



## **Camera dei Deputati**

### **Commissione VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici**

**Audizione della FederUtility sul DDL AC. 2629 di  
conversione in legge del decreto-legge 12 settembre  
2014, n. 133, recante misure urgenti per l'apertura dei  
cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la  
digitalizzazione del Paese, la semplificazione  
burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e  
per la ripresa delle attività produttive**

**26 settembre 2014**

FederUtility  
Federazione delle Imprese  
Energetiche e Idriche  
piazza Cola di Rienzo, 80/A  
00192 Roma  
tel 06 945282.10-20  
fax 06 945282.00  
[www.federutility.it](http://www.federutility.it)  
C.F. 97378220582



### **Onorevole Presidente, onorevoli Deputati,**

FederUtility – associazione per la rappresentanza e la tutela delle aziende di servizi pubblici locali che operano nei settori di energia elettrica, gas ed acqua – desidera innanzitutto ringraziare per l'opportunità concessale di poter intervenire, in sede di audizione, sulle novità recate dal D.L. 133/2014. In particolare, la presente audizione si concentrerà sulle norme che introducono importanti innovazioni in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico nel nostro Paese (articolo 7 del Decreto Legge).

Nel settore del servizio idrico integrato, Federutility esprime una significativa rappresentanza nazionale in quanto **oltre l'80 % dei cittadini del nostro Paese è servito dalle circa 200 imprese associate**. Si tratta per la quasi totalità di aziende a totale o parziale controllo pubblico che provengono dalla tradizione italiana della imprenditorialità comunale.

Si esprime vivo apprezzamento per la sensibilità e l'attenzione dimostrata dal Legislatore alle problematiche che da lungo tempo impediscono uno sviluppo del settore idrico in senso industriale. Le disposizioni introdotte dal D.L. 133/2014, infatti, rappresentano un primo importante passo nella direzione più volte auspicata da FederUtility: il completamento dell'attuazione della ormai ventennale riforma Galli e l'avvio di un importante ciclo di investimenti per superare l'attuale gap che caratterizza le infrastrutture idriche nazionali rispetto a quelle dei principali partner europei, causa di numerosi contenziosi in sede comunitaria.

Restano comunque irrisolte numerose criticità che richiedono un intervento di ampio respiro finalizzato ad una revisione organica e sistematica dell'intera disciplina dei servizi idrici, nell'ottica di chiarire il quadro della governance di settore. La situazione attuale, caratterizzata dalla presenza di un'ampia platea di soggetti investiti di competenze in materia di pianificazione e controllo sulla gestione delle risorse idriche rischia di limitare l'efficacia delle norme appena adottate, che mirano chiaramente ad una semplificazione degli assetti gestionali e regolatori.

I dati relativi agli operatori attivi nel settore evidenziano circa 2.200 gestori idrici (intesi come soggetti che emettono fattura all'utenza finale), di cui oltre 1.900 comuni con gestione in economia. Il risultato – per di più sottostimato atteso che non ricomprende gli operatori grossisti – pur rappresentando un grosso passo in avanti rispetto ai circa 13.000 gestori coinvolti nel settore prima della Legge Galli, appare ancora lontano dagli obiettivi auspicati.

Nel corso degli anni '90, infatti, il legislatore ha profondamente innovato la disciplina del servizio idrico integrato, puntando ad un superamento delle gestioni

Al 2014 operano	
oltre	2200
gestori, di cui	
oltre	1900
comuni con	
gestioni in	
economia	

FederUtility  
Federazione delle Imprese  
Energetiche e Idriche  
piazza Cola di Rienzo, 80/A  
00192 Roma  
tel 06 945282.10-20  
fax 06 945282.00  
www.federutility.it  
C.F. 97378220582



in economia, a favore di un modello industriale capace di realizzare le infrastrutture e di contribuire in maniera decisa allo sviluppo del sistema Paese.

I tre obiettivi fondamentali:

- completare le infrastrutture per garantire adeguati livelli di servizio
- garantire un equilibrio economico incentrato sulla tariffa
- procedere ad un'ottimizzazione delle gestioni sul territorio

non sono stati ad oggi compiutamente raggiunti, nonostante le riforme degli anni '90 siano state capaci di dare vita a realtà aziendali di assoluta eccellenza. Le novità introdotte dal D.L. 113/2014 vanno certamente nella direzione di consentire il superamento della situazione attuale.

