Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Osservazioni e Proposte “Il ciclo idrico integrato”

ASSEMBLEA

21 giugno 2010

INDICE

Iter	pag. 4
Premessa	pag. 5
Osservazioni	pag. 8
Proposte	pag. 15

Iter della pronuncia

Il presente testo di Osservazioni e Proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della Legge n. 936/1986 recante “Norme sul Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro”.

L’istruttoria è stata curata, nell’ambito della Commissione Grandi opere e le reti infrastrutturali, le politiche energetiche e i servizi a rete (V), dal Gruppo di lavoro dell’Osservatorio sui servizi pubblici locali, coordinato dal Vicepresidente della Commissione Silvano Veronese.

La riflessione è stata condotta anche sulla base del secondo rapporto di ricerca dell’Osservatorio dal titolo “Organizzazione industriale del servizio idrico integrato: stato dell’arte e criticità emergenti”, di cui si allega l’Executive Summary.

Lo schema è stato approvato in via definitiva nell’Assemblea del 21 giugno 2010.

Osservazioni e proposte sul “Ciclo Idrico Integrato”

1. PREMESSA

1.1. L'evoluzione della normativa

Il Cnel ha assunto la decisione di promuovere la ricerca su “L'organizzazione industriale del servizio idrico integrato”, affidata ad Utilitatis, quando il Parlamento ha approvato un nuovo assetto legislativo relativo agli affidamenti dei servizi pubblici locali costituito dal noto art. 23bis della legge 133/2008 che, di fatto, determinava una marginalizzazione della soluzione *in-house* e introduceva una liberalizzazione attraverso la gara o attraverso la trasformazione delle aziende pubbliche in società miste con gara per l'individuazione del socio privato.

In tale contesto per il servizio idrico integrato, normato dal cosiddetto decreto ambientale (dlgs n.152/2006), veniva introdotta una norma di decadenza, entro il 31 dicembre 2010, di tutte le concessioni rilasciate con procedura diversa dalla gara. Ciò avrebbe riguardato circa 2/3 delle concessioni in essere.

Di fronte a una fase così ravvicinata e così rilevante di gare per nuovi affidamenti, il Cnel ha deciso di concentrare l' attenzione su una valutazione delle caratteristiche industriali del servizio idrico integrato, sulle criticità esistenti dal punto di vista degli investimenti in reti e impianti, del sistema tariffario e della qualità del servizio.

Per il Cnel, l'obiettivo sostanziale della ricerca era valutare se l'assetto dei soggetti istituzionali, titolari del servizio e degli affidamenti, era adeguato a gestire un vero confronto competitivo tra imprese, quale margine poteva essere affidato alla valutazione tecnica ed economica di diverse soluzioni tecnologiche e impiantistiche, quale prospettiva poteva essere prevista per una diffusa e consistente fase di investimenti, quale sostenibilità economica era prevedibile per le tariffe.

Durante la fase di realizzazione della ricerca, il contesto normativo e istituzionale è sostanzialmente cambiato.

L'art. 23 bis è stato modificato dall'art. 15 della legge 166/2009. Mentre viene confermato il processo di liberalizzazione e la marginalità della società *in-house* nei futuri affidamenti dei servizi pubblici locali, si introduce una articolata fase transitoria, valida per

tutti i servizi pubblici locali compreso il servizio idrico, caratterizzata da una progressiva privatizzazione degli assetti proprietari delle attuali società di gestione.

Le società *in-house*, oggi esistenti, per mantenere la scadenza della concessione (per la maggior parte delle *in-house* la scadenza prevista è collocata tra il 2020 e il 2030), devono trasformarsi in società miste attraverso una gara per l'individuazione del socio privato, che deve acquisire almeno il 40% del capitale, e devono prevederne l'attribuzione di specifici compiti operativi.

Le attuali società quotate in borsa, sempre per mantenere la scadenza della concessione, devono progressivamente ridurre la partecipazione pubblica a una quota non superiore al 30% entro il 31 dicembre 2015.

Questa fase transitoria riguarda solo l'assetto proprietario delle aziende, oggi esistenti, e non i contenuti qualitativi del servizio, l'organizzazione industriale della gestione e la scelta e il finanziamento degli investimenti.

1.2. La disciplina normativa del servizio idrico integrato

Per quanto riguarda il servizio idrico integrato, la nuova normativa esplicita che “tutte le forme di affidamento devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio, in conformità di quanto previsto dal dlgs 152/2006, garantendo il diritto all'universalità e accessibilità del servizio”. Inoltre, si conferma che gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione fanno parte del demanio pubblico e sono affidate in concessione d'uso gratuita.

