:

³⁶ Il metodo normalizzato stesso prevedeva che l'AATO poteva in qualsiasi momento intervenire, al fine di apportare le conseguenti variazioni, nel caso di significativi scostamenti dalle previsioni del piano finanziario e gestionale in ordine, tra l'altro, alla corrispondenza tra l'incasso derivante dall'applicazione della struttura tariffaria e l'incasso previsto per effetto della tariffa media stabilito nella convenzione di gestione.

- per gli ammortamenti, le quote dovranno essere considerate solo per gli investimenti entrati in esercizio, dovranno essere commisurate al valore lordo del cespite e dovranno essere determinate tenendo conto della vita tecnica utile del cespite, come definita dall'Autorità;
- per gli oneri finanziari, debba trovare applicazione la metodologia descritta al precedente capitolo inerente gli oneri finanziari. A tale proposito, si ritiene comunque che l'onere finanziario non possa eccedere eventuali valori, rispetto ai quali siano state aggiudicate le relative convenzioni, limitatamente agli investimenti ivi previsti.

- 7.17 Con riferimento agli oneri finanziari, come già anticipato, è intenzione dell'Autorità tenere conto del fatto che l'applicazione della metodologia-ponte, sopra descritta, – una volta definito un quadro di regole certe e stabili – riduce in modo sensibile il grado di rischio sopportato dai gestori. In particolare, i gestori non sarebbero adeguatamente responsabilizzati rispetto all'economicità degli investimenti oltre che con riferimento al rispetto di standard minimi di qualità. Tuttavia, l'Autorità ritiene che il riconoscimento in tariffa dei costi sostenuti (ammortamenti ed oneri finanziari) per gli investimenti non possa prescindere neppure nel periodo transitorio dall'effettiva utilità ed utilizzazione delle infrastrutture, in particolare di quelle di depurazione. Pertanto, l'Autorità intende valutare l'opportunità di procedere sin d'ora ad una serie di verifiche al fine di valutare se ed in che misura i soggetti gestori abbiano titolo al pieno riconoscimento, ai fini tariffari, del relativo investimento, qualora, in particolare, l'infrastruttura non risulti funzionale al servizio.
- 7.18 Per quanto attiene ai costi operativi, la informazioni raccolte saranno utilizzate per individuare i costi del gestore, corretti per alcune voci (finanziamenti pubblici in conto esercizio, entità dei canoni, forniture infragruppo a costi eccessivi, ecc.) i cui valori saranno confrontati con quelli deducibili dalla precedente metodologia tariffaria. L'Autorità ritiene che nell'ambito della metodologia tariffaria transitoria debba poi essere assunto come costo riconosciuto il minore dei due valori .
- 7.19 L'Autorità intende, anche, verificare se sia possibile, fin da subito, sulla base dei dati esistenti, individuare degli indicatori specifici (ad esempio costi operativi per punto di fornitura o per km di condotta, oppure energia elettrica per m³ fornito e per km di condotta, ecc) che possano essere assunti come “costo efficiente” del servizio e rispetto ai quali commisurare un recupero di produttività della singola impresa (sulla base della differenza tra l'indicatore specifico di impresa e l'indicatore efficiente). Una valutazione sul costo della fornitura dell'energia elettrica potrebbe rientrare, ad esempio, in un discorso di costo standard efficiente coperto attraverso la tariffa.
- 7.20 In ogni caso, anche in funzione delle ricadute indirette conseguenti agli esiti referendari, e ferme restando le clausole contrattuali eventualmente rinegoziate, l'Autorità ritiene che eventuali canoni, riconosciuti agli Enti locali, possano essere inclusi in tariffa solo nella misura in cui giustifichino i costi delle immobilizzazioni di proprietà di tali enti. Eccezioni a tale impostazione, saranno ammesse solo con riferimento alle eccedenze (rispetto ai costi spettanti) di eventuali canoni previsti da accordi precedenti la legge Galli, al netto di ogni rivalutazione intervenuta successivamente a tale legge.
- 7.21 Infine, per quanto attiene all'articolazione tariffaria, si ritiene opportuno:
- mantenere transitoriamente le attuali articolazioni;
 - riproporzionare i gettiti previsti dalle attuali tariffe in funzione delle variabili fisiche definite al 31 dicembre 2011;
 - aggiornare i costi individuati come dai precedenti punti, sulla base dell'inflazione o degli eventuali obblighi di efficientamento previgenti;
 - riproporzionare le componenti tariffarie in modo da intercettare i nuovi valori di VRG.