Lo stato italiano rischia di subire pesanti sanzioni economiche a causa del mancato adeguamento dei sistemi di depurazione

Relativamente, alla necessità di adeguare le infrastrutture idriche nazionali, risale all'aprile di quest'anno l'ennesima sentenza di condanna emessa dalla Corte di Giustizia nei confronti dello Stato Italiano per il mancato adempimento degli obblighi derivanti dalla direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane (causa C-85/13, ove, nello specifico, la Corte di Giustizia ha condannato l'Italia per l'inadeguatezza dei sistemi di raccolta e trattamento delle acque reflue in 41 agglomerati con più di 10.000 a.e. situati in Abruzzo, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Puglia, Sardegna, Sicilia e Veneto). Il provvedimento ha fatto seguito alla sentenza di condanna del 2012 (causa C-565/10, che ha rilevato l'inadeguato trattamento degli scarichi negli agglomerati con più di 15.000 a.e.) e all'apertura di un'ulteriore procedura di infrazione (n. 2014/2059) per il mancato adempimento degli obblighi relativi alla raccolta e al trattamento delle acque reflue urbane negli agglomerati con più di 2.000 a.e.. Allo stato attuale, risulta essere coperto dal servizio di depurazione circa il 85% della popolazione, mentre il livello di copertura del servizio di fognatura è di circa il 93%.

È di poche settimane fa, infine, la notizia dell'avvio di una ulteriore procedura di infrazione per la violazione delle disposizioni comunitarie in materia di qualità delle acque destinate al consumo umano (direttiva 98/83/CE).

## Il rilancio degli investimenti nel SII

La necessità di rilanciare gli investimenti nelle infrastrutture idriche nazionali è un problema sentito anche dalle istituzioni nazionali.

Nel corso dell'ultima conferenza nazionale sui servizi idrici, infatti, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico ha chiarito che l'adeguamento delle infrastrutture rappresenta un prerequisito fondamentale per l'evoluzione del settore. L'Autorità stima che siano state realizzate meno del 56% delle opere necessarie e che gli interventi più urgenti per superare carenze croniche e mettersi in regola con gli adempimenti europei richiedano circa 5 miliardi di euro all'anno. Una somma significativa se paragonata agli attuali 1,5 miliardi spesi, che rappresentano, in ogni caso, uno sforzo importante per il sistema delle imprese di gestione, stante il sostanziale crollo dei contributi pubblici che ha imposto agli operatori un costante e impegnativo sforzo finanziario.

A fronte di circa 1.5 mld€/anno realizzati nel 2011, l'AEEGSI ha rilevato la necessità di circa 5 mld€/anno per l'adeguamento delle reti e degli impianti alle richieste comunitarie



In ogni caso, non si tratta solo di far fronte agli impegni assunti in sede comunitaria. La diffusione capillare dei servizi idrici costituisce infatti un potente volano di crescita per i territori, che possono beneficiare di una filiera industriale integrata, in grado di creare valore all'interno dell'area in cui opera e di contribuire al gettito fiscale. A questo si aggiunge l'effetto moltiplicatore che le società di gestione del servizio idrico sono in grado di attivare attraverso gli investimenti nelle infrastrutture e l'efficientamento del servizio stesso, con una evidente funzione anticiclica.

Importante, ai fini della finanziabilità degli interventi, l'introduzione di strumenti atti a garantire l'equilibrio economico finanziario ed il ristoro dei soggetti finanziatori

In tal senso, si ritiene assolutamente apprezzabile l'introduzione di strumenti atti a favorire la finanziabilità degli interventi attivati dai gestori, garantendo il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario ed il ristoro dei soggetti finanziatori anche alla scadenza della convenzione in presenza del subentro di un nuovo gestore.

Ciò è fondamentale per **contenere** il costo del debito e, di conseguenza, il **livello tariffario** dei servizi. Il problema è particolarmente rilevante in sistemi, come il servizio idrico integrato, in cui i periodi concessori sono inferiori alla durata tecnica dei cespiti ed i beni, considerati demanio pubblico, non vengono accettati a garanzia del prestito. La norma, inoltre, consente di superare quelle situazioni critiche nelle quali gli enti locali, a causa della crisi dei conti pubblici, non sono in grado di fornire adeguate garanzie senza ricorrere alla leva del debito pubblico.