La disciplina complessiva relativa alle risorse idriche, alla tutela dall'inquinamento, alla tutela dei corpi idrici e alla disciplina degli scarichi fino alla gestione delle risorse idriche, in particolare del servizio idrico integrato, è contenuta negli articoli dal 53 al 176, del decreto legislativo n.152 del 2006, in corso di revisione in base alla legge delega n.69 del 2009, che detta in modo sistematico le norme in materia ambientale, con particolare riferimento a quelle derivanti dalla direttiva comunitaria 2000/60.

Questa disciplina, strutturata nel decreto legislativo 152/2006, conferma la validità dei principi e della strumentazione della legge Galli del 1994.

1.3. L'attuale assetto dei soggetti istituzionali

La titolarità del servizio idrico è di competenza dei Comuni, che nel tempo l'hanno esercitata gestendo direttamente il servizio in economia o tramite le aziende speciali e le municipalizzate o affidandolo a imprese pubbliche, pubblico-private o private.

Dopo l'approvazione della legge Galli del 1994, la titolarità dell'affidamento è stata trasferita alle Autorità territoriali ottimali (ATO), costituite dai Comuni dell'ambito, per aggregare la domanda e procedere all'affidamento della gestione a un unico soggetto imprenditoriale, che valorizzasse le economie di scala e sviluppasse il know-how per realizzare il ciclo integrato in modo industriale.

Le ATO si sono evolute in termini di dimensioni territoriali, oggi spesso coincidenti con le province, e hanno sviluppato una lunga e complessa attività di pianificazione, che è stata la base per gli affidamenti.

Le ATO determinano, in base al metodo normalizzato, la tariffa media, che riconosce i costi di gestione e prevede la remunerazione del capitale necessario alla realizzazione degli investimenti.

Con il piano d'ambito e con il sistema tariffario si determinano le condizioni di gestione, che sono recepite nel contratto di servizio o nella convenzione.

Alla recentissima legge n. 42 del 2010, recante interventi urgenti concernenti Enti locali e Regioni, il Parlamento ha aggiunto un comma che prevede la soppressione, entro la fine del 2010, delle Autorità d'ambito territoriale (come previste dall'art. 148 del dlgs 152/2006), inoltre, entro la fine dello stesso 2010, "le Regioni attribuiranno con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza".

2. OSSERVAZIONI

2.1. L'organizzazione industriale del servizio idrico integrato

La ricerca ha confermato e documentato che il ciclo idrico integrato presenta caratteristiche gestionali di particolare rilevanza dal punto di vista delle opzioni industriali e tecnologiche in tutti i segmenti del ciclo (acquedotto, fognatura, depurazione).

Le caratteristiche industriali dei gestori presentano una articolazione piuttosto differenziata dal punto di vista sia dell'efficienza che dell'efficacia; alcuni gestori esprimono competenze e capacità operative di alto livello nell'attuazione dei piani di investimento e nel perseguire obiettivi di sviluppo del servizio, che senza dubbio costituiscono un punto di mediazione tra i diversi punti di vista delle ATO, degli Enti Locali e delle stesse aziende.

Le evidenze empiriche non consentono di valutare significative differenze nelle prestazioni qualitative e quantitative del servizio in relazione alla tipologia degli assetti proprietari delle imprese, mentre confermano la carenza delle strutture nel Mezzogiorno, con l'eccezione dell'Acquedotto Pugliese. In generale, risulta evidente una mancata realizzazione degli investimenti programmati e una carenza di strumentazione e di sedi di controllo sulle prestazioni di servizio e sulla realizzazione degli investimenti.

La ricerca ha evidenziato gli aspetti gestionali e/o produttivi in base ai quali valutare le prestazioni dei gestori e ha consentito di individuare, nei diversi segmenti del ciclo, le criticità emergenti e gli obiettivi produttivi, tecnologici e impiantistici, che devono caratterizzare, da un lato, le domande espresse dalle ATO e, dall'altro lato, le proposte delle aziende, elaborando una griglia di *performance* di carattere tecnico-organizzativo, per sviluppare una selezione competitiva dei potenziali partecipanti alla gara per la gestione del servizio idrico integrato.

Di seguito si richiamano i principali obiettivi, distinti per le singole fasi del ciclo idrico integrato, riguardanti esclusivamente l'uso civile:

- **Approvvigionamento e gestione delle reti**
 - Il bilancio idrico delle aziende evidenzia tutte le principali forme di approvvigionamento (sorgente, falda/pozzo, acque di superficie) direttamente gestito o acquistato "sul mercato" da altri soggetti; i corrispondenti costi sono molto differenziati, ma dipendono dall'idrografia e dalle condizioni geomorfologiche del territorio.
 - **Riduzione dei consumi energetici** è perseguibile, ad esempio, con l'implementazione di sistemi di sollevamento di ultima generazione con consumi ridotti e/o l'introduzione di forme

di alimentazione alternative (fotovoltaico, ecc), prevedendo delle soglie di riduzione progressiva, espresse in Kwh risparmiati sulla bolletta energetica.

