

**AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE AMBIENTE  
CAMERA DEI DEPUTATI**

**NELL'AMBITO DELL'ESAME IN SEDE REFERENTE DELLE PROPOSTE DI LEGGE  
C. 52 DAGA (RECANTE "DISPOSIZIONI IN MATERIA DI GESTIONE PUBBLICA E  
PARTECIPATIVA DEL CICLO INTEGRALE DELLE ACQUE") E C. 773 BRAGA  
(RECANTE "PRINCÌPI PER LA TUTELA, IL GOVERNO E LA GESTIONE PUBBLICA  
DELLE ACQUE")**

## Proposta di Legge (AC 52) sul Sistema Idrico

\*\*\*

*Il presente documento fornisce il punto di vista di Utilitalia e delle imprese ad essa associate sulla proposta di legge ('PdL') in discussione alla Commissione Ambiente della Camera dei Deputati AC 52.*

*Utilitalia è l'Associazione che riunisce i soggetti gestori di servizi pubblici nei settori dell'Acqua, dell'Ambiente, dell'Energia Elettrica e del Gas. Raggruppa al suo interno sia enti di diritto pubblico sia società a capitale interamente pubblico o misto pubblico-privato, nate dalla trasformazione in società di capitali, avviata negli anni '90, delle aziende municipalizzate allora esistenti. Per quanto concerne in particolare i servizi idrici, le aziende associate ad Utilitalia erogano i propri servizi idrici a circa l'80% della popolazione italiana.*

*Utilitalia, infine, è firmataria per conto di tali aziende dei contratti collettivi di lavoro che interessano una platea di lavoratori pari a circa 90.000 unità.*

\*\*\*

### Premessa

La Proposta di Legge (AC 52) o PdL, in maniera dettagliata e puntuale, fissa i principi con cui deve essere utilizzato, gestito e governato il patrimonio idrico nazionale; tra di essi vi è la definizione di un governo pubblico e partecipativo del ciclo integrato dell'acqua, in grado di garantirne un uso sostenibile e solidale.

In particolare, la PdL propone di modificare radicalmente il governo del settore cercando di risolvere attraverso questo cambiamento il gap infrastrutturale, accumulato negli anni di sottoinvestimento, per raggiungere una maggiore qualità del servizio per tutti. Questo in un contesto dove tutti i cittadini possano essere attori più consapevoli del governo dell'acqua e dove le unità di governo si moltiplicano (distretti, bacini e sottobacini). Ad avviso degli estensori della proposta questo dovrebbe garantire anche una migliore capacità di risposta del sistema rispetto alle sfide emergenti, come quelle derivanti dal cambiamento climatico.

Detta PdL si pone come tappa qualificante del percorso di attuazione del principio della cosiddetta "acqua pubblica", sulla scia dei due quesiti del referendum del 2011, che è utile ricordare.

Un primo quesito aveva ad oggetto una norma che limitava nella sostanza la possibilità per gli enti locali di utilizzare l'affidamento *in house*, preferendogli le altre tipologie consentite dall'ordinamento europeo: gara ad evidenza pubblica o gara a doppio oggetto per la costituzione di una società mista.

L'abrogazione della norma ad opera della volontà popolare espressa in quella sede, pertanto, ha avuto come conseguenza la parificazione in tutto e per tutto delle tre tipologie di affidamento, **restituendo agli enti locali la piena discrezionalità** nella scelta della forma di gestione da utilizzare, in linea con la disciplina comunitaria.



Un secondo quesito è, invece, intervenuto su un inciso dell'art. 154 del Testo Unico Ambientale, che ammetteva, tra le varie componenti di costo che la tariffa era chiamata a coprire, anche la "adeguata remunerazione del capitale investito".

L'abrogazione del richiamato inciso e la successiva approvazione del Metodo Tariffario (e delle sue revisioni) ad opera dell'ARERA, hanno quindi eliminato il precedente meccanismo di riconoscimento forfettario della remunerazione del capitale investito, sostituito dal riconoscimento in tariffa dei soli oneri (finanziari e fiscali) connessi alla raccolta della provvista finanziaria, sia essa costituita da capitale di debito che da capitale proprio. L'assoluta conformità del Metodo Tariffario dell'Autorità al quadro normativo post referendum è stata confermata dal Consiglio di Stato (Sez. VI, sentenza 2481/2017).

Data la portata della proposta di legge, in termini di radicale cambiamento del settore e, potenzialmente, dei servizi erogati ai cittadini e all'ambiente, Utilitalia ha effettuato una **valutazione** della stessa partendo da quelli che sono gli **obiettivi enunciati** e analizzando anzitutto l'efficacia del percorso previsto dalla PdL ai fini del raggiungimento degli stessi.

Si evidenzia che gli obiettivi della PdL quali, ad esempio, la *valorizzazione delle risorse idriche*, la distribuzione equa della risorsa in ogni zona del Paese, la qualità dell'acqua e il suo costante e continuo controllo, la tutela dell'ambiente dopo l'utilizzo delle acque, la garanzia di un costo economico ed ambientale sostenibile, la garanzia dell'accesso al servizio anche per le famiglie in difficoltà, sono condivisibili e già **patrimonio** di molte imprese operanti nel servizio idrico in Italia.

Tuttavia, dall'analisi condotta risulta evidente **che gli strumenti** che la PdL adotta *appaiono inefficaci ed in alcuni casi dannosi* per il raggiungimento di quegli stessi obiettivi. Di seguito le principali criticità.

- **Paralisi gestionale:** lo stravolgimento del Governo del settore (con il ritorno ad una parcellizzazione delle responsabilità di governo sul territorio, la necessità per il Ministero di riacquisire adeguate competenze per far fronte alla scelta – di fatto – di "soppressione" di un'Autorità Indipendente con compiti di regolazione), il trasferimento dei compiti di gestione ad enti assimilabili alla PA (con tutte le derivanti limitazioni gestionali) e l'aumento della frammentazione organizzativa, rischiano di condurre il comparto in una *impasse* per anni (le esperienze precedenti indicano che stravolgimenti radicali degli assetti organizzativi hanno comportato un sostanziale blocco delle istituzioni e conseguentemente dell'intero settore per lunghissimi periodi). I limiti gestionali di realtà affini alla pubblica amministrazione – quali sarebbero i futuri gestori del servizio idrico integrato – trasferirà anche a questo comparto industriale le difficoltà di reperimento delle necessarie risorse per effettuare gli investimenti, proprio in una fase in cui, da qualche anno, il settore è finalmente tornato ad essere finanziabile. Ad esempio, basti pensare che un'analisi degli investimenti effettuati nel 2015 da soggetti industriali del settore e da gestioni dirette dei comuni (analoghe agli enti di diritto pubblico ai quali la PdL vorrebbe affidare la gestione) - mostra che i primi hanno investito poco meno di 40 euro ad abitante mentre i secondi sotto i 5 euro.
- **Frammentazione:** la *unitarietà* invece dell'*unicità* delle gestioni e la possibilità per i comuni sotto i 5.000 abitanti situati in comunità montane o in unioni di comuni (che rappresentano oltre il 40% del totale dei comuni) di gestire direttamente il servizio alimenteranno ulteriormente la frammentazione delle gestioni (che assumeranno una dimensione inferiore a quella minima efficiente) e indeboliranno uno dei principi guida della attuale legislazione: un unico governo del ciclo idrico, dalla captazione al rilascio delle acque depurate. Una dimensione minima efficiente (in termini di territorio ed utenti serviti) è necessaria per garantire livelli di servizio elevati per i cittadini e l'ambiente che richiedono infrastrutture



all'avanguardia, quali laboratori di analisi, impianti di telecontrollo, impianti complessi di potabilizzazione e depurazione (in parte ancora da realizzare), una adeguata manutenzione di centinaia di chilometri di reti, sistemi avanzati di relazione con i cittadini per offrire loro un'assistenza semplice ed immediata ecc. Risultati più facilmente riscontrabili nelle aziende che hanno raggiunto una adeguata dimensione, con un know-how adeguato per far fronte alle sfide tecnologiche, finanziarie, ed organizzative. Pertanto, il venir meno di un governo unico dell'intero ciclo idrico e di una scala minima efficiente comporteranno un **serio rischio per la qualità e continuità del servizio**.

- **Fermo degli Investimenti:** il trasferimento dei poteri regolatori dall'ARERA al MATTM comporterà il rinvio degli investimenti pianificati dal settore (circa Euro **2,5 mld nel 2019**, ad esempio, e livelli simili o crescenti negli anni successivi) quale diretta conseguenza dell'**incertezza del quadro regolatorio** che deriverebbe dall'affidamento delle competenze ad un organismo soggetto alla variabilità dei cicli politici, anziché ad una autorità indipendente. Ciò avrebbe inevitabili e prevedibili ricadute negative sul PIL e sull'occupazione (potenzialmente una **perdita fino a circa 69 mila addetti**). In analogia con quanto avvenuto nel passato è ipotizzabile, inoltre, un freno dei finanziamenti concessi dagli istituti di credito alle imprese, e un conseguente incremento dei tassi di interesse che si rifletterebbe immediatamente nelle tariffe corrisposte dai cittadini. Anche ipotizzando che la maggior parte del finanziamento degli investimenti sia di derivazione pubblica (sia essa fiscalità generale o specifica, ovvero risorse rinvenienti da un maggior indebitamento pubblico), ipotesi che appare in questa congiuntura economica difficilmente realizzabile, le maglie burocratiche degli enti di diritto pubblico finirebbero per rallentare tutto il processo operativo con un sostanziale blocco degli investimenti.
- **Impatto negativo sulla finanza pubblica:** il costo per riacquistare le quote di partecipazione degli enti territoriali e/o dei soggetti pubblici o privati nelle imprese del servizio idrico (peraltro già sottoposte a controllo pubblico) e per ripagare lo *stock* di debito (contratto con banche e cittadini) si stima essere pari a circa **15 MLDE<sup>1</sup> una tantum**. A questi andranno aggiunti: (a) gli indennizzi ai gestori uscenti relativi alla risoluzione anticipata della concessione rispetto alla scadenza naturale ed (b) ai maggiori oneri a carico della aziende divenute interamente pubbliche derivanti dalla rinegoziazione dei finanziamenti già contratti per sostenere gli investimenti, sempre che, dato il mutato quadro, sia possibile attivare tali investimenti. Da esperienze precedenti queste ulteriori voci potrebbero portare ad un

---

<sup>1</sup> Il valore dell'insieme degli asset usati per erogare il servizio ("RAB") è previsto pari a circa 19 MLDE alla fine del 2019 (ARERA, Relazione annuale 2018, p 252). Utilizzando dati Utilitatis, fondazione di ricerca sui temi dell'acqua e l'igiene urbana, si rileva che circa la metà di questa somma è finanziata con capitale di debito e metà con capitale proprio. Per quanto riguarda il capitale di debito, le banche finanziatrici ed i risparmiatori sottoscrittori dei bond avranno il diritto di richiedere il rimborso del capitale di debito non appena si avvierà il processo di nazionalizzazione e cambierà l'approccio regolatorio che metterà a rischio i flussi di cassa usati per ripagare quel debito. Questo genererà nell'immediato un fabbisogno di cassa per il rimborso del debito negli enti proprietari. Lo Stato quindi avrà la necessità di finanziare fino a 9,5 MLDE circa. Per quanto riguarda il capitale proprio, si deve considerare che le società miste ne detengono circa il 50%. Pertanto il valore della RAB in capo a società miste che andrebbe riacquisito dagli enti territoriali potrebbe ammontare a circa 5 MLDE. In totale pertanto si potrebbe avere necessità di finanziare nell'ordine di poco meno di 15 MLDE. Tale numero andrebbe ulteriormente calibrato considerando che il valore di 19 MLDE, usato come base per il calcolo, include il valore di asset di proprietà di enti territoriali e/o finanziati dallo Stato. Tuttavia si deve notare che la maggior parte della RAB è ascrivibile ad asset finanziati dai gestori e come tale rileva ai fini del calcolo del costo di nazionalizzazione. Pertanto è possibile sostenere che la possibile correzione avrebbe un impatto marginale sul valore complessivo. Al fine di una stima più puntuale Utilitalia ha commissionato un lavoro ad una società specializzata nel campo.



incremento rilevante della somma sopraindicata pari ad ulteriori svariati miliardi. A ciò dovrebbe aggiungersi una quota parte degli investimenti annui, a regime **circa 5 miliardi annui**, ed una ulteriore quota di finanziamento per la fornitura del minimo vitale, anche a fasce di reddito elevate.