Importante anche l'enunciazione dell'obbligo di riconoscimento del valore residuo degli investimenti al termine delle concessioni non solo nella norma primaria, ma anche tra i contenuti minimi della convenzione tipo previsti dal novellato articolo 151. Tale norma, infatti, chiarisce la competenza dell'AEEGSI in materia di definizione delle convenzioni tipo, effettuando l'auspicato coordinamento tra le disposizioni codicistiche e la previsione del DL 70/2011.

Sempre sul tema della promozione degli investimenti, le norme oggetto della presente audizione prevedono importanti correttivi alla disciplina preesistente, introducendo disposizioni atte a velocizzare la tempistica dei procedimenti autorizzatori che, come noto, supera di gran lunga i termini normativamente previsti.

La semplificazione delle procedure di approvazione dei progetti consentirà di velocizzare la realizzazione degli investimenti prioritari.

Il nuovo art. 158bis, che ripropone, a livello nazionale, soluzioni già adottate con successo a livello regionale in tema di approvazione dei progetti previsti dai piani degli interventi, rappresenta un punto di svolta fondamentale. La concentrazione in capo agli Enti di governo dell'Ambito delle competenze relative all'intero procedimento di autorizzazione degli interventi, dall'approvazione dei progetti definitivi al rilascio dei titoli abilitativi, compresi i poteri espropriativi, dovrebbe consentire una forte riduzione dei tempi di approvazione dei progetti esecutivi delle opere e degli interventi. Sul punto, **si segnala che l'attuale formulazione dell'articolo 158bis, specificando che esso si applica esclusivamente ai progetti definitivi, rischia di tenere fuori dall'ambito di applicazione della norma i progetti preliminari, fondamentali in caso di appalti-concorso. Se ne auspica, quindi, una modifica tesa ad estenderne il campo di applicazione oggettivo, eliminando il riferimento ai soli "progetti definitivi".**



Anche la previsione, all'art. 7 comma 7, di una procedura ad hoc per gli interventi indispensabili all'adeguamento delle infrastrutture agli obblighi comunitari, rappresenta uno strumento utile a velocizzare gli investimenti prioritari. La norma, infatti, assegna ampi poteri al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, chiamato ad esercitare i poteri sostitutivi per l'approvazione e la realizzazione dei progetti. Nell'esercizio di tali poteri, il Ministero può rilasciare autorizzazioni che sostituiscono tutti i visti, i pareri, le autorizzazioni, i nulla osta e ogni altro provvedimento abilitativo necessario per l'esecuzione dell'intervento.

Opportuno  
Inserire  
all'interno del  
D.L. Sblocca  
Italia il Fondo di  
Garanzia già  
previsto nel  
DDL Collegato  
Ambientale

In tale contesto, infine, **si ritiene auspicabile anche l'immediata attivazione di un Fondo di Garanzia destinato a promuovere gli investimenti per la realizzazione degli interventi nel settore idrico riducendo il rischio delle operazioni.** Tale Fondo, già previsto dall'art. 24 del c.d. DLL Collegato Ambiente (AC 2093) attualmente all'attenzione di questa Commissione, costituirebbe un ulteriore importantissimo passo verso il rilancio degli investimenti, facilitando l'accesso al credito al fine del finanziamento delle infrastrutture del settore idrico e contribuendo, nel lungo periodo, al contenimento delle dinamiche tariffarie grazie alla riduzione degli oneri finanziari connessi al miglioramento del merito creditizio del settore.

L'urgenza derivante dalla improcrastinabilità degli interventi necessari ad adeguare le reti idriche nazionali renderebbe opportuna l'immediata inclusione del Fondo all'interno del Decreto Legge in oggetto. A ciò si aggiunga la considerazione che il pieno funzionamento del Fondo richiederà la successiva adozione di uno specifico provvedimento sulla base di un partecipato coordinamento inter istituzionale, che dovrà sia disciplinare le modalità di gestione dello stesso, sia stabilire le linee prioritarie di intervento.

Oltre al Fondo di Garanzia, **si ritiene possano essere adottati ulteriori provvedimenti finalizzati a facilitare ed agevolare il finanziamento degli investimenti nel settore.** La stessa Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, nel DCO 339/2013/R/idr ha sottolineato la necessità di un intervento del legislatore finalizzato all'introduzione, nell'ordinamento nazionale, di **strumenti di finanziamento alternativi specificatamente pensati e dedicati al finanziamento delle infrastrutture idriche** (es. hydrobond).