- **Sollecitazione all'uso di tecniche innovative** per l'approvvigionamento con acque di scarsa qualità destinate a soddisfare fabbisogni non potabili come gli irrigui domestici o il verde pubblico, mediante il riuso delle acque depurate o il recupero delle acque piovane.
- Potenziamento dell'autonomia negli approvvigionamenti privilegiando la **razionalizzazione degli schemi esistenti** o attuando piani di razionalizzazione dei prelievi.
- **Promozione del consumo virtuoso della risorsa** soprattutto da parte dei grandi utilizzatori, introducendo strumenti incentivanti quali, ad esempio, il cofinanziamento di sistemi per il risparmio idrico.
- **Miglioramento delle proposte progettuali di investimento nella potabilizzazione**, premiando le aziende che presentano progetti secondo le tecnologie più innovative ed appropriate al trattamento dell'inquinante presente.

- Dispersioni e crisi idriche

- Proposte migliorative sotto il profilo dell'**efficacia delle misurazioni dei flussi e delle pressioni** di rete sono propedeutiche a qualunque intervento di manutenzione per il recupero delle dispersioni, attraverso la dotazione di piani di ricerca perdite e di prevenzione delle crisi idriche.
- **Azione di controllo che può svolgere l'ATO** nel verificare che i piani di ricerca delle perdite siano effettivamente portati avanti, prevedendo le procedure di ricerca perdite come parte integrante della convenzione di affidamento.
- Stimolare le capacità dei gestori per creare schemi idrici che integrino i preesistenti, anche in una prospettiva di **forte interconnessione** tra ambiti contigui, per prevenire gli effetti territoriali delle crisi idriche.

- Collettamento dei reflui

- **Estensione del reticolo fognario e di collettamento** oltre la manutenzione tenendo presente che coperture del servizio a livelli accettabili vincolano in partenza le priorità di sviluppo verso obiettivi di base.
- Adozione di criteri efficienti per i rifacimenti e lo sviluppo delle **reti di raccolta reflui** che utilizzano le **innovazioni** esistenti, anche nella **scelta dei materiali**, nonché nella realizzazione, laddove è carente, di sistemi di **telecontrollo** del reticolo.
- Nuove strategie dei piani di sviluppo del reticolo fognario, nelle zone di prima urbanizzazione o nelle aree ancora non coperte dal servizio, volte ad adottare **schemi di**

raccolta che prevedano la separazione delle acque bianche (acque meteoriche) **dalle nere** (scarichi domestici o industriali).

- Trattamento delle acque reflue

- Incentivare la competitività delle offerte e lo sviluppo di tecnologie di avanguardia nella depurazione, tese anche al **miglioramento della fase a valle della produzione dei fanghi**.
- Premiare l'attuazione di schemi depurativi che si integrino con il servizio mediante il **riuso delle acque depurate** in agricoltura o nei processi industriali.
- Incentivare i sistemi di riduzione di produzione di fanghi, ricorrendo a strumenti di **analisi costi-benefici** per valutare come la spesa dell'infrastruttura e degli oneri gestionali siano compatibili con il risparmio nei costi di smaltimento dei fanghi e nella riduzione del costo ambientale.
- Stimolare la competizione tra operatori, orientata a promuovere **soluzioni impiantistiche per i siti periferici**, spesso appartenenti a classi dimensionali di minore entità e, non di rado, più obsolete.

2.2. Le Autorità di Ambito (ATO)

Le ATO sono state sottoposte a frequenti interventi legislativi, che, invece di strutturarne i compiti dotandole anche dei poteri e delle competenze professionali necessarie, si sono concentrati sugli aspetti degli assetti politici e sui ruoli di rappresentanza degli Enti locali partecipanti. Con la legge 42/2010 sugli Enti locali, le ATO sono state soppresse, ma le Regioni dovranno entro l'anno definire con proprie leggi nuovi soggetti istituzionali, ai quali saranno attribuite le funzioni già esercitate dalle ATO.