Spunti per la consultazione

Q86. *Con riferimento ai costi operativi, quali sono gli indicatori specifici che potrebbero testimoniare il livello di gestione più o meno efficiente dell'impresa?*

Q87. *Quali obiezioni esistono, rispetto al trattamento proposto dei canoni degli Enti locali?*

Q88. *Quali ulteriori considerazioni si intende evidenziare rispetto alla proposta di metodologia-ponte sopra esposta? Motivare le proprie considerazioni.*

La metodologia transitoria da applicare nei casi delle gestioni in cui non trovava applicazione il MTN

7.22 Con riferimento alle gestioni per cui trovava applicazione il metodo della Regione Emilia Romagna, si ritiene opportuno applicare una metodologia tariffaria transitoria che modifichi il suddetto metodo regionale in misura analoga a quanto proposto per il metodo normalizzato

7.23 Con riferimento, invece, alle gestioni per cui trovavano applicazione i provvedimenti CIPE si propone l'opzione tra:

- continuare ad applicare le medesime tariffe attualmente in vigore;
- applicare il MTN, modificato come precedentemente indicato;
- individuare un algoritmo che, sulla base dei dati disponibili, permetta di valutare un livello medio dei costi delle immobilizzazioni o dei costi operativi, sulla base di opportuni *driver*.

Spunti per la consultazione .

Q89. *Quale altra metodologia alternativa può essere proposta per le gestioni ex CIPE? Motivare la propria proposta.*

Q90. *Quali driver potrebbero essere individuati per caratterizzare i costi del SII, soprattutto di dimensioni contenute, come dovrebbero essere le gestioni regolate sulla base del previgente metodo CIPE?*

L'applicabilità ai contratti in essere

7.24 Un profilo di particolare rilevanza concerne gli effetti della nuova disciplina tariffaria sulle convenzioni in essere e sugli investimenti già effettuati. Al riguardo, anche in considerazione degli effetti promananti dal d.P.R. n. 116/11, con cui è stato proclamato l'esito referendario, nonché tenendo conto dei più recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale e amministrativa³⁷, si ritiene opportuno che la tariffa transitoria (così come il futuro metodo

³⁷La giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che in relazione ai rapporti di durata "non può parlarsi di un legittimo affidamento nella loro immutabilità" (Corte costituzionale, sentenza 5 gennaio 2011, n. 1), posto che "il legislatore, in materia di successione di leggi, dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti" (in tal senso, Corte costituzionale, 24 luglio 2009, n. 236; in termini, Corte costituzionale 22 ottobre 2010, n. 302, sull'incidenza dei nuovi criteri di determinazione dei canoni per le concessioni demaniali sui rapporti in corso). Dal consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale si evince che la discrezionalità di cui gode il legislatore nel modificare la disciplina dei rapporti di durata incontra l'unico limite nella ragionevolezza della scelta legislativa, cui è inevitabilmente connessa la tutela dell'affidamento.

Si veda, al riguardo, anche il recentissimo parere del Consiglio di Stato, sez. II, 21 marzo 2012 n. 1683, nel quale il Supremo Organo di giustizia amministrativa, applicando al caso dei (mutati) criteri di calcolo della componente Costo Evitato di Combustibile del provvedimento Cip-6/92 i citati principi giurisprudenziali, ha ritenuto che la variazione dei criteri di calcolo del CEC, disposta dal legislatore con la L. 99/09, non sia frutto di una decisione arbitraria e possa dunque trovare applicazione anche nelle convenzioni Cip-6 sottoscritte in data anteriore alla modifica legislativa. Nel medesimo parere è stato altresì chiarito che "nel caso che qui interessa, non viene in rilievo

tariffario a regime), stabilita dall'Autorità, venga recepita tanto nelle convenzioni d'affidamento che verranno stipulate in data successiva alla sua emanazione, quanto nelle convenzioni in essere, anche con riferimento agli investimenti già effettuati o avviati dai gestori.