#### **L'affidamento del servizio idrico integrato al gestore unico d'Ambito**

Il superamento  
della  
frammentazione  
rappresenta un  
requisito  
essenziale per il  
rilancio degli  
investimenti nel  
settore.

Nell'ottica di agevolare il consolidamento del settore, rilievo fondamentale assume il ripristino del principio della **unicità della gestione** all'interno dell'Ambito Territoriale Ottimale, originariamente previsto dagli artt. 147 e 150 del d.lgs. 152/2006 e poi sostituito da quello dell'unitarietà. Unicità della gestione, del resto, già realizzata in alcune aree del Paese, nelle quali si segnala la presenza quasi esclusiva di affidamenti d'Ambito, in gran parte *in house*, che si caratterizzano per eccellenti prestazioni operative e per una qualità dei servizi forniti in linea con gli standard europei.

In numerosi ATO, comunque, la presenza di un elevato numero di operatori impedisce uno sviluppo del settore in senso industriale. Solo il superamento dell'attuale frammentazione, infatti, potrà agevolare un ridisegno dell'assetto



dell'offerta nell'ottica di giungere alla creazione di operatori di medio-grandi dimensioni, capaci di garantire gli investimenti prioritari. Del resto, l'adeguatezza gestionale e dimensionale garantita dalle gestioni d'Ambito rappresenta un requisito fondamentale per la credibilità delle imprese nei confronti dei finanziatori. Come chiarito nel "Dossier sugli investimenti nel settore Idrico" pubblicato da Federutility lo scorso anno, infatti, le gestioni affidatarie del servizio idrico integrato, maggiormente strutturate e orientate ad un approccio industriale, sono in grado di garantire, mediamente, un maggior volume di investimenti. Nelle Regioni caratterizzate dalla presenza quasi esclusiva di gestioni d'Ambito, infatti, si registrano valori di investimento pro capite significativamente più alti rispetto alla media nazionale: in Toscana, Emilia Romagna e Marche si investono dai 46 ai 48 euro/abitante/anno, contro una media nazionale di circa 27 euro/abitante/anno, con punte inferiori ai 10 euro/abitante/anno nelle Regioni nelle quali l'attuazione della riforma è stata pressoché nulla. Tali dati, comunque, si riferiscono esclusivamente a soggetti gestori, non contemplando le gestioni in economia, per le quali i livelli di investimento sono irrilevanti.

Condivisibile, inoltre, la previsione di cui al nuovo comma 2bis dell'art. 147, che introduce la possibilità, qualora l'Ambito Territoriale coincida con la regione, di assentire affidamenti per ambiti territoriali di dimensione pari quanto meno alle provincie o alle città metropolitane.

Altrettanto importante il nuovo art. 149bis, sostitutivo dell'abrogato art. 150, che consente di superare le criticità interpretative in materia di modalità e forme di affidamento del servizio idrico integrato, conseguenti all'abrogazione dell'art. 113 commi 5 e 7 e al risultato dei referendum del 2011.

L'ampio rinvio alla normativa europea, infatti, appare pienamente rispettoso delle prerogative degli enti di ambito che, pur in vigenza del nuovo principio di unicità, permangono liberi di scegliere la forma di gestione che ritengono più confacente alle proprie necessità, **potendo optare per l'affidamento diretto in house ovvero per le procedure ad evidenza pubblica finalizzate alla costituzione di un partenariato pubblico-privato od alla concessione a terzi**. Del resto, la nuova norma recepisce in pieno le indicazioni della Corte Costituzionale contenute nella sentenza n. 24 del 12 gennaio 2011 sull'ammissibilità del quesito referendario avente ad oggetto l'abrogazione dell'art. 23 bis D.L. 112/2008. Nell'ammettere il quesito, il Giudice delle leggi ha chiarito che *"all'abrogazione dell'art. 23-bis, da un lato, non conseguirebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo [...]; dall'altro, conseguirebbe l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (come si è visto, meno restrittiva rispetto a quella oggetto di referendum)"*.