La ricerca ha fatto emergere gli evidenti limiti soggettivi e oggettivi delle ATO sia come soggetti pianificatori, sia come titolari dei poteri di affidamento e di controllo, sia, infine, come soggetti regolatori del sistema tariffario. **Il superamento di questi limiti è – a giudizio del Cnel – il primario obiettivo, cui dovrebbe tendere la definizione dei nuovi soggetti istituzionali, quale condizione indispensabile per il governo del servizio idrico integrato.**

La fonte informativa primaria, su cui si basa la pianificazione degli investimenti, è rappresentata dalla ricognizione delle infrastrutture, che si dovrebbe concretizzare in una disamina tecnica della filiera industriale del servizio idrico integrato, con l'obiettivo di giungere a una identificazione delle caratteristiche e dello stato di funzionamento delle infrastrutture esistenti.

Queste ambiziose finalità si confrontano con le oggettive difficoltà di recuperare tutte le informazioni necessarie a ricostruire il quadro impiantistico dell'Ambito, con un conseguente ridotto grado di approfondimento circa livelli di servizio attuali e futuri riportati nei documenti di programmazione. Nei fatti, i Piani d'ambito sono stati determinati dalle richieste dei Comuni e, senza una adeguata valutazione costi/benefici, sono quindi risultati sovradimensionati, come risulta evidente in fase di prima revisione.

Dal momento che le criticità emerse, rappresentano le chiavi interpretative delle strategie di intervento, a una maggiore completezza e conoscenza dello stato delle infrastrutture corrisponde una individuazione più puntuale delle problematiche della filiera produttiva e, di conseguenza, una pianificazione degli interventi più efficace. Ciò determina spesso la mancanza di una esplicita definizione delle strategie e degli obiettivi da perseguire, se non di quelli strettamente collegati alla realizzazione dei livelli minimi di servizio, stabiliti dalla normativa di riferimento.

Il quadro economico-finanziario delineato nei documenti di programmazione, originariamente approvati, subisce una discontinuità al momento della prima revisione triennale. In essa si evidenziano alcuni effetti strutturali quali la riduzione dell'incidenza tariffaria degli investimenti, soggetti generalmente a un avvio più lento del previsto, in parte recuperata negli anni successivi della pianificazione; la revisione delle tariffe basate su previsioni di consumo crescenti, sostanzialmente smentite dalla reale dinamica dei consumi; la riduzione dei volumi erogati e l'aumento del valore e dell'incidenza unitaria dei costi operativi, spiegato per intero da variazioni monetarie (inflazione).

Un'altra constatazione rilevante e diffusa evidenzia una delle cause del ritardo degli investimenti impiantistici. Gli investimenti diretti alle infrastrutture dedicate all'approvvigionamento, così come per la depurazione, sono sottoposti a *iter* di approvazione delle Amministrazioni comunali in sede collegiale dell'Autorità d'Ambito Ottimale, per definirne tempistica e localizzazione. La realizzazione vera e propria di nuovi campi pozzi, di impianti di potabilizzazione, di desalinizzazione o di trattamento delle acque reflue devono rispettare, inoltre, le procedure di autorizzazione amministrativa degli Enti Locali – conformità urbanistica, eventuale VIA, espropri ecc. Il doppio regime autorizzativo, uno in seno all'ATO, l'altro nell'Amministrazione locale, è causa di ritardi per il dilungarsi delle pratiche amministrative, fino a diventare una fonte di criticità rilevante nel momento in cui il singolo Ente Locale disconosce le decisioni assembleari sottoscritte a livello ATO.

2.3. Il sistema tariffario

Il meccanismo di computo, che determina la tariffa reale media in base al risultato della costruzione dei costi e degli investimenti progettati, nel rispetto di un sistema di vincoli statici e dinamici, sembra utilizzato in modo opposto, ovvero considerando esogeno il livello tariffario medio da conseguire ed endogene le componenti di costo che ne compongono l'ammontare. La volontà di non appesantire la pressione tariffaria applicata all'utenza – insieme alla riduzione dei consumi e alla presenza di vincoli amministrativi, politici e burocratici alla realizzazione delle opere – ha contribuito a rallentare l'avvio degli investimenti inizialmente programmati.

Il principale elemento di criticità del sistema tariffario vigente è che esso determina, per gli utilizzatori delle risorse idriche, costi che non tengono in dovuta considerazione le ricadute ambientali della fornitura (a causa del ritardo nell'adeguamento del Metodo tariffario alla Direttiva 2000/60/CE, recepita nel D.Lgs. 152/2006), non promuovono il risparmio idrico e l'uso efficiente delle risorse stesse e non incentivano i gestori a interventi di miglioramento tecnico, che potrebbero avere ricadute positive a causa della sola parziale copertura degli investimenti necessari con i ricavi (si pensi ad esempio alla riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione).