- **Impatto ambientale:** Inevitabilmente, anche con gli apporti della finanza pubblica, rimarrebbero i cittadini a dover pagare per i costi del servizio idrico in parte tramite tariffa ed in parte tramite fiscalità generale. Tuttavia una tariffa che non riflettesse appieno i costi di approvvigionamento della risorsa ed erogazione del servizio non permetterebbe di segnalare in maniera adeguata il valore della risorsa e indurrebbe a perpetuare il **consumo eccessivo di acqua** che distingue gli italiani fra tutti gli europei. In aggiunta, fare affidamento sulle risorse del bilancio pubblico comporta un altissimo rischio di ritornare ad un supporto degli investimenti altalenante (come accade oggi nel settore dei rifiuti e del trasporto locale) ed una conseguente incertezza sulla capacità di garantire la continuità dei servizi ai cittadini e all'ambiente. Un rallentamento degli investimenti sarebbe particolarmente impattante per l'ambiente considerando anche che la situazione della depurazione in Italia è critica. I principali fattori di questa condizione critica sono riconducibili a decenni di investimenti inadeguati nel secolo scorso e **ritardi nell'adozione dei provvedimenti** da parte dei diversi enti interessati: dal tardivo recepimento della Direttiva Europea fino alle inerzie di molte realtà nell'istituzione prima e nella messa a regime poi degli Enti di Ambito. Un altro fattore estremamente importante, collegato anch'esso ai richiamati ritardi istituzionali, riguarda l'inadeguatezza tecnica/gestionale in quelle aree ancora dominate dalle gestioni comunali.

Le criticità evidenziate, senza nulla togliere allo spirito positivo che informa la proposta di legge, rischiano di mortificare gli **sforzi per una gestione avanzata del servizio**, invertendo il ciclo virtuoso degli ultimi anni.

**È pertanto necessario consolidare e sviluppare il Sistema Idrico Nazionale, rafforzare l'esercizio delle funzioni pubbliche, garantire l'accesso al servizio universale per le fasce deboli.**

Di seguito alcune proposte per salvaguardare il valore della risorsa per i cittadini e l'ambiente:

- **Modello di gestione e dimensione d'impresa:** le norme che riguardano la gestione dovrebbero continuare a garantire agli Enti Territoriali, titolari del servizio, la facoltà, alla scadenza delle concessioni in essere, di **scegliere fra le forme di gestione d'impresa industriale**, previste dall'ordinamento europeo, la soluzione ritenuta più efficace su quel territorio. Inoltre, la normativa dovrebbe garantire, allo stesso tempo, un'adeguata dimensione dei gestori a livello di ambito, ad esclusione delle eccezioni previste per le aree montane. Infatti, solo la gestione d'impresa che adotti un approccio industriale e che sia adeguatamente dimensionata è atta a garantire un adeguato livello di servizio, per i cittadini e l'ambiente, nel tempo facendo fronte alle sfide emergenti (ad esempio, nuovi inquinanti, opere di mitigazione collegate ai cicli siccità/alluvioni).
- **Regolazione nazionale indipendente:** le nuove sfide impongono un ulteriore **rafforzamento dell'esercizio delle funzioni pubbliche di regolazione a due vie** (ARERA, sul piano nazionale, e Enti di Governo d'Ambito o EGA, su quello locale), con un forte controllo a livello territoriale sugli investimenti, sulla qualità tecnica e sulla accessibilità del servizio. La regolazione indipendente costituisce una essenziale funzione pubblica ed è un valore per i cittadini: essa consente di superare conflitti di interesse esistenti tra funzioni di controllo e



funzioni di gestione, anche a vantaggio di una più ampia presenza pubblica di qualità tra i gestori.

La sensibilità sociale, politica ed istituzionale che dal referendum del 2011 si è sviluppata intorno al servizio idrico andrebbe utilizzata per apportare al comparto quei miglioramenti necessari al raggiungimento degli obiettivi condivisi, ma con strumenti che mirino a rafforzare e correggere l'assetto vigente, anziché indebolirlo.

Le aree su cui si potrebbe intervenire per migliorare il settore sono le seguenti:

- **Governo del settore:** tramite
  - (i) Rafforzamento delle capacità di **esercizio delle funzioni pubbliche**: aumentando il coordinamento tra i diversi soggetti istituzionali nella fase di pianificazione dell'uso e della gestione della risorsa (sfruttando le competenze centrali del Ministero dell'Ambiente e quelle territoriali dei distretti idrografici, contribuendo al superamento del dissesto idrogeologico);
  - (ii) rafforzamento del controllo pubblico: sia tramite una più stretta collaborazione tra lo stesso Ministero e l'ARERA, sia con un più ampio supporto a livello locale degli EGA;
  - (iii) accelerazione dello sviluppo dei *Water Safety Plan* per garantire un'acqua sicura;
- **Assetto proprietario e gestionale:** netta deve essere la distinzione tra i soggetti che esercitano funzioni pubbliche, quelli collegati alla proprietà dei gestori (indirizzo e controllo) e la gestione di impresa vera e propria. In questo contesto, una modifica della legge potrebbe **rafforzare la capacità di indirizzo e controllo** nell'esercizio dei diritti di proprietà, in tutti i casi in cui l'ente pubblico sia azionista (al 100% o con quote minori), così come la **capacità dell'ente pubblico affidante** (EGA) di gestire il rapporto contrattuale con il soggetto gestore. Al tempo stesso appare importante per le società interamente pubbliche (con affidamento c.d. *in house*) disporre di una **adeguata autonomia gestionale**, sul modello delle altre tipologie di impresa (miste pubblico-privato e quotate), tramite modifiche alle limitanti norme dettate dal Testo Unico delle società a partecipazione pubblica (inclusa la cosiddetta Legge Madia);
- **Partecipazione:** la proposta di legge potrebbe rafforzare il coordinamento **interistituzionale**, per esempio tra le Autorità di Distretto e quelle d'Ambito, introdurre *sistemi partecipativi reali* a favore di un uso consapevole e responsabile della risorsa, migliorando i sistemi di rendicontazione degli investimenti e la disponibilità dei dati del servizio;
- **Universalità del servizio ed accessibilità:** semplificare ed ampliare gli strumenti finalizzati a garantire un accesso al servizio, in particolare per le fasce deboli, collegandolo alla fruibilità degli altri servizi pubblici quali energia, rifiuti.
- **Intervento pubblico:** prevedendo:
  - (i) l'intervento sostitutivo (anche nella gestione) dello Stato in tutti quei casi in cui la gestione industriale del servizio non sia ancora stata raggiunta, nonostante siano trascorsi oltre 20 anni dalla prima riforma del comparto;
  - (ii) soluzioni che favoriscano il consolidamento industriale anche tra soggetti pubblici, in particolare nel Mezzogiorno;
  - (iii) un maggiore uso di risorse pubbliche per grandi opere infrastrutturali strategiche (ad esempio, invasi multi uso e pluri-territoriali).



Nell'allegato I si riporta un approfondimento per quanto concerne: (i) Il Governo del settore trasparenza e partecipazione; (ii) modelli di gestione e finanziamento del servizio; (iii) universalità del servizio; (iv) le *perfromance* del servizio. Nell'Allegato II si ricostruiscono le risultanze dei referendum 2011 sulle modalità di affidamento del servizio e sulla tariffa.



## Allegato I

### 1. Introduzione

Nei paragrafi introduttivi della PdL si indica l'obiettivo principale della proposta di Legge che è quello di porre le basi *“per una gestione pubblica, partecipativa e trasparente del bene comune costituito dall'acqua”*. Nella PdL si individua la necessità di restituire ai cittadini un sistema di gestione adeguato (*“serio”*), livelli infrastrutturali in grado di garantire acqua pulita e di buona qualità in tutti i comuni italiani 365 giorni all'anno, 24 ore su 24. La PdL si propone inoltre di divenire un vero testo unico per la gestione delle risorse idriche volto, fra le altre cose, a garantire la conservazione della risorsa favorendo il risparmio ed il riuso.

Ulteriori obiettivi della PdL riguardano la revisione delle concessioni di grande derivazione valutandone l'impatto ambientale, la possibilità di fare profitto per chi gestisce l'acqua, la centralità dei bacini idrografici nella gestione. Un ulteriore aspetto qualificante la proposta è la volontà di finanziare la cooperazione internazionale al fine di intervenire e garantire accesso ai servizi a tutti i cittadini.

Gli obiettivi della PdL possono essere riassunti in quattro macro categorie: (i) governo del settore, trasparenza e partecipazione (ii) forme di gestione e fonti di finanziamento (iii) universalità del servizio, (iv) livelli di servizio.

Al fine di valutare l'impatto sul comparto dell'eventuale approvazione della PdL senza ulteriori modifiche, tale allegato fornisce una prima analisi – in termini di efficacia rispetto agli obiettivi prefissati – del percorso disegnato dalla PdL.

La valutazione del potenziale impatto della PdL pertanto si basa sul confronto di due possibili scenari: il primo scenario descrive il percorso attualmente tracciato nel comparto idrico e le sue probabili evoluzioni; il secondo invece ipotizza gli scostamenti da detto percorso rinvenibili nella PdL, utilizzando allo scopo – laddove comparabili – i dati ricavabili dall'esperienza degli ultimi 25 anni maturata dal settore idrico

I potenziali impatti sul servizio idrico vengono analizzati con riferimento agli obiettivi, pertanto: (i) implicazioni di governo del settore, trasparenza e partecipazione; (ii) assetto proprietario della gestione e finanziamento del servizio; (iii) accesso al servizio universale; e (iv) performance del servizio.

### 2. Implicazioni per il governo del settore, trasparenza e partecipazione

La PdL ridisegna completamente l'assetto della *governance* del servizio idrico integrato, intervenendo a livello di competenze sia del Governo centrale, sia di Regioni ed Enti territoriali. Inoltre introduce alcuni spunti specifici per migliorare il livello di trasparenza del comparto nonché la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali e di governo dell'acqua.