- 7.25 Con riferimento alla seconda delle due fattispecie (recepimento della nuova tariffa anche nelle convenzioni in essere), che certamente si configura come la più problematica in quanto richiede di tenere doverosamente conto dell'affidamento degli operatori e di tutelare gli investimenti in corso di realizzazione o già effettuati (ed in corso di ammortamento), l'adozione della tariffa potrebbe avvenire tramite revisione straordinaria dei piani tariffari e dei piani economico-finanziari, facenti parte della pianificazione d'ambito.
- 7.26 E' noto, infatti che, in conformità al decreto 1° agosto 1996, le convenzioni d'affidamento, essendo di durata molto lunga (fino a 30 anni), prevedono periodiche revisioni tariffarie (e conseguentemente dei piani d'ambito) sia ordinarie (normalmente triennali) sia straordinarie, sovente da attivarsi su istanza del gestore, laddove si verificano eventi di particolare rilevanza che rendano necessario l'aggiornamento o la revisione dei piani d'ambito, tra cui proprio la modifica del quadro normativo o regolatorio di riferimento e segnatamente dei criteri per la determinazione della tariffa.
- 7.27 L'entrata in vigore del provvedimento tariffario temporaneo, sostitutivo del metodo normalizzato, si configura dunque certamente come una causa straordinaria di revisione della tariffa (e, conseguentemente, del piano d'ambito) a cui si dovrà procedere immediatamente, nel corso della vigenza della tariffa precedentemente stabilita e senza attendere la decorrenza del termine (come visto, normalmente triennale) previsto per la revisione periodica ordinaria.
- 7.28 Una diversa soluzione (applicazione della nuova tariffa alle sole nuove convenzioni, con esclusione dei contratti in essere, o limitazione della medesima ai nuovi investimenti) vanificherebbe tanto l'esito del referendum (poiché finirebbe per continuare a trovare applicazione il decreto 1° agosto 1996, compresa la remunerazione del capitale posta pari al 7%, in tutte le convenzioni in essere e per tutti gli investimenti in corso di realizzazione o di ammortamento) quanto l'obiettivo primario di definire un nuovo quadro regolatorio – e segnatamente un metodo tariffario – per i servizi idrici, ispirato a criteri di efficienza, affidabilità, omogeneità ed affidabilità e quindi, giocoforza, applicato uniformemente su tutto il territorio, obiettivo sotteso alla scelta del legislatore di attribuire ad un'Autorità indipendente centrale le competenze ed i poteri di regolazione del comparto.
- 7.29 Peraltro, laddove la nuova regolazione ad opera dell'Autorità incontrasse il citato limite rappresentato dal non poter intervenire sulle convenzioni in essere o sugli investimenti già avviati o effettuati dai gestori (circostanza, come visto, da escludere), ciò costituirebbe un limite critico alla capacità di intervento del regolatore, anche in considerazione dei lunghi periodi di ammortamento previsti per gli investimenti in un comparto a così alto tasso di capitale come quello dei servizi idrici.

una disciplina ad efficacia retroattiva – la disposizione in questione stabilendo espressamente l'applicabilità dei nuovi criteri a decorrere dall'anno 2009 – quanto piuttosto il fenomeno tradizionalmente indicato come di c.d. retroattività impropria, che si verifica quando la legge, pur disponendo per il futuro, incide sfavorevolmente sullo stato dei rapporti giuridici in corso sorti anteriormente alla sua entrata in vigore.”