La disomogeneità territoriale riscontrata nell'applicazione delle tariffe all'utenza dipende in gran misura dalla mole di investimenti realizzati nel comparto: ad esempio, l'ATO, in cui l'acquedotto sia funzionante o la rete fognaria sia efficiente, avrà bisogno di investimenti minori rispetto all'ATO, in cui le strutture obsolete necessitano di migliorie per garantire livelli minimi di efficienza del servizio; questi diversi costi sostenuti per ammodernare le strutture sono ricompresi nella regola di calcolo della tariffa e, dunque, incidono sul prezzo che l'utente finale dovrà corrispondere.

2.4. Le trasformazioni delle gestioni a seguito della applicazione della nuova normativa

La fase transitoria, definita dal nuovo comma 8 dell'art.23bis, come modificato dall'art.15 della legge 166/2009, è basata sull'obiettivo di omogeneizzare le forme di gestione in essere con quelle privilegiate dalla nuova normativa.

In particolare, per il settore del ciclo idrico integrato, essa prevede la decadenza ravvicinata degli affidamenti in essere, se non si procede, in tempi ristretti, a una privatizzazione significativa delle S.p.A. quotate in borsa (discesa progressiva fino al 30% della quota pubblica entro il 2015) o alla gara (entro il 31 dicembre 2011) per

l'individuazione del socio privato (almeno al 40%), con compiti specifici per le gestioni *in-house*, che le trasforma in società miste sul modello del partenariato pubblico privato istituzionale.

Si sottolinea che questo processo non apporterà capitali privati alla gestione e agli investimenti e che le risorse derivanti dalla vendita delle azioni saranno destinate pro-quota agli attuali proprietari, cioè ai Comuni. Sarebbe, quindi, necessario che tali risorse fossero almeno reimpegnate nello stesso ciclo idrico integrato, attenuando così anche l'impatto degli investimenti sulla dinamica delle tariffe.

Sarebbe, inoltre, necessario che i previsti processi di ridefinizione degli assetti proprietari delle società di gestione fossero correlati alla preliminare verifica dei contenuti qualitativi, infrastrutturali e impiantistici del servizio nelle sue diverse componenti (acquedotto, fognatura, depurazione).

Si potrebbe, in tale occasione, richiedere all'azienda un vero e proprio piano industriale, che prevedesse le possibili soluzioni tecnologiche e impiantistiche alle criticità rilevate, da accogliere nella revisione del contratto di servizio e riconoscere nella dinamica delle tariffe.

2.4.1. Le società miste

Nel caso della scelta di modificare entro il 31 dicembre 2011 la società di gestione *in-house* in una società mista attraverso la gara per il socio privato con compiti specifici ed almeno il 40% della partecipazione azionaria, le questioni della riqualificazione della domanda e della ristrutturazione dell'azienda devono essere pregiudiziali rispetto a una individuazione del valore dell'azienda, per non limitare la gara a una semplice asta competitiva per "fare cassa".

A partire dalla ristrutturazione e riorganizzazione della gestione con un vero e proprio piano di impresa, da sancire nella revisione del contratto di servizio, si possono individuare i settori tecnici e gli aspetti gestionali, che dovranno rappresentare i "compiti specifici" affidati al socio privato, solo così si può dare contenuto al cosiddetto partner industriale, selezionabile prima sulla base del proprio know-how e, poi, sulle risorse economiche, che verranno offerte per acquisire almeno il 40% delle azioni.

2.4.2. Le società quotate

Nel caso gli Enti locali proprietari decidano la riduzione progressiva della quota pubblica fino al 30% entro il 2015 per le attuali S.p.A., quotate nei mercati regolamentati, si

rileva che, nel caso delle *multiutilities*, si applica sostanzialmente la norma solo alla gestione del servizio idrico integrato e non gli altri servizi regolati, come igiene urbana e distribuzione del gas, perché, prima dell'1/7/2013, questi ultimi devono essere riassegnati con gare a evidenza pubblica, in quanto i loro attuali affidamenti sono o già scaduti o in scadenza ravvicinata. Inoltre, la norma non riguarda le attività esercitate nel libero mercato, come la produzione e la vendita di energia pertanto, prima di procedere alla privatizzazione, si dovrà separare societariamente la gestione del servizio idrico integrato e, quindi, la cessione delle quote - per scendere al 30% - dovrà riguardare solo le azioni della società del servizio idrico integrato e non della società capogruppo. Questo processo determinerà la frantumazione delle migliori esperienze di imprese *multiutility*, che sono state progressivamente costruite nelle realtà territoriali caratterizzate da un efficiente ed efficace equilibrio fra qualità dei servizi ed economicità delle gestioni.