#### 2.1. Governo, trasparenza e partecipazione del settore – stato attuale

In ambito europeo la gestione delle acque è disciplinata dalla Direttiva 2000/60/CE (c.d. direttiva quadro acque, di seguito WFD), che costituisce il principale riferimento normativo per la tutela e la gestione delle risorse idriche nell'Unione. I punti cardine della WFD sono: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità delle acque; uso sostenibile della risorsa; principio della correzione dei danni causati all'ambiente; applicazione del principio chi inquina paga; promozione di un approvvigionamento adeguato e di buona qualità.



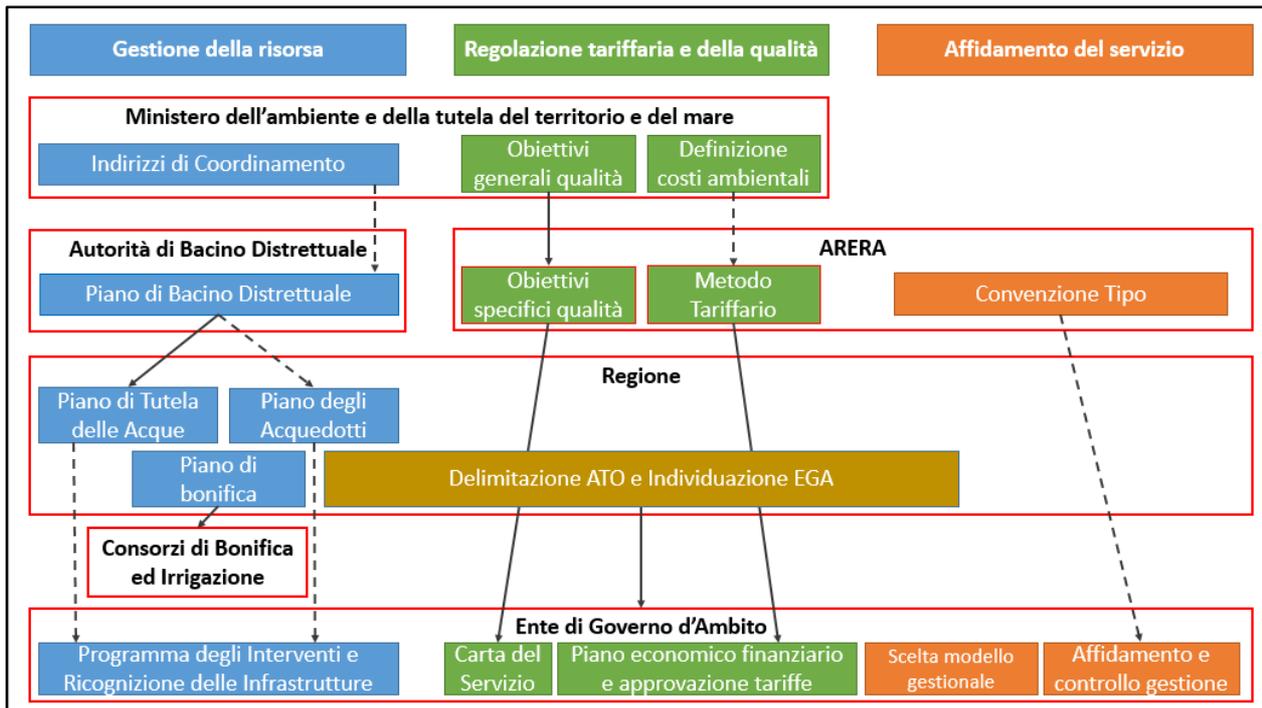
La direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 (c.d. Testo Unico Ambiente, di seguito TUA), che – riprendendo ed implementando anche la prima grande riforma del settore, ad opera della c.d. legge Galli (L. 36/1994) – ha disegnato una *governance* multilivello individuando i soggetti chiamati ad adottare e a dare attuazione agli strumenti per il governo e la tutela delle acque, ed in particolare:

- lo Stato, che recepisce le direttive comunitarie e, per il tramite del il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (di seguito MATTM), svolge attività di indirizzo e coordinamento mentre, attraverso l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (di seguito ARERA), effettua la regolazione nazionale del servizio;
- le Autorità di bacino distrettuale che, nell'ambito delle finalità previste dalla legge e con competenza limitata al territorio di riferimento, provvedono principalmente a: elaborare il Piano di bacino distrettuale ed i relativi stralci; esprimere pareri (non vincolanti) sulla coerenza, rispetto al Piano di bacino, dei piani e programmi nazionali, regionali e locali relativi alla difesa del suolo, alla lotta alla desertificazione, alla tutela delle acque e alla gestione delle risorse idriche;
- le Regioni, che sono chiamate a: svolgere attività conoscitive sulle caratteristiche dell'area di competenza e sull'impatto delle attività umane e sullo stato delle acque; realizzare l'analisi economica dell'utilizzo delle risorse idriche; provvedere alla elaborazione, adozione, approvazione ed attuazione dei Piani di tutela delle acque; provvedere a disciplinare il governo del rispettivo territorio;
- le Province e le città metropolitane, che sono preposte all'approvazione e attuazione del Piano territoriale di coordinamento – strumento con cui esercitano il proprio ruolo di governo del territorio, raccordandosi alle politiche territoriali regionali e coordinando e indirizzando la pianificazione urbanistica a livello comunale e la pianificazione settoriale provinciale;
- gli enti locali, attraverso gli Enti di Governo dell'Ambito (di seguito EGA o EGATO), che svolgono le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo;
- i Consorzi di bonifica, che provvedono all'attuazione dei Piani regionali per l'irrigazione o per la bonifica approvati dalle regioni, nonché alla gestione delle reti ad uso irriguo.

Allo Stato centrale (sia esso MATTM o ARERA), il legislatore ha quindi affiancato ulteriori soggetti al fine di garantire il necessario raccordo tra gli indirizzi della *governance* centrale e le specificità dei rispettivi territori, come evidenziato schematicamente nella successiva **Figura 1**.



**Figura 1 – La Governance del comparto**



Fonte: elaborazioni Utilitalia

Con riferimento alla partecipazione dei cittadini al governo della risorsa idrica e all'organizzazione del servizio, le norme attuali si limitano a prevedere, in capo ai soggetti responsabili della pianificazione di settore, l'obbligo di porre in consultazione pubblica i Piani per i quali è prevista la sottoposizione a procedure di valutazione ambientale (Valutazione di Impatto Ambientale, c.d. VIA, o la Valutazione Ambientale Strategica, c.d. VAS), tra i quali rientrano anche i Piani di bacino distrettuale, i Piani di tutela delle acque e i Piani d'Ambito. Inoltre, ARERA pone in consultazione pubblica, aperta a tutti i soggetti interessati, i propri atti regolatori.

Circa la trasparenza, invece, pur in assenza di norme primarie che impongano ai gestori e alle autorità locali e sanitarie obblighi di informazione all'utenza, l'attuale disciplina regolatoria di ARERA prevede in capo ai gestori un'articolata serie di obblighi informativi, con particolare riferimento alla qualità dell'acqua erogata e alla qualità del servizio fornito.

## 2.2. Governo, trasparenza e partecipazione – il modello della PdL

L'art. 8 della PdL prevede che la funzione regolatoria del governo del ciclo idrico sia affidata all'esclusiva competenza del MATTM, che eserciterà anche le competenze in materia di regolamentazione degli usi dell'acqua, di determinazione delle componenti tariffarie (comma 1), di tutela dell'ambiente (comma 2), di controllo del rispetto della normativa in materia di tutela delle risorse e di salvaguardia ambientale (tramite un apposito Ufficio di vigilanza sulle risorse idriche, coadiuvato da un Osservatorio con funzioni anche di raccolta dati, commi 5 e 6). Le competenze in materia di programmazione delle grandi opere infrastrutturali di rilievo nazionale sono, invece, attribuite ad un comitato composto da rappresentanti del MATTM, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito MIT), del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (di seguito, MIPAAF) e del Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito MEF) (comma 1). Infine, viene previsto il trasferimento al MATTM delle funzioni di regolazione e di controllo attualmente attribuite all'ARERA (comma 7).



In relazione alla *governance* locale, l'art. 4 della PdL non delinea uno scenario del tutto chiaro, soprattutto per quanto concerne i rapporti tra i vari soggetti. Non risultano, infatti, specificati i rapporti tra l'Autorità di distretto e i consigli di bacino, soprattutto per quel che riguarda l'organizzazione e l'affidamento del servizio idrico integrato.

Difatti, da un lato si prevede che i sette distretti idrografici (composti da uno o più bacini o sottobacini) costituiscano "la dimensione ottimale di governo e di gestione dell'acqua" (art. 4, comma 1); dall'altro si precisa che – dal punto di vista del governo – per ogni bacino (attualmente 293) o sub-bacino (attualmente 112) idrografico è istituito un consiglio di bacino "ente di governo dell'ambito" cui sono trasferite le competenze attualmente assegnate agli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali ed ai consorzi di bonifica ed irrigazione (art. 4, comma 3), mentre – dal punto di vista della gestione – il successivo comma 6 vieta l'affidamento del servizio in ambiti di bacino superiori alle province (80) o alle città metropolitane (14), prevedendo, inoltre, la possibilità per i comuni fino a 5.000 abitanti "situati nel territorio di comunità montane o di unioni di comuni" (che rappresentano oltre il 40% del numero totale dei comuni italiani) di gestire in maniera autonoma l'intero SII (comma 4).

La successiva **Tabella 1** sintetizza la suddivisione dei distretti idrografici attualmente vigente; la suddivisione dei distretti in bacini e sotto-bacini è, però, il frutto di una normativa precedente al TUA e potrebbe, pertanto, essere rivista successivamente all'eventuale approvazione della PdL.

**Tabella 1 – Ripartizione territoriale**

Distretti	Bacini	Sottobacini
Alpi Orientali	9	27
Fiume Po	11	44
Appennino Settentrionale	54	6
Appennino Centrale	50*	8*
Appennino Meridionale	61**	20**
Sicilia	107	-
Sardegna	1	7
<b>TOT</b>	<b>293</b>	<b>112</b>

Fonte: elaborazioni Utilitalia

\* Non è stato possibile reperire il dato relativo ai sottobacini del Bacino del Tevere

\*\* Non è chiara la situazione della Calabria. La L.R. 35/1996 individua 13 aree di programma che raggruppano i bacini regionali, ma non elenca i singoli bacini

La PdL, inoltre, prevede una puntuale disciplina circa le informazioni che i gestori e gli enti locali sono tenuti a fornire agli utenti. In particolare, l'art. 7 della proposta prevede l'obbligo, a carico dei gestori del servizio e dei Comuni interessati, di pubblicare sul proprio sito istituzionale i dati relativi alla qualità dell'acqua distribuita.

Inoltre, con riferimento alla partecipazione pubblica, la PdL, all'art. 15, specifica che gli Enti Locali sono chiamati ad adottare "forme di democrazia partecipativa che conferiscano strumenti di partecipazione attiva alle decisioni sugli atti fondamentali di pianificazione, programmazione e gestione ai lavoratori del servizio idrico integrato e agli abitanti del territorio". Più in generale, la proposta richiama più volte il principio di partecipazione pubblica al governo dell'acqua, come si può evincere da diversi passaggi, come ad esempio l'art. 1, che individua tra gli obiettivi della legge quello di "favorire la definizione di un governo pubblico e partecipativo del ciclo integrato dell'acqua", o l'art. 7, comma 4, relativo alle procedure per la classificazione dei corpi idrici. Di contro, però, mancano i dettagli circa gli strumenti che gli enti locali sono chiamati a predisporre,



con il rischio che venga lasciata a questi ultimi eccessiva discrezionalità con conseguente attuazione disomogenea di detto principio nel Paese.