I principi affermati dal Consiglio di Stato nel riferito parere confermano dunque l'applicabilità del nuovo metodo tariffario anche agli investimenti già effettuati (o già avviati) dai gestori – e dunque alle convenzioni in essere - in ragione dell'avvenuto (e non irragionevole) mutamento del quadro normativo primario, determinato dal d.P.R. n. 116/11, dichiarativo del referendum (abrogativo dell'art. 154, co.1, D.Lgs. n.152/06, nella parte in cui prevedeva l'”*adeguata remunerazione del capitale investito*” tra i criteri di determinazione della tariffa) e dell'art. 10, co. 14, D.L. n. 70/11.

- 7.30 Di talché si ritiene che la soluzione preferibile per consentire il recepimento della nuova tariffa all'interno dei contratti in essere senza al contempo violare il legittimo affidamento dei soggetti interessati, evitando o comunque minimizzando il contenzioso amministrativo, potrebbe consistere nell'attivare, subito dopo l'entrata in vigore del nuovo metodo temporaneo, su istanza dei gestori o dei soggetti pubblici affidanti, revisioni straordinarie delle convenzioni, in seno alle quali recepire immediatamente, nei piani tariffari, il provvedimento tariffario dell'Autorità, che come visto non potrà che espungere, in ossequio all'esito referendario, l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito dal novero dei criteri sulla base dei quali deve essere costruita la tariffa ma al contempo assicurerà, in conformità al diritto comunitario e al decreto legge n. 70/10, la copertura di tutti i costi dei servizi idrici, compresi i costi finanziari.
- 7.31 Per prevenire eventuali inerzie nel recepimento del nuovo metodo tariffario all'interno delle convenzioni in essere, l'Autorità potrebbe valutare di stabilire *claris verbis*, all'interno del provvedimento tariffario temporaneo, che esso costituisce causa di revisione straordinaria dei piani tariffari e, di conseguenza, dei piani d'ambito, obbligando dunque i soggetti interessati ad attivare la procedura di revisione straordinaria. Al riguardo occorre peraltro rammentare che l'Autorità dispone, in caso di protratta inerzia da parte delle autorità competenti in materia di adozione delle nuove tariffe, di specifici poteri sostitutivi (art. 10, co. 14, lett. d), decreto legge n. 70/11).
- 7.32 Infine, atteso che, come visto, tanto le prescrizioni tariffarie temporanee quanto il nuovo metodo a regime stabiliti dall'Autorità dovranno trovare applicazione in tutte le gestioni presenti sul territorio nazionale e non solo in quelle in cui è già stato implementato il SII, occorre sottolineare che il provvedimento tariffario ponte dovrà essere immediatamente rispettato ed attuato, sulla base delle specifiche prescrizioni in esso contenute, anche nelle gestioni in regime c.d. transitorio/CIPE³⁸ nonché in tutte quelle gestioni svolte, transitoriamente e nelle more dell'implementazione del SII, in forma frammentata o comunque diversa dalle modalità gestionali "ordinarie".

Spunti per la consultazione

Q91. *Si ritiene condivisibile l'orientamento dell'Autorità esposto nel precedente paragrafo in ordine agli effetti della nuova tariffa sulle convezioni in essere e sugli investimenti già avviati o effettuati? Motivare la propria risposta.*

³⁸ Sul punto, come accennato, la giurisprudenza più recente ha chiarito che la nuova disciplina tariffaria di competenza dell'Autorità troverà applicazione anche nelle gestioni in regime c.d. "transitorio-CIPE". Segnatamente il Tar Lazio con sentenza sez. I 14 febbraio 2012 n. 1437, ha affermato che la tariffazione ad opera del CIPE, per i regimi c.d. "transitori", è da intendersi cessata (ultimo aggiornamento per il 2009) e che, in seguito al "travolgimento" che ha interessato il settore con il referendum del giugno 2011 e la connessa evoluzione legislativa più recente (D.L. 70/11, D.L. 138/11, D.L. 201/11) è compito dell'Autorità colmare il vuoto regolatorio, definendo la tariffa anche per le gestioni in regime transitorio/CIPE, che adottano transitoriamente forme gestionali diverse dal SII.