Per non alterare la caratteristica di public company con consistente quota pubblica (il 30%), la vendita delle azioni deve essere indirizzata verso gli investitori istituzionali (fondi di investimento, fondi pensione, ecc.) o direttamente nel mercato borsistico. Devono essere evitati conflitti di interesse con soggetti imprenditoriali, operanti nel settore, o con soggetti interessati alla realizzazione degli investimenti.

Anche in questo caso le nuove "Autorità di Ambito" devono preliminarmente chiedere all'azienda di presentare un piano di impresa e di sottoporsi ad una verifica dei contenuti e dei vincoli dell'affidamento.

3. PROPOSTE

Nell'affrontare un segmento specifico, e comunque terminale, del ciclo idrico, come quello degli usi civili, il Cnel, in coerenza con l'impostazione generale e complessiva della tematica riguardante la "tutela delle risorse idriche", sottolinea l'esigenza di intervenire prioritariamente sull'inadeguato sistema istituzionale e sui contenuti quantitativi e qualitativi del servizio che, come evidenziato dalla ricerca, hanno caratteristiche tipiche di un processo industriale complesso con l'obiettivo di definire e valutare gli strumenti di governo del servizio idrico integrato, il finanziamento del servizio, la struttura dei rapporti contrattuali con il gestore industriale del servizio.

Le proposte del Cnel si collocano a monte della scelta tra il carattere pubblico o privato della gestione del servizio e sono pregiudiziali rispetto a qualsiasi ipotesi di meccanismo di affidamento (gara, affidamento diretto).

3.1. La programmazione generale dell'uso della risorsa idrica

L'acqua è una risorsa scarsa ed estremamente delicata, dalle complesse attività legate all'approvvigionamento alle conflittuali utilizzazioni nei settori dell'agricoltura, dell'industria e dell'uso civile, dalle caratteristiche tecnologiche e impiantistiche dei sistemi di gestione alla protezione dall'inquinamento delle falde, dei fiumi e dei laghi.

Ciò richiede una programmazione generale finalizzata all'uso ottimale della risorsa idrica che deve partire dal bilancio idrico, a livello del bacino idrografico, e affrontare i problemi di compatibilità tra approvvigionamenti, diversi utilizzi e sostenibilità ambientale.

A queste problematiche collocate a monte delle questioni connesse al segmento parziale degli usi civili del ciclo idrico integrato, il Cnel ha dedicato un documento di Osservazioni e Proposte sulla "Tutela delle risorse idriche", approvato dall'Assemblea nel giugno 2008. Questo documento ne rappresenta un coerente sviluppo.

In questa occasione, il Cnel sottolinea lo scarso sviluppo e radicamento delle proposte di programmazione, di insediamento delle autorità di distretto/bacino, alle quali sottoporre anche i Consorzi di bonifica, di coordinamento della complessa pluralità di soggetti e di comportamenti, che avrebbero dovuto garantire una corretta accessibilità e fruibilità di una risorsa scarsa, come l'acqua, alle diverse tipologie di utenza.

3.2. Governo e regolazione del Servizio Idrico Integrato

Il Cnel ritiene necessaria e pregiudiziale l'istituzione, da un lato, di un soggetto nazionale di regolazione e, dall'altro lato, di nuovi soggetti territoriali, cui attribuire le funzioni precedentemente affidate alle ATO.

La realizzazione di questi due soggetti è indipendente sia dal carattere pubblico o privato della gestione del servizio, sia dalla forma dell'affidamento.

E' auspicabile che i due soggetti di regolazione e di governo del sistema idrico integrato siano attivati in tempi sostanzialmente contestuali.

3.2.1. L'Autorità di settore

Per garantire l'uso della risorsa idrica e la qualità del servizio e per governare le dinamiche tariffarie in relazione a criteri di efficienza e di efficacia nella gestione del servizio, è necessario affidare questi compiti a un regolatore nazionale, dotato di autonomia e di indipendenza, come già proposto nel documento "Tutela delle risorse idriche".

L'Autorità nazionale deve essere istituita prima dell'attivazione dei processi previsti dalla nuova normativa con compiti e competenze coerenti con le specificità del servizio da regolare, tenendo anche conto delle esperienze dell'attuale Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche (Conviri).

In sintesi, i compiti dell'Autorità si ritiene possono essere così esemplificati:

- poteri di regolazione tariffaria;
- determinazione degli standard qualitativi delle tre componenti del servizio (acquedotto, fognatura, depurazione);
- monitoraggio dei livelli di prestazione;
- predisposizione di schemi di bandi di gara, di convenzione o di contratto di servizio;
- tutela dell'uso della risorsa, della qualità del servizio, degli utenti.