### 2.3. Governo, trasparenza e partecipazione – analisi dei due scenari

Le principali modifiche proposte dalla PdL, per quanto concerne la *governance* centrale e quindi il nuovo riparto di competenze tra amministrazioni dello Stato riguardano il passaggio delle funzioni di regolazione dall'ARERA al MATTM. La PdL, in sostanza, ricondurrebbe l'assetto delle funzioni statali in materia di servizi idrici a quello esistente sino al 2011, anno in cui tali competenze furono trasferite all'allora Autorità per l'energia elettrica il gas (ed i sistemi idrici) – AEEGSI (ora ARERA).

La **Tabella 2** schematizza il diverso riparto delle competenze (centrali e locali) disegnato dalla PdL.

**Tabella 2 – Riparto delle competenze**

Funzione	Soggetto competente attualmente	Soggetto competente post PdL
Regolatoria	ARERA	MATTM
Regolamentazione degli usi	MATTM (indirizzi generali) - Autorità d'ambito distrettuale (Pianificazione)	
Determinazione delle componenti tariffarie	ARERA (SII) - Regioni (Canoni di concessione) - Consorzi di Bonifica e Irrigazione (Contributi di bonifica)	
Tutela dell'ambiente	MATTM	
Vigilanza sul rispetto delle norme in materia di tutela ambientale	Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta MATTM	MATTM (Ufficio di vigilanza)
Raccolta ed elaborazione di dati statistici e conoscitivi	ARERA	MATTM (Osservatorio)
Programmazione delle grandi opere infrastrutturali	Autorità d'ambito distrettuale (opere interregionali) - EELL tramite l'EGA	Comitato interministeriale (MATTM-MIT-MIPAAF-MEF)
Organizzazione del servizio, scelta della forma di gestione, affidamento e controllo, determinazione delle tariffe	EGA	Consiglio di Bacino o di sub-bacino
Progettazione, realizzazione e gestione delle opere di bonifica, irrigazione e utilizzazione dell'acqua, difesa del suolo	Consorzi di bonifica e irrigazione	

Fonte: elaborazioni Utilitalia

Dalla legge Galli sino, appunto, al 2011, la regolazione nazionale di settore ha scontato la polverizzazione e l'avvicendamento delle competenze tra una pluralità di soggetti: Governo (ed in particolare il Ministero dei Lavori Pubblici prima, e MATTM dopo), Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche (c.d. CONVIRI, e precedentemente il Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche, c.d. COVIRI), Osservatorio dei servizi idrici, Comitato Interministeriale per la



Programmazione Economica (c.d. CIPE, con competenza in materia di tariffe per le gestioni non ancora conformi alle previsioni della citata legge Galli).

I 15 anni di assetto previgente, però, hanno evidenziato alcune carenze di quel sistema che non è riuscito ad adottare tutti i necessari provvedimenti previsti dalla legge, anche a causa dei frequenti e repentini mutamenti normativi che si sono susseguiti. Il precedente quadro regolatorio, instabile e costantemente condizionato dai cicli elettorali, nazionali e locali, ha contribuito a far aumentare il deficit infrastrutturale, oggetto in questo momento di pesanti procedure di infrazione a livello comunitario.

Senza voler entrare nel dettaglio di tutte le funzioni allora previste, ci si limita in questa sede a focalizzare l'attenzione su tre aspetti fondamentali sui quali l'azione di ARERA ha consentito di superare le precedenti criticità: disciplina tariffaria; regolazione della qualità del servizio; predisposizione della convenzione-tipo.

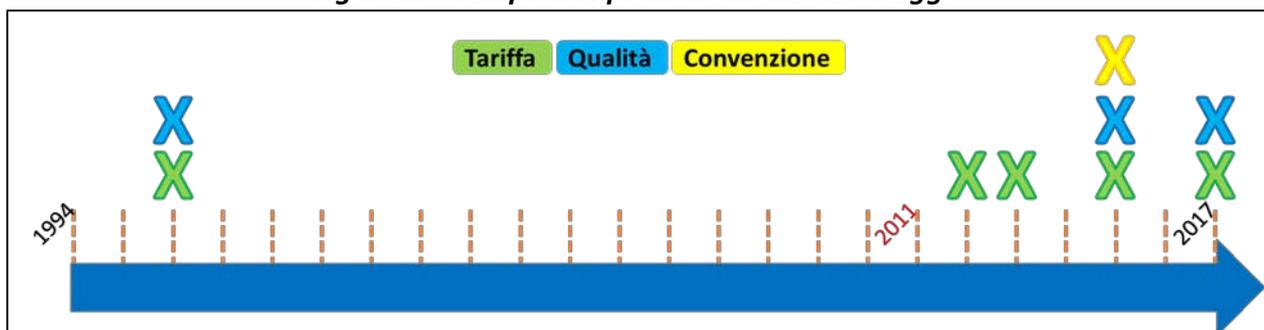
Le successive **Tabella 3** e, più schematicamente, **Figura 2**, riportano i principali atti adottati dalle istituzioni centrali competenti dal 1994 ad oggi.

**Tabella 3 – Tempi di implementazione della legge**

Attività	Competenze pre 2011	Atti adottati	ARERA (dal 2011) – atti adottati
Disciplina tariffaria	Min. Lavori pubblici (dal 1994)	DM 1/8/1996	Metodo Tariffario Transitorio (MTT, 2012)
Aggiornamento della disciplina tariffaria	Min. Lavori pubblici (dal 1994 al 2006)	-	Metodo Tariffario Idrico (MTI, 2013)
	MATTM (dal 2006 al 2011)	-	MTI 2 (2015) Agg. MTI 2 (2017)
Regolazione della qualità del servizio	Presidente CdM (dal 1994 al 2011)	DPCM 4/3/1996	Qualità contrattuale (2015) Qualità tecnica (2017)
Predisposizione della convenzione-tipo nazionale	CONVIRI (dal 2008 al 2011, in precedenza le singole Regioni)	-	Convenzione tipo (2015)

Fonte: elaborazioni Utilitalia

**Figura 2 – Tempi di implementazione della legge**



Fonte: elaborazioni Utilitalia

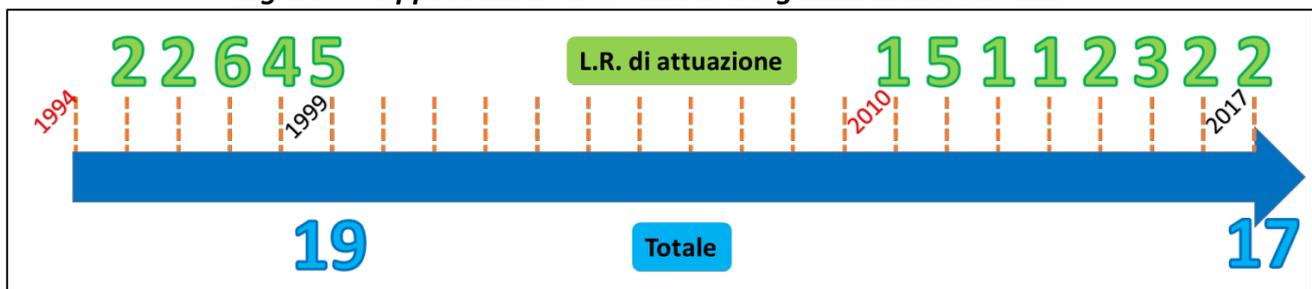


L'attribuzione delle competenze settoriali ad un'Autorità indipendente di livello nazionale ha, quindi, rappresentato un momento cruciale per l'intero settore idrico. ARERA, facendo leva sulle ampie competenze tecniche e sui poteri conferitigli in via generale dalla legge istitutiva (L. 481/1995), ha disegnato, semplificandolo, il quadro regolatorio di riferimento, individuando celermente principi generali uniformi per l'intero territorio nazionale attraverso l'adozione di una serie di provvedimenti lungamente attesi.

La differente velocità con cui hanno viaggiato i provvedimenti attuativi negli ultimi 25 anni potrebbe derivare dalla somma di diversi fattori, alcuni dei quali connaturati ai soggetti coinvolti: da un lato una struttura Ministeriale, con tempi e processi propri di una pubblica amministrazione; dall'altro un'Autorità di regolazione indipendente, con poteri più pregnanti (si pensi alle attività di *enforcement*) e maggiore agilità.

Anche i tempi di risposta da parte della *governance* locale non sono stati dinamici come forse il legislatore della Galli si attendeva (sei mesi dall'entrata in vigore della stessa). Come si vede nella **Figura 3**, le Regioni (19, poiché la legge Galli non trovava applicazione nel Trentino Alto Adige) hanno impiegato 5 anni per approvare le leggi che avrebbero dovuto individuare ed istituire le allora Autorità d'Ambito, e dopo 7 anni dalla seconda normativa intervenuta nel 2010 sull'organizzazione degli enti d'Ambito, non tutte avevano ancora proceduto al necessario riadeguamento.

**Figura 3 – Approvazione delle L.R. di riorganizzazione del S.I.I.**



Fonte: elaborazioni Utilitalia

Anche in conseguenza dei ritardi nella normazione di secondo livello, nonostante siano trascorsi 5 lustri dall'entrata in vigore della riforma Galli, ancora oggi talune aree del Paese non si sono adeguate alle disposizioni ivi contenute, mentre in altre sono occorsi oltre 15 anni per avere un'attuazione in alcuni casi, comunque, parziale.

La successiva **Tabella 4** mostra le percentuali di attuazione delle principali funzioni che la legge Galli dal 1994 ha attribuito agli Enti di Governo dell'Ambito.

**Tabella 4 – L'attuazione della Galli nel tempo**

	2000 <sup>2</sup>	2004 <sup>3</sup>	2009 <sup>4</sup>	2011 <sup>5</sup>
ATO previsti	89	91	92	93
Operatività AATO/EGA	54%	96%	99%	100%
Approvazione PDA	13%	67%	91%	93%
Affidamento del servizio	2%	41%	75%	74%
Revisione PDA	-	-	32%	46%

Fonte: elaborazione Utilitalia su dati CoVIRI

<sup>2</sup> Fonte: CoVIRI, "Relazione sullo stato dei servizi idrici in Italia", 2000.

<sup>3</sup> Fonte: CoVIRI, "Terzo rapporto sullo stato di attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36", 2004.

<sup>4</sup> Fonte: CoVIRI, "Rapporto sullo stato dei servizi idrici", 2009.

<sup>5</sup> Fonte: CoNVIRI, "Rapporto sullo stato dei servizi idrici", 2011.



Come si vede, il completo insediamento di tutte le Autorità previste dalle leggi regionali si è avuto solo nel 2011 (a 17 anni di distanza dalla riforma). Va, peraltro, rilevato che ARERA nel 2016<sup>6</sup>, verificando lo stato di attuazione con riferimento alla normativa sopravvenuta (in particolare, cfr. L. 42/2010, che ha imposto alle regioni di procedere all'individuazione di un nuovo soggetto chiamato ad esercitare le competenze delle precedenti AATO; in tale circostanza, molte Regioni hanno colto l'occasione per ridefinire contestualmente il perimetro degli ATO, che si sono ridotti a 64) ha individuato 44 EGA costituiti in conformità alla normativa vigente (pari al 69%).