Novità di grande impatto sono contenute anche nel novellato articolo 172, che in sostanza riscrive l'intera disciplina relativa agli adempimenti in materia di pianificazione ed affidamento del servizio, al fine di garantire al settore la necessaria **stabilità e certezza delle** procedure, fondamentali per garantire la credibilità del settore sui mercati finanziari. La norma prevede termini vincolanti entro i quali gli Enti di Governo degli Ambiti sono tenuti ad espletare gli obblighi di redazione dei Piani d'Ambito e di affidamento del servizio idrico integrato al gestore unico. Fondamentale, in tal

Il nuovo art. 149bis consente di superare le difficoltà interpretative in materia di affidamenti e ribadisce la libertà degli Enti d'Ambito di scegliere la forma di gestione più adeguata tra in house, PPP e concessione a terzi.

Importante il ripristino dei poteri sostitutivi in capo a Regioni e Governo in caso di inadempimento degli enti locali agli obblighi di pianificazione e affidamento.



senso, il nuovo comma 4, che specifica ed estende i poteri sostitutivi in capo a Regioni e Governo, prevedendo anche sanzioni a carico degli enti locali e degli amministratori inadempienti. La previsione di sanzioni rende il nuovo quadro dei poteri sostitutivi certamente più idoneo a superare possibili resistenze da parte degli enti locali. Resta in ogni caso ferma la necessità di un controllo stringente da parte delle istituzioni centrali, in primis Ministero ed Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, sugli enti inadempienti.

**Da chiarire, invece, la formulazione dell'attuale comma 2 dell'art. 172.** Se appare ampiamente condivisibile, infatti, la previsione del subentro dei gestori d'Ambito nelle gestioni non conformi alla normativa pro tempore vigente, il richiamo all'unicità della gestione rischia di determinare difficoltà applicative in caso di erronee interpretazioni restrittive tese a limitare l'ambito di operatività della norma esclusivamente alle ipotesi in cui gli enti d'Ambito abbiano proceduto all'individuazione di un unico gestore per Ambito Territoriale, ignorando l'esistenza di molteplici situazioni nelle quali i gestori d'ambito sono legittimamente più d'uno.

Il meccanismo previsto dal nuovo comma 3 (sul quale si ritiene di dover segnalare un erroneo richiamo all'inesistente articolo 150-bis, in luogo del neo-introdotta articolo 149-bis), inoltre, appare adeguato a garantire la necessaria progressività nel passaggio dalla situazione attuale, caratterizzata da numerosi operatori che gestiscono il servizio in forza di concessioni assentite in conformità alla normativa pro tempore vigente e quindi legittimate a procedere nella gestione fino alla naturale scadenza, alla gestione unica a livello di Ambito.

La previsione, comunque, non sembra tenere nell'adeguata considerazione la circostanza, prevista anche dall'articolo 156, che **in molti casi il gestore affidatario non opera in tutte le fasi della filiera, limitandosi a gestire un singolo servizio. Solo per tali casi, appare opportuno specificare che la percentuale del 25% richiamata dalla norma si riferisce al solo servizio di acquedotto.**

Importanti ai fini della concreta operatività delle gestioni uniche anche le modifiche introdotte all'art.153, che individuano un termine vincolante entro il quale debba avvenire il trasferimento della gestione delle infrastrutture del servizio idrico al gestore d'ambito, alla scadenza del quale potranno essere esercitati i poteri sostitutivi previsti dal citato comma 4 dell'art. 172.

#### **Fondo per il finanziamento degli interventi relativi alle risorse idriche**

Con riferimento al comma 6 dell'art. 7 del decreto legge oggetto della presente audizione, fermo restando il sostanziale apprezzamento per la norma, si segnala che **la complessità dell'iter introdotto, soprattutto alla luce della stringente tempistica dettata, rischia di incidere su procedure di approvazione di progetti in corso** che vedono il coinvolgimento di diversi gestori, rendendo auspicabile un intervento semplificativo.

**Si segnala, inoltre, un possibile refuso relativo all'introduzione di un vincolo di subordinazione dell'utilizzo delle risorse del Fondo all'avvenuto affidamento al gestore "unico". Tale limite, che appare incompatibile con le**



**tempistiche previste dall'art. 172 novellato per l'individuazione del suddetto gestore unico**, dovrebbe auspicabilmente trovare un chiarimento in sede di conversione o, quanto meno, nell'ambito del DPCM citato nella norma, al fine di essere più ragionevolmente ricondotto ai gestori affidatari del servizio idrico integrato ai sensi della normativa settoriale, anche se previgente al recentissimo principio di unicità della gestione.