Per rispettare le attribuzioni di competenze concorrenti delle Regioni, il Cnel ritiene indispensabile individuare un meccanismo di composizione e di nomina dei componenti dell'Autorità, che coinvolga la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

3.2.2. Le nuove "Autorità di Ambito"

Le Regioni, a seguito della soppressione delle attuali Autorità di Ambito (ATO) e in applicazione della normativa prevista dal comma 1 – quinquies della legge 42/2010 sugli Enti locali - devono definire **nuovi soggetti istituzionali**, che coprano una dimensione territoriale

significativa o come articolazione dei distretti idrografici o come unità amministrativa di area vasta, tali da essere strutturalmente adeguate:

- a svolgere i compiti di pianificazione, con riferimento agli investimenti nelle reti,
- da definire obiettivi di servizio, sui quali selezionare, tra le soluzioni impiantistiche e gestionali proposte dalle aziende, quelle più efficienti ed efficaci in sede di gara e di affidamento della gestione,
- da esercitare una penetrante attività di controllo sulle aziende in relazione ai contratti di servizio ed alla puntuale realizzazione degli investimenti.

Pertanto questi nuovi soggetti devono configurare una robusta struttura di governo e di controllo della gestione del servizio idrico integrato, cui affidare tutti i compiti attualmente in carico alle ATO dal dlgs. 152/2006.

L'affidamento alle Regioni del compito di riformare la struttura e l'articolazione territoriale delle "nuove ATO" con la scadenza ravvicinata del 31 dicembre 2010 rischia di determinare soluzioni sostanzialmente disomogenee, sia in termini di poteri e di corrispondente struttura operativa, che di dimensione territoriale di aggregazione della domanda, poco compatibili con le esigenze e le caratteristiche industriali del servizio.

Il Cnel propone la definizione in tempi molto ravvicinati, in sede di Conferenza delle Regioni, di linee guida concordate per ottenere un assetto sufficientemente omogeneo dei nuovi soggetti istituzionali di governo del settore.

Si può ipotizzare l'affidamento alla Regione dei compiti di programmazione dell'uso della risorsa idrica, ivi compresi tutti gli utilizzi (agricoli, industriali, civili), in coerenza con i piani di distretto idrografico, di pianificazione generale dei sistemi impiantistici e una articolazione provinciale o interprovinciale dei soggetti titolari degli affidamenti della gestione del ciclo idrico integrato, sulla base del piano d'ambito riguardante gli usi civili.

E' indispensabile, per non ritardare la realizzazione di investimenti approvati in sede di piano d'ambito, individuare, come evidenziato alla fine del punto 2.2 delle Osservazioni, nuove procedure per non duplicare le competenze e le titolarità e, quindi, il regime di autorizzazione amministrativa tra ATO e Comune. La soluzione potrebbe essere individuata in una Conferenza dei Servizi a livello di ATO, che definisca un unico processo autorizzativo.

3.3. Il finanziamento del servizio fra sistema tariffario e spesa pubblica

Il Cnel sottolinea che l'assetto attuale del ciclo idrico integrato presenta carenze infrastrutturali e impiantistiche di notevole rilevanza (dalle perdite di rete ai sistemi di

depurazione), che richiedono quantità di investimenti molto importanti, tali da far prevedere un significativo e diffuso aumento delle tariffe, per coprire i nuovi investimenti, con punte particolarmente significative nelle aree di maggiore arretratezza del servizio.

Per le realtà territoriali, nelle quali la prevedibile dinamica delle tariffe risultasse troppo elevata rispetto al principio dell'accessibilità degli utenti al servizio, è necessario che una parte degli investimenti debba essere coperto direttamente dalla spesa pubblica e, per le aree depresse, dai cofinanziamenti europei. Si possono selezionare piani di potenziamento delle infrastrutture e progetti impiantistici significativi, come quelli per la depurazione, da affidare alla spesa pubblica, mentre le spese di manutenzione e riqualificazione delle reti devono trovare copertura nelle tariffe.

E' comunque indispensabile adottare un nuovo metodo normalizzato, che costituisca il riferimento per i sistemi tariffari adottati dalle nuove Autorità di Ambito. Si deve garantire non solo il riconoscimento dei costi sostenuti, ma anche la presenza di incentivi correlati alla qualità dei servizi, con una maggiore stabilità nel tempo del sistema tariffario in relazione ai processi di revisione. La componente tariffaria relativa alla "remunerazione del capitale investito", prevista dall'art. 154 del dlgs n. 152/2006, deve essere più precisamente definita per quanto concerne sia la valutazione dello stock di capitale riguardante le reti e gli impianti conferiti, al momento dell'affidamento, al gestore delle reti, sia quella relativa ai nuovi investimenti, che comunque devono essere quelli effettivamente realizzati e monitorati; probabilmente i tassi di remunerazione dovrebbero essere diversi.