Per quanto riguarda, invece, le attività funzionali all'avvio della gestione del servizio idrico integrato (approvazione dei Piani d'Ambito e affidamento del servizio), è stato necessario attendere 15 anni per superare il precedente assetto nel 75% degli ambiti; percentuale destinata a salire in conseguenza dell'avvento della regolazione indipendente che ha imposto, quale elemento propedeutico all'approvazione delle tariffe del servizio idrico, l'esistenza di un affidamento del servizio conforme alle norme contenute nel TUA.

Come anticipato, la PdL propone un radicale mutamento del modello di *governance* locale attualmente vigente. Si ipotizza, infatti, un assetto dato da 7 autorità di distretto e (allo stato) più di 400 tra consigli di bacino e sub-bacino, a fronte degli attuali 64 EGA e 148 consorzi di bonifica ed irrigazione, con un raddoppio immediato dei soggetti coinvolti ed una conseguente frammentazione nell'esercizio delle funzioni e nelle connesse responsabilità.

I lunghi tempi di reazione delle amministrazioni locali riscontrati nel passato, uniti alla mancanza di coincidenza tra confini amministrativi degli enti funzionalmente competenti e limiti territoriali dei nuovi ambiti di riferimento (il TUA delimita, infatti, distretti, bacini e sub-bacini in funzione della risorsa idrica che ricomprendono e non dei confini geografici riconducibili alle amministrazioni che vi insistono), senza l'adeguata precisazione delle modalità di collaborazione delle istituzioni coinvolte e del riparto delle funzioni, potrebbero generare un'impasse del sistema che si stima di circa 5-10 anni per l'operatività dei nuovi soggetti ed di circa 10-15 anni per l'attuazione dell'intero disegno di governo e gestione della risorsa.

L'estrema frammentazione della *governance* locale va letta in combinato disposto con le altre previsioni già richiamate che: introducono la possibilità per i piccoli comuni di gestire in maniera autonoma l'intero S.I.I.; sostituiscono al vigente principio di unicità, quello dell'unitarietà della gestione a livello di ambito; delimitano la provincia quale territorio massimo di affidamento del servizio.

Il disegno complessivo, quindi, conduce ad ipotizzare una frammentazione ancora maggiore per quel che riguarderà la gestione del servizio.

Con riferimento alla trasparenza, la PdL introduce alcuni obblighi ulteriori carico dei soggetti coinvolti nel governo e nella gestione della risorsa idrica, con particolare riferimento alla qualità dell'acqua erogata.

Relativamente alla partecipazione pubblica, invece, la proposta rappresenta un radicale cambiamento della situazione attuale: si passerebbe, infatti, da un sistema fondato su consultazioni ex-ante su atti, piani e programmi di settore, ad un coinvolgimento diretto dei cittadini nei processi decisionali, in particolare a livello di pianificazione locale.

---

<sup>6</sup> Fonte: ARERA, Relazione 811/2016/I/IDR, "Relazione ai sensi dell'articolo 172, comma 3-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale", 2016.



## 2.4. Governo, trasparenza e partecipazione – conclusioni

La principale riforma del servizio idrico (la legge Galli del 94), certamente “rivoluzionaria” rispetto al governo e allo stato del servizio dell’epoca, non è riuscita di fatto ad esplicitare appieno i propri effetti a causa di una lenta (ed in alcuni territori, praticamente inesistente) attuazione. Solo con l’ingresso di un organismo dedicato e competente, oltre che indipendente, l’ARERA, in pochi anni è stato superato quello stallo ventennale causa di importanti carenze in tema di continuità del servizio, di dispersione della risorsa, di qualità dell’acqua e degli scarichi, di infrastrutture di collettamento e depurazione. L’azione dell’ARERA è stata tanto più efficace quanto più supportata a livello locale dall’azione dei più virtuosi EGA. Infatti, proprio a seguito del trasferimento delle competenze di regolazione all’ARERA il disegno di una regolazione a doppio livello o due vie (nazionale - con l’ARERA - e locale - con gli EGA) ha manifestato le sue piene potenzialità nel dare regole comuni, incentivare l’efficacia ed efficienza delle gestioni, innalzare il livello dei servizi e nel contempo temperare le specificità del territorio.

Un cambio radicale dell’assetto di Governo del settore comporterebbe, ora, un sostanziale rallentamento dello sviluppo infrastrutturale del comparto, anziché fornire un nuovo impulso allo stesso, come nelle intenzioni degli estensori. Infatti la storia delle precedenti riforme mostra come i tempi di transizione ai nuovi contesti richiedano uno svariato numero di anni, necessari in particolare alle varie istituzioni governative che devono comprendere a fondo i nuovi poteri ed esplicitare le connesse funzioni. Anche ove la riforma, ad oggi non interamente definita, fosse applicata in maniera più efficace che in passato, porterebbe ad una frammentazione della gestione che richiederebbe comunque degli anni per permettere alle realtà ormai sviluppate in senso industriale e di gestione unica della filiera di incorporare parti delle proprie attività garantendo la continuità e la qualità del servizio.

In sintesi, **la transizione istituzionale ed industriale** comporterebbe, quindi, il **blocco settoriale** almeno per i primi anni, anche se l’esperienza del passato, come detto, indica che il periodo potrebbe essere **molto lungo**. Questo effetto avrebbe conseguenze particolarmente dannose nei territori ove la precedente riforma ha estrinsecato le sue potenzialità portando alla costituzione di gestioni efficienti ed efficaci, in particolare nel centro-nord Italia. Destruire gestioni industriali efficienti per risolvere situazioni croniche esistenti in alcuni territori non appare una terapia consigliabile.

## 3. Modelli di gestione e finanziamento del servizio

### 3.1. Modelli di gestione e finanziamento del servizio – stato dell’arte

All’interno del comparto idrico oggi operano sia soggetti di diritto privato (circa 360), ossia che erogano il servizio in forma di impresa ma la cui struttura proprietaria è prevalentemente di natura pubblica, sia Comuni che gestiscono in economia il servizio, o parti di esso, che attualmente sono circa 2100<sup>7</sup>.

I soggetti che erogano il servizio in forma di impresa rappresentano il 12% degli operatori attivi e servono il 90% della popolazione totale per il servizio di acquedotto.

L’introduzione di una regolazione indipendente anche per il settore idrico, ha posto le condizioni perché gli investitori possano guardare a tale settore con maggiore fiducia. Decisiva in questo senso è stata l’adozione del metodo tariffario, incardinato sui principi comunitari del “*full cost recovery*” e

---

<sup>7</sup> Fonte Blue Book 2017.



del “*chi inquina paga*”, che hanno suggellato l’impegno della tariffa a garantire l’equilibrio economico e finanziario delle gestioni.

In generale i canali di finanziamento a disposizione dei gestori del servizio idrico integrato possono essere raggruppati in due ambiti:

- Fornitori di capitale di debito (banche finanziatrici ed i risparmiatori sottoscrittori di bond) o proprio (i soci) che vengono ripagati tramite la tariffa nel tempo;
- Contributi pubblici.

Per quanto riguarda il finanziamento ripagato tramite tariffa, ARERA ha individuato un nuovo metodo tariffario, che, applicando i principi comunitari sopracitati consente, teoricamente, di assicurare la copertura della spesa per gli investimenti mediante i flussi di cassa generati dalla tariffa stessa.

In altri termini, con l’introduzione del suddetto metodo tariffario, **la quota della tariffa destinata alla copertura degli investimenti è generalmente diluita nel tempo**. Infatti in tariffa si riflette il costo dell’uso del capitale (il valore dell’investimento) durante il periodo di utilizzazione dello stesso (**per investimenti infrastrutturali come quelli idrici, la vita utile del bene è in media di circa 30 anni**). Pertanto risulta fondamentale un apporto di finanziamenti iniziale, per la realizzazione dell’investimento, coerente con la natura economica del settore, ossia di finanziamenti a lungo termine.

In questo senso, le imprese idriche possono finanziarsi sia attraverso l’indebitamento sia attraverso il capitale di rischio. In entrambi i casi il metodo tariffario attuale prevede una apposita voce in tariffa – “costo degli oneri finanziari” – per il riconoscimento dei costi sostenuti per reperire tali risorse finanziarie. Accanto a tale voce di costo, la tariffa copre altresì il costo necessario al ripristino del bene al termine del suo utilizzo, ossia la quota di ammortamento.

In un quadro in cui il sistema tariffario rappresenta la principale fonte per la copertura dei finanziamenti, le risorse pubbliche dovrebbero costituire una fonte secondaria di finanziamento. Tuttavia, per superare il gap infrastrutturale persiste un grande fabbisogno di investimenti tale per cui, oggi, i ricavi provenienti dalla tariffa non consentono di finanziarli integralmente. Per tale motivo si fa ricorso anche alla finanza pubblica, sebbene in maniera residuale, sotto forma di:

- Contributi pubblici in conto capitale europei, nazionali e regionali;
- Mutui concessi agli enti locali finanziati con il ricorso alla fiscalità generale.

### 3.2. Modelli di gestione e finanziamento del servizio – il modello della PdL

La PdL interviene sul modello e sull’assetto proprietario della gestione, da un lato individuando le tipologie di soggetti che potranno gestire il servizio idrico integrato, e dall’altro disciplinando il rapido passaggio dall’attuale al nuovo assetto.

Sotto il primo profilo viene previsto (art. 8) che gli unici modelli gestionali ammessi per la gestione del SII saranno l’affidamento diretto ad azienda speciale o altro “ente di diritto pubblico”

In sostanza, la proposta legislativa esclude alla radice la possibilità di un ingresso di soggetti diversi dagli enti pubblici titolari del servizio, nella proprietà del gestore del medesimo.

Tale disegno viene ulteriormente perseguito attraverso l’introduzione di una disciplina transitoria (art. 10) avente ad oggetto gli attuali assetti delle imprese concessionarie esistenti, per le quali si prevede:



1. l'immediato divieto di vendita delle quote azionarie di proprietà pubblica delle società di gestione del servizio idrico integrato;
2. la decadenza di tutte le concessioni affidate mediante gara a terzi entro il 31.12.2020;
3. la trasformazione degli attuali gestori del SII a capitale misto pubblico e privato in aziende speciali o in altri "enti di diritto pubblico" – con divieto assoluto di cessione delle quote a qualunque titolo – partecipate dagli enti locali il cui territorio rientri nel bacino idrografico di riferimento.

La PdL propone di sostenere gli oneri per la trasformazione societaria e aziendale mediante un meccanismo di copertura a carico della finanza pubblica, ossia l'istituzione di un Fondo Nazionale per la ripubblicizzazione del servizio idrico integrato. Tale Fondo dovrebbe essere alimentato da quota parte delle risorse previste dalla PdL per tutto il finanziamento del servizio e rinvenienti: **a)** dai capitoli di spesa del Ministero della Difesa dedicati ad investimenti pluriennali per la difesa nazionale; **b)** da risorse derivanti dalla lotta all'evasione fiscale; **c)** da una tassa di scopo sulle bottiglie di plastica; **d)** da sanzioni derivanti la violazione delle norme sull'uso del patrimonio idrico; **e)** da una tassa di scopo sull'uso delle sostanze inquinanti per l'ambiente idrico; **f)** da un aumento dell'imposta sulle transazioni finanziarie.

La PdL propone infatti di porre a carico della finanza pubblica, attraverso la fiscalità generale, anche una parte dei costi di investimento del SII nonché quelli attinenti l'erogazione del minimo vitale.

L'art. 14 comma 1 lett. b) propone, infine, di porre a carico della tariffa (oltre alla quota parte necessaria alla copertura dei costi di gestione) la sola parte dei costi necessari a ripagare gli oneri finanziari e di ammortamento per gli investimenti effettuati mediante l'utilizzo delle risorse pubbliche messe a disposizione dal Fondo per Investimenti del SII di cui all'art. 13 della PdL. In pratica lo Stato agirebbe come una banca del settore idrico che anticiperebbe i capitali necessari ogni anno per finanziare gli investimenti per poi recuperarli gradualmente nel tempo, pagati dagli utenti, tramite tariffa.

### 3.3. Modelli di gestione e finanziamento del servizio – analisi dei due scenari, finanziamento del servizio e impatti sulla finanza pubblica

L'impatto sugli attuali modelli di gestione del SII rappresenta sicuramente uno degli aspetti più critici della proposta in questione, soprattutto per quanto concerne i profili di sostenibilità economica e di oneri a carico della finanza pubblica. Si tratta di una questione rilevante in un contesto di contenimento della spesa pubblica, di vincoli comunitari sul deficit pubblico e di pressione fiscale ai massimi storici.

La nazionalizzazione dell'industria idrica è una proposta che corre il rischio di avere effetti dirompenti per le conseguenze che essa potrebbe recare, anche per il solo "effetto annuncio", sulle capacità di investimento che il settore ha ricominciato ad esprimere negli ultimi anni, con particolare riferimento a quelli successivi all'attribuzione ad un'Autorità indipendente delle funzioni di regolazione di settore.

A tale riguardo giova sottolineare che uno scenario coerente con gli investimenti realizzati nelle maggiori economie europee suggerisce, nella attuale fase di recupero del gap infrastrutturale, un fabbisogno di almeno 5 miliardi di euro l'anno, fabbisogno rispetto al quale i segnali di progressiva copertura che provengono dal settore inducono un certo ottimismo.

Infatti, se si prende a riferimento un periodo di dieci anni anteriore all'avvio della regolazione indipendente, quale ad esempio quello compreso tra il 1999 (anno di avvio di molti Piani d'Ambito ai sensi della Legge Galli) ed il 2009 (ultimo anno di riferimento disponibile e preso in considerazione



dalle relazioni del Conviri) il volume di investimenti realizzati medio annuo, al netto dei contributi pubblici, risulta essere pari a circa 0,450 miliardi di euro.<sup>8</sup>

Confrontando tale dato con i dati desumibili dalla pianificazione degli interventi nel periodo successivo all'avvio della regolazione indipendente, che per il periodo 2012-2015 evidenziano un valore medio annuo di 1,15 miliardi di euro (pari a 4,6 miliardi di euro su base cumulata) e per il periodo 2016-2019 di 2,1 miliardi di euro (pari a 8,4 miliardi di euro su base cumulata), risulta evidente il contributo dato al rilancio del settore dall'assetto istituzionale e gestionale disegnato negli ultimi anni.<sup>9</sup>

I driver principali che hanno portato all'incremento della capacità di investimento (almeno nel centro nord ed alcune zone del sud) sono due:

- la dimensione e l'approccio industriale delle gestioni e
- la maggiore certezza regolatoria.

In primo luogo, è necessario che il gestore sia un'impresa. Questo è evidente se si confronta la capacità di fare gli investimenti dei gestori di carattere industriale ed i comuni che gestiscono il servizio direttamente. Ad esempio, un'analisi degli investimenti effettuati nel 2015 da soggetti industriali del settore e da gestioni dirette dei comuni (analoghe agli enti di diritto pubblico ai quali la PdL vorrebbe affidare la gestione) - mostra che i primi hanno investito poco meno di 40 euro ad abitante mentre i secondi sotto i 5 euro.<sup>10</sup>

Inoltre, la struttura attuale del settore evidenzia che nei contesti gestiti da operatori di piccola dimensione la capacità di effettuare gli investimenti necessari allo sviluppo e al potenziamento del servizio si riduce.

In generale, la dimensione almeno provinciale della gestione, unitamente all'integrazione verticale (entrambi voluti dal legislatore già nel 1994), favoriscono il raggiungimento delle economie di scala, densità e scopo che caratterizzano i servizi a rete, attivando un circuito virtuoso che, attraverso l'efficientamento dei costi, consente di liberare risorse per il finanziamento degli investimenti e quindi di migliorare la qualità del servizio reso all'utente finale.

La dimensione degli operatori risulta un'ulteriore variabile determinante per la realizzazione degli investimenti: mediamente infatti, i gestori che presentano dimensione e struttura finanziaria adeguata sono in grado di destinare maggiori risorse alle spese per investimento rispetto alla copertura dei costi gestionali. Le imprese di maggiori dimensioni sono quelle che hanno mostrato negli ultimi anni le migliori performance e confermano la rilevanza della dimensione per conseguire economie di scala negli acquisti e nelle vendite, negli investimenti e nella gestione dei rischi.

La dimensione aziendale è positivamente correlata alla scala finanziaria: aziende con maggiore solidità patrimoniale possono accedere ad una gamma più ampia di fonti finanziarie, ottenendo condizioni più vantaggiose per il finanziamento degli investimenti. Viceversa, le aziende meno patrimonializzate, risultano più esposte ai rischi legati al mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario e conseguentemente registrano una maggiore difficoltà di accesso al credito. Si prenda ad esempio l'indicatore di sostenibilità del debito (il rapporto fra debito ed EBITDA) riportato in figura 4. In questo caso, più alto è il rapporto, più elevato è la rischiosità dell'impresa agli occhi di un finanziatore. Pertanto per le imprese con il valore del rapporto più alto è meno verosimile venire finanziate a costi competitivi. È evidente dai dati riportati che le imprese più patrimonializzate (PN

---

<sup>8</sup> Fonte: CoNVIRI, "Rapporto sullo stato dei servizi idrici", 2011.

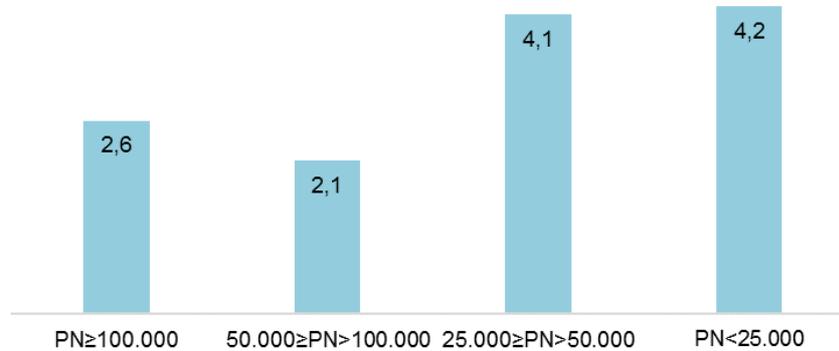
<sup>9</sup> Fonte ARERA

<sup>10</sup> Analisi Utilitatis



più elevato) sono quelle che presentano un minor profilo di rischio e con maggiori opportunità di finanziamento.

**Figura 4 – Indicatore di rischio creditizio (rapporto Debito/EBITDA)**



Fonte: elaborazione Utilitatis su dati Blue Book 2017

Nota: [campione 75 gestori mono-utility corrispondenti ad un fatturato di 4,7 Mld€; Valore medio 2013-2016], PN: patrimonio netto

Infine, le imprese di maggiori dimensioni risultano in genere più capaci di cogliere le opportunità che il mercato offre e mostrano migliori performance economico-finanziarie. Se da un lato l'attuale stato delle infrastrutture idriche risente delle politiche di manutenzione e sviluppo adottate in passato, è evidente che per colmare il deficit accumulato gli attuali gestori devono essere dotati di capacità progettuale e finanziaria adeguata ad attuare gli investimenti necessari e non più rinviabili. In assenza di operatori industriali specializzati, vengono a mancare il know-how tecnico e la capacità di investimento, che non possono essere demandate agli enti locali..

L'evoluzione positiva del quadro regolatorio nel settore idrico, l'adozione di metodologie definite e la presenza di un regolatore credibile hanno portato ad un miglioramento del posizionamento del profilo di rischio delle società del settore idrico italiano (si veda ad esempio il cambio di *rating*, da Ba a Baa, da parte della società di Rating *Moody's* relativo allo sviluppo dei metodi tariffari).

Lo sviluppo settoriale degli ultimi anni tuttavia non è stato omogeneo nel Paese, come evidenziato nel seguente box.

### Focus Sud

Il meridione d'Italia è caratterizzato da una elevata frammentazione gestionale e da un più ridotto tasso di realizzazione degli investimenti necessari a migliorare gli standard di qualità del servizio all'utenza.

Per quanto riguarda la frammentazione gestionale al Sud e nelle Isole, la percentuale dei territori in cui non è stato ancora effettuato l'affidamento del servizio, in termini di popolazione residente, raggiunge il 45%, rispetto al 14% del Nord-Ovest, all'1% del Nord Est e al 7% del Centro.

Nelle realtà senza affidamento del servizio è ancora fortissima la presenza di comuni che gestiscono il servizio in economia. Se si escludono i casi di AQP, GORI, ABBANOA e le gestioni di VEOLIA, nel Sud sono presenti ancora pochissimi altri operatori industriali.

In merito agli investimenti nel Mezzogiorno le stime complessive mostrano un andamento simile a quello nazionale, con valori però nettamente inferiori rispetto alle altre aree del Paese.



Altro aspetto che evidenzia una difficoltà del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese riguarda la capacità di realizzare investimenti pianificati: il tasso di realizzazione degli investimenti programmati per il biennio 2014-2015 si attesta intorno al 79% nel Nord, al 91% per il Centro e al 51% per il Sud, rispetto ad una media nazionale del 75%.

La conseguenza di questo è uno stato delle infrastrutture più deteriorato rispetto al resto del Paese, che combinato con le particolari situazioni meteo climatiche e con la distribuzione non omogenea della risorsa idrica, genera una maggiore vulnerabilità a situazioni di crisi idrica con forte impatto sul servizio all'utente finale.

Il Sud registra inoltre le peggiori prestazioni in relazione alla capacità depurativa: i valori più bassi si presentano nelle Regioni Sicilia e Calabria, rispettivamente con il 44% ed il 46% del carico trattato rispetto al carico totale. Questo trova un corrispondente riscontro nelle condanne comminate dalla Corte di Giustizia Europea.

Tutte le successive riforme normative hanno sempre cercato di risolvere il problema del servizio idrico nel Mezzogiorno, ma gli unici risultati si sono avuti per i territori serviti dalla poche gestioni industriali presenti sul territorio. La restante parte del Meridione, frammentata gestionalmente, si è dimostrata sempre refrattaria al cambiamento.

È quindi fondamentale che l'introduzione di una nuova normativa per il settore idrico tenga presente gli aspetti peculiari relativi al Mezzogiorno favorendo la prosecuzione del cambiamento nelle realtà industriali già avviate e proattive, senza fornire alibi all'avvio del processo per quelle realtà recalcitranti.