Infine, l'articolazione delle tariffe per le utenze domestiche deve essere finalizzata al risparmio della risorsa e, quindi, particolarmente progressiva, prevedendo la generalizzazione, come in altri settori, di tariffe sociali per gli utenti meno abbienti. Per le utenze non domestiche la struttura tariffaria dovrà essere applicata in base al principio "chi inquina, paga".

3.4. Il governo dei rapporti tra affidante e gestore: la Convenzione

La convenzione o il contratto di servizio dovrebbero essere lo strumento, che esplicita i rapporti fra ATO e gestore per tutta la durata dell'affidamento; il Conviri ha denunciato da tempo nelle relazioni annuali al Parlamento la carenza e l'incompletezza delle convenzioni in essere.

Pertanto il Cnel ritiene che la stesura di una Convenzione che incorpori tutte le norme del contratto e del conferimento delle immobilizzazioni in reti e impianti, che sono e

ritorneranno nella piena disponibilità pubblica al termine dell'affidamento, rappresenti una scelta fondamentale per definire i rapporti con il gestore, per consolidare e perfezionare le caratteristiche quantitative e qualitative delle prestazioni del servizio idrico integrato, richieste al gestore, e per evidenziare le condizioni economiche e finanziarie della gestione.

La convenzione dovrà esplicitare con chiarezza le condizioni di equilibrio economico-finanziario, l'allocazione dei rischi, gli incentivi e le penali connessi alle prestazioni del servizio e definire le modalità, la tempistica e l'ammontare delle indennità dovute alla fine della concessione.

L'equilibrio economico-finanziario è sostanzialmente determinato dal sistema tariffario, compresi i criteri delle revisioni periodiche, e dalle quote di spesa pubblica destinate a precisi progetti di investimento.

Particolare rilievo assume la definizione di chiari e precisi criteri tecnici ed economici per la determinazione del valore residuo degli investimenti, non ancora totalmente ammortizzati alla scadenza dell'affidamento, che devono essere già esplicitati nella convenzione al momento dell'affidamento. Ciò garantisce entrambi i soggetti e consente una corretta gestione degli investimenti fino al termine della convenzione e anche un positivo rapporto tra l'azienda di gestione e gli enti finanziatori, in presenza di richieste di finanziamento di lungo periodo.

La Convenzione deve garantire l'unitarietà del ciclo integrato e specificare le caratteristiche quantitative e qualitative delle prestazioni di servizio, privilegiando, da un lato, la predisposizione di standard da conseguire (indicatori di quantità e qualità del servizio, rapporti con l'utenza, etc.) e i correlati strumenti di controllo e, dall'altro lato, la pianificazione per progetti e la verifica puntuale dello stato di avanzamento degli investimenti. A questo fine, deve essere previsto un adeguato sistema di rendicontazione, collegato alle diverse funzioni e articolazioni del servizio (acquedotto, fognatura, depurazione).

La Convenzione deve prevedere il pieno rispetto delle leggi, dei regolamenti e delle disposizioni normative in materia di rapporti di lavoro, di previdenza e assistenza sociale e di sicurezza e igiene sul lavoro, nonché delle condizioni occupazionali, contrattuali, normative e retributive previste dai CCNL di settore e degli accordi collettivi territoriali e/o aziendali vigenti. Va, infine, previsto a carico dei gestori l'obbligo di dotarsi di un sistema certificato per la salute e la sicurezza sul lavoro.

Ferma restando la inalienabilità della proprietà pubblica delle reti e degli impianti del sistema acquedottistico, fognario e di depurazione, che sono di natura demaniale e vengono

conferiti in concessione in uso gratuito al gestore, confermando la scelta della non separazione tra reti e servizio nel ciclo idrico.

I gestori devono essere sottoposti ai vincoli esplicitati nella convenzione o nel contratto di servizio, oggetto di controllo con strumenti trasparenti e adeguati, ma devono altresì essere valutati non solo sulla base dell'attuazione del piano d'ambito, ma anche per le scelte tecnologiche e impiantistiche migliori, in funzione del conseguimento degli obiettivi di efficienza, di sostenibilità, di risparmio energetico e in relazione al piano di impresa.

In questa prospettiva, assume particolare rilievo la funzione dell'Autorità di regolazione nell'elaborazione di una convenzione tipo, che dovrà rappresentare il riferimento per l'elaborazione dei capitolati sulla base dei quali gli ATO dovranno definire i nuovi affidamenti previsti dalle normative.