In caso di ripubblicizzazione, al volume di risorse necessarie per finanziare gli investimenti andrebbe sommato anche l'onere complessivo che dovrebbe essere sostenuto quale conseguenza del passaggio integrale in mano pubblica delle quote azionarie delle aziende oggi detenute da soggetti diversi dagli enti titolari del servizio.

Tale riassetto della struttura industriale e proprietaria del settore, con il conseguente mutamento degli attuali modelli gestionali, indurrà i soggetti, che sino ad oggi hanno finanziato gli investimenti necessari, a richiedere in virtù delle clausole contrattuali esistenti il rientro totale del credito concesso alle aziende soggette a ripubblicizzazione, nonché a bloccare ulteriori finanziamenti concessi ma non ancora erogati. Tale blocco del credito avverrebbe anche a causa del cambio delle regole di calcolo della tariffa che muterebbe i flussi di cassa previsti sulla base dei quali il capitale di debito era stato concesso ed erogato.

In sostanza, in tutti i casi di affidamenti realizzati nei confronti di soggetti non integralmente pubblici (ancorché a maggioranza pubblica; si pensi, ad es., ai soggetti quotati) gli enti locali sarebbero chiamati a riacquisire le partecipazioni dagli attuali titolari per un importo determinato sulla base del valore residuo degli investimenti non ammortizzati, oltre ai conguagli per eventuali poste pregresse che ancora non dovessero aver trovato un riconoscimento in tariffa.

In tutti i casi in cui la ripubblicizzazione dovesse avvenire prima della scadenza naturale delle concessioni, come previsto dal PdL in questione, a questi importi andrebbe a sommarsi prevedibilmente anche un eventuale risarcimento che dovesse essere richiesto dai soggetti uscenti.

In ultima analisi, la scelta di copertura degli oneri di investimento e gestionali tramite fiscalità generale o specifica, nonché tramite il ricorso ad un Fondo pubblico per investimenti nel servizio idrico integrato, comporterebbe di fatto il totale assorbimento da parte della fiscalità e/o del debito pubblico di oneri che attualmente non rientrano in tale perimetro.



Gli impatti sulla finanza pubblica nell'ipotesi in cui dovesse essere intrapreso il percorso descritto evidenziano grandezze pari a circa **15 MLDE**,<sup>11</sup> *una tantum*. A questi andranno aggiunti: (a) gli indennizzi ai gestori uscenti relativi alla risoluzione anticipata della concessione rispetto alla scadenza naturale ed (b) ai maggiori oneri a carico della aziende divenute interamente pubbliche derivanti dalla rinegoziazione dei finanziamenti già contratti per sostenere gli investimenti, sempre che, dato il mutato quadro, sia possibile attivare tali investimenti. Da esperienze precedenti queste ulteriori voci potrebbero portare ad un incremento rilevante della somma sopraindicata pari ad ulteriori svariati miliardi.

Inoltre, occorrerà considerare un onere ricorrente di circa **5 miliardi annui, a regime**, per la copertura dei costi degli investimenti, entrambi da coprire con fiscalità e/o assunzione di nuovo debito pubblico.

### 3.4. Modelli di gestione e finanziamento del servizio – conclusioni

Il miglioramento dei servizi si lega inestricabilmente ad uno **sviluppo gestionale** atto a gestire la complessità della filiera, in altri termini a soggetti che si sono sviluppati come imprese ed hanno adottato un **approccio industriale**. Imprese che adottano tale tipo di approccio richiedono, per essere efficaci, dimensioni minime (in termini di utenti e territorio servito) ampie (su scala almeno provinciale) che permettano a tali soggetti di (i) progettare e realizzare gli investimenti, (ii) accedere ai finanziamenti (iii) gestire minimizzando i costi e garantendo livelli di servizio di elevata qualità. Il ritorno alla gestione di un bacino al massimo provinciale si muove nella direzione opposta.

L'analisi del comparto mostra infatti come il vero discrimine per il raggiungimento di un livello di investimenti e servizi elevato sia l'efficienza e l'efficacia delle imprese. Tali livelli dipendono dall'adozione di un approccio industriale alla gestione e allo sviluppo delle infrastrutture territoriali. **L'assetto proprietario non rileva**, infatti, nel panorama italiano, si ritrovano imprese efficienti fra le maggiori aziende totalmente pubbliche, miste pubblico privato, quotate. La scelta dell'assetto è una prerogativa dei territori che devono poter scegliere la forma societaria più confacente al loro specifico contesto. La PdL rischia di scardinare tali elementi portando le gestioni in mano esclusivamente ad enti di diritto pubblico, aprendo ad una maggiore frammentazione gestionale (ad esempio perseguendo la unitarietà e non unicità della gestione, nonché dando la possibilità ai comuni montani sotto i 5.000 abitanti di gestire il servizio in forma autonoma) colpendo così **il sistema solidaristico territoriale**.

In particolare l'obiettivo di ricondurre la proprietà dei soggetti che gestiscono il servizio in mano pubblica (si evidenzia, peraltro, che attualmente **il 97% della popolazione nazionale è servito da soggetti a matrice pubblica**: 85% da società totalmente pubbliche o a maggioranza/controllo

---

<sup>11</sup> Il valore dell'insieme degli asset usati per erogare il servizio ("RAB") è previsto pari a circa 19 MLDE alla fine del 2019 (ARERA, Relazione annuale 2018, p 252). Utilizzando dati Utilitatis, fondazione di ricerca sui temi dell'acqua e l'igiene urbana, si rileva che circa la metà di questa somma è finanziata con capitale di debito e metà con capitale proprio. Per quanto riguarda il capitale di debito, le banche finanziatrici ed i risparmiatori sottoscrittori dei bond avranno il diritto di richiedere il rimborso del capitale di debito non appena si avvierà il processo di nazionalizzazione e cambierà l'approccio regolatorio che metterà a rischio i flussi di cassa usati per ripagare quel debito. Questo genererà nell'immediato un fabbisogno di cassa per il rimborso del debito negli enti proprietari. Lo Stato quindi avrà la necessità di finanziare fino a 9,5 MLDE circa. Per quanto riguarda il capitale proprio, si deve considerare che le società miste ne detengono circa il 50%. Pertanto il valore della RAB in capo a società miste che andrebbe riacquisito dagli enti territoriali potrebbe ammontare a circa 5 MLDE. In totale pertanto si potrebbe avere necessità di finanziare nell'ordine di poco meno di 15 MLDE. Tale numero andrebbe ulteriormente calibrato considerando che il valore di 19 MLDE, usato come base per il calcolo, include il valore di asset di proprietà di enti territoriali e/o finanziati dallo Stato. Tuttavia si deve notare che la maggior parte della RAB è ascrivibile ad asset finanziati dai gestori e come tale rileva ai fini del calcolo del costo di nazionalizzazione e quindi è possibile sostenere che la possibile correzione avrebbe un impatto marginale sul valore complessivo. Al fine di una stima più puntuale Utilitalia ha commissionato un lavoro da società specializzata nel campo.



pubblici, cui si sommano i Comuni che gestiscono direttamente il servizio idrico «in economia») viene perseguito tramite la previsione di una **cessazione anticipata di tutte le gestioni** diverse da quelle tramite azienda speciale o ente di diritto pubblico<sup>12</sup>.

La gestione esclusivamente affidata ad enti di diritto pubblico risulterebbe un passo indietro di oltre trent'anni ad un'epoca (quello delle municipalizzate) che ha palesato tutti i suoi limiti contribuendo a formare il gap infrastrutturale attualmente esistente. Inoltre, per quanto riguarda le aziende speciali, ammissibili ai sensi della PdL, l'esperienza di ABC a Napoli evidenzia una situazione di particolare criticità dettata dal difficile rapporto con la finanza del Comune proprietario e dalla permanente difficoltà a prendere in carico l'intero ciclo idrico. Le tariffe di acquedotto risultano peraltro più elevate rispetto ad altre città, come Roma, Milano o Venezia<sup>13</sup>.

La gestione d'impresa che adotta un approccio industriale nell'erogazione dei servizi in combinazione con una maggiore certezza regolatoria, è alla base dei *netti miglioramenti* degli ultimi sei anni comparati con i decenni precedenti. Il ritardo infrastrutturale del settore dovuto ad un livello di investimenti insufficiente, a partire dagli anni cinquanta dello scorso secolo fino alla prima decade di questo<sup>14</sup>, è invece avviato, seppur ancora molto lentamente, al superamento.

La PdL prevede che gli investimenti vengano finanziati attraverso risorse provenienti dallo Stato. Nell'immediato questo porterebbe al blocco dei circa 2,5 MLD€ di investimenti pianificati per il 2019 e degli investimenti pianificati per gli anni successivi. Questo avrebbe inevitabilmente delle ripercussioni negative sulla crescita del PIL e dell'occupazione. Ad esempio, Ref ricerche stimava che investimenti medi annui del settore idrico pari a circa 2,1 MLD€ supportano l'occupazione di un numero di addetti pari a circa 69.000 unità, il blocco degli investimenti nel 2019 potrebbe avere pertanto effetti negativi sull'occupazione per un numero simile di addetti.<sup>15</sup> Viceversa, quando il finanziamento degli investimenti avverrà tramite risorse dello Stato, a regime questo causerebbe una pressione sulla finanza pubblica come detto, pari a circa 5 mld annui che verrebbero recuperati in un lungo arco temporale

La storia anche recente dimostra, si veda il trasporto pubblico, che fare riferimento al bilancio dello Stato rischia di aumentare l'incertezza sul finanziamento degli investimenti con conseguente incremento dei rischi per la continuità del servizio e dell'ambiente.

## 4. Universalità del servizio

### 4.1. Universalità del servizio – stato dell'arte

La risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 28 luglio 2010 dichiara quello all'acqua "*un diritto umano universale e fondamentale*" e raccomanda agli Stati di attuare iniziative per garantire a tutti "*un'acqua potabile di qualità, accessibile, a prezzi economici*", in quanto l'acqua è imprescindibile anche per il pieno godimento della vita e fondamentale per tutti gli altri diritti umani.

---

<sup>12</sup> La cessazione è stabilita ex lege per le concessioni affidate a terzi (art. 10, comma 5, della PdL). Per le altre, tuttavia, la sostanziale modifica degli attuali attori (lato gestore, con la trasformazione delle società in enti di diritto pubblico, e lato concedente, con la soppressione delle EGATO ed il trasferimento delle relative funzioni a soggetti distinti – i bacini e sub-bacini – e con dimensioni territorialmente inferiori a quelli degli attuali ATO) comporterà il venir meno delle concessioni in essere e la conseguente necessità di stipularne di nuove.

<sup>13</sup> Si veda Global Water Intelligence Tariff Survey 2017.

<sup>14</sup> Si veda Paolo Ermanno – Gli investimenti nel servizio idrico in Italia: un'analisi storica, Università di Udine.

<sup>15</sup> Ref Ricerche, 2015, 'Regole chiare e "governo" del settore: investire nell'acqua, investire in sviluppo-position paper' p 19.



Nel quadro delineato dalla risoluzione si inseriscono diversi provvedimenti dell’Autorità che assicurano: un costo equo del servizio all’utenza mediante il metodo tariffario e l’articolazione dei corrispettivi; livelli minimi di qualità del servizio; l’accessibilità al servizio sia fisica, mediante la copertura infrastrutturale, sia economica, sia sociale, mediante il bonus sociale idrico.

L’Autorità ha innanzitutto rivisto le disposizioni riguardanti le articolazioni tariffarie<sup>16</sup>. In particolare, ha definito un sistema progressivo e pro-capite che efficienti i consumi della risorsa idrica e, allo stesso tempo, tuteli gli utenti. Infatti ha definito in particolare per l’utenza domestica residente una fascia di consumo agevolata pro-capite corrispondente al quantitativo minimo vitale (fissato *ex lege*) a cui viene applicata una tariffa agevolata. Il valore di tale agevolazione viene definita dagli Enti di governo d’Ambito o dai soggetti competenti.

Inoltre, tenuto in considerazione quanto disposto nel d.P.C.M. 13 ottobre 2016 in materia di disagio economico e quantitativo minimo vitale (50 litri/abitante/giorno), ha introdotto nel settore idrico il bonus sociale<sup>17</sup>.

La delibera prevede regole uniformi applicabili sull’intero territorio nazionale in merito a:

- l’individuazione delle utenze domestiche residenti in documentato stato di disagio economico sociale, in base all’indicatore ISEE, beneficiare del bonus;
- la quantificazione dell’agevolazione da riconoscere alle utenze disagiate;
- la definizione dei criteri e delle modalità operative per l’ammissione e erogazione del bonus;
- le modalità di copertura dell’onere derivante dal riconoscimento del bonus sociale idrico;
- gli obblighi di comunicazione dei dati relativi ai bonus erogati.

La copertura dell’onere derivante dal riconoscimento del bonus sociale idrico è garantita mediante l’istituzione di una componente tariffaria ad-hoc (UI3) applicata a tutte le utenze del servizio idrico integrato diverse da quelle in disagio economico sociale, come maggiorazione del corrispettivo acquedotto.

Inoltre, sono state salvaguardate le condizioni migliorative previste su base locale prevedendo la possibilità, a discrezione degli EGA, di applicazione di un Bonus idrico integrato.

In questo contesto va inoltre tenuta in considerazione la morosità presente nel settore.

Il contesto nazionale è caratterizzato, soprattutto nelle regioni meridionali, da una percentuale di morosità nel settore idrico superiore alla morosità del settore elettrico e gas, nonostante la spesa media annua che gli utenti devono sostenere per questi due settori sia più alta. Questo evidenzia che larga parte della morosità idrica esistente è di natura “colpevole” e non correlata alla capacità reddituale delle utenze.

Il D.P.C.M. del 29/8/2016, “*Disposizioni in materia di contenimento della morosità nel servizio idrico integrato*”, ha posto la necessità di adottare misure contenitive del fenomeno al fine di garantire l’equilibrio economico-finanziario delle gestioni e la qualità del servizio offerto agli utenti.

Le dinamiche di fondo che caratterizzano la morosità del settore idrico necessitano, pertanto, di una attenta valutazione e di un solido ed efficace quadro regolatorio che consenta ai gestori di contenere il rischio morosità. Questo anche a reale beneficio degli utenti che potrebbero ottenere un vantaggio dalla riduzione, a tendere, dei costi di socializzazione della morosità.

Ad oggi, dopo diverse fasi di consultazione, si attende il documento definitivo dell’Autorità.

---

<sup>16</sup> Delibera 665/2017/R/idr – TICS

<sup>17</sup> Delibera 897/2017/R/idr -TIBSI



#### 4.2. Universalità del servizio – il modello della PdL

La PdL interviene sulla copertura dell'erogazione del quantitativo minimo vitale ponendolo in capo alla fiscalità generale (Art. 3 comma 4), inoltre all'art.14 comma 1, lettera e), prevede una articolazione tariffaria progressiva differenziata per fasce di consumo, prevedendo che il consumo fino a 50 litri giornalieri per persona sia considerato quantitativo minimo vitale garantito, e che quello superiore a 300 litri giornalieri per persona sia equiparato all'uso commerciale.

Il comma 2 di suddetto articolo prevede che il consiglio di bacino proceda, in funzione dei bilanci idrici, alla modulazione delle tariffe per l'utenza sulla base del metodo definito dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con apposito decreto e del piano di bacino, tenendo conto: a) della composizione del nucleo familiare (gli scaglioni tariffari si applicano dopo aver diviso il consumo per i componenti familiari); b) della quantità di acqua erogata; c) dell'esigenza di razionalizzazione dei consumi e di eliminazione degli sprechi in funzione dei bilanci idrici.

Inoltre il comma 4 prevede che l'erogazione del quantitativo minimo vitale di cui al comma 1 non possa essere sospesa. In caso di morosità nel pagamento, il gestore provvederà ad installare un apposito meccanismo limitatore dell'erogazione, idoneo a garantire esclusivamente la fornitura giornaliera essenziale di 50 litri giornalieri per persona. Infine al comma 6 si esplicita che le utenze domestiche non possono essere soggette neanche alla limitazione della fornitura, anche nelle forme della riduzione del flusso, se non previo accertamento giudiziale dell'inadempimento dell'utente. Per il solo comma 6 è prevista l'applicazione anche nel caso di utenze condominiali.

La PdL prevede poi l'istituzione di un Fondo Nazionale di solidarietà internazionale posto sotto la vigilanza del Ministero dell'ambiente e la tutela del territorio e del mare (art. 16), al fine di favorire l'accesso all'acqua potabile da parte di tutti gli abitanti del pianeta e di contribuire alla costituzione di una fiscalità generale universale che lo garantisca.

#### 4.3. Universalità del servizio – analisi dei due scenari

Sotto il profilo dell'accesso al servizio sembra che la PdL preveda quanto già posto in essere dalla normativa primaria con il d.P.C.M 20 luglio 2012 e il d.P.C.M 13 ottobre 2016 e già recepito dall'Autorità con la riforma dei corrispettivi e l'introduzione del bonus sociale idrico. Infatti sia il primo intervento che il secondo sono volti ad assicurare il quantitativo minimo vitale di 50 litri abitante per persona. Inoltre l'attuale riforma dei corrispettivi introdotta dall'Autorità prevede in generale una tariffa pro-capite e progressiva volta ad efficientare l'uso della risorsa idrica e allo stesso tempo a tutelare gli utenti in disagio economico-sociale.

Relativamente alla copertura delle misure di tutela delle utenze disagiate, la normativa vigente dispone che il bonus sociale venga finanziato tramite la componente tariffaria UI3 applicata a tutte le utenze del servizio idrico integrato diverse da quelle in disagio economico sociale. La PdL prevede che i costi per il consumo del quantitativo minimo vitale siano coperti dalla fiscalità generale.

#### 4.4. Universalità del servizio – conclusioni

Il TIBSI è entrato in vigore dal 1° gennaio 2018 e la sua effettiva attuazione è in corso, quindi non è al momento possibile consuntivare l'efficacia delle disposizioni introdotte dall'Autorità per tutelare le utenze disagiate e, più in generale, per modulare la spesa in relazione al consumo pro-capite.

I dati a disposizione relativi agli altri settori regolati (Rapporto 342/2018/I/COM) dove la normativa per la tutela delle utenze disagiate è applicata già da diversi anni, hanno evidenziato che, nonostante nel 2017 solamente un terzo degli aventi diritto ha fatto richiesta del bonus, il trend sia in crescita. L'Autorità per migliorare la percentuale di richiesta del bonus ha posto in campo misure per



diffondere con maggiore efficacia l'informazione tra i potenziali destinatari, con campagne informative e progetti volti a coinvolgere anche altri soggetti che operano con i cittadini vulnerabili. Nel 2017 circa il 68% delle famiglie che ha usufruito del bonus elettrico ha anche richiesto e ottenuto il bonus gas.

La cumulabilità dei bonus elettrici e gas è stata anche favorita dall'introduzione, a partire dall'1° gennaio 2014, di una modulistica unificata che consente, con la medesima domanda, di richiedere entrambi i bonus. L'Autorità è confidente che i buoni risultati ottenuti potranno essere rafforzati dall'introduzione, a partire dall'1° gennaio 2018, della possibilità di richiedere con la stessa modulistica e l'aggiunta di poche informazioni ulteriori anche il bonus idrico. In tal senso pertanto la gestione congiunta e l'uniformità regolatoria dei tre bonus appare essere essenziale.

Relativamente alla copertura delle misure di tutela delle utenze disagiate, la PdL si sposta verso una condivisione ancora maggiore degli oneri. Infatti se con la normativa vigente il bonus sociale è finanziato tramite una componente tariffaria *ad-hoc* (UI3) applicata a tutte le utenze del servizio idrico integrato diverse da quelle in disagio economico sociale, come maggiorazione del corrispettivo aceduto, la PdL prevede che i costi per il consumo del quantitativo minimo vitale siano maggiori (in considerazione della previsione di fornitura gratuita a tutti i cittadini e non solo a quelli in condizioni disagiate) e posti a carico della fiscalità generale e quindi di tutti, comprese le utenze in disagio economico-sociale. Inoltre, dal punto di vista dell'utenza, mentre nella PdL il costo verrebbe, nella migliore delle ipotesi, proporzionato in base alla capacità reddituale, con la regolazione oggi in vigore trova perfetta corrispondenza con la specifica tariffa sostenuta dall'utente e con il consumo effettivo dello stesso. Questo rende maggiormente sostenibile la spesa per i cittadini e più equa la socializzazione dell'agevolazione.

## 5. PERFORMANCES DEL SERVIZIO

### 5.1. Performance del servizio – stato dell'arte

Il livello delle performance del settore idrico, in Italia, in termini di infrastrutturazione del Paese e di efficiente gestione di reti e impianti (perdite di rete, interruzioni del servizio, etc.) è stato per lungo tempo al di sotto di standard efficienti. Questo a causa, in primo luogo, dell'insufficiente livello di investimenti che ha contraddistinto il settore per molti anni e, in secondo luogo, di una limitata disponibilità di dati, ovvero di una misurazione eterogenea sul territorio nazionale, che ha portato ad una insufficiente conoscenza, da parte dei gestori, dello stato delle proprie infrastrutture. Entrambe le condizioni vanno naturalmente lette anche alla luce della capacità di investimento del settore che, come già detto più volte, non è stata sufficiente a coprire il fabbisogno necessario.

A titolo esemplificativo si evidenzia che, prima dell'intervento di ARERA, per quanto riguarda la definizione del bilancio idrico (e conseguentemente il calcolo di uno dei parametri che più ha impatto sulla conservazione della risorsa e sullo stato delle infrastrutture, ossia le perdite di rete), i gestori dovevano rispondere ad una serie eterogenea di richieste provenienti da una molteplicità di enti pubblici. Infatti, i dati di bilancio idrico secondo il DM n. 99/1997, inizialmente acquisiti dal Ministero dell'Ambiente, venivano richiesti anche da ISTAT, dalle Regioni e dalle ARPA. Tuttavia ciascuna di queste richieste era associata a differenti sistemi di definizioni o a differenti gradi di aggregazione. Conseguentemente, i diversi criteri di interpretazione del DM n.99/97 hanno reso i dati scarsamente confrontabili, dando luogo ad indicatori (per il calcolo ad esempio delle perdite idriche) non del tutto significativi.

Proprio al fine di superare tali disomogeneità, l'attività di regolazione delle performance del servizio, svolta dall'Autorità, ha visto assegnare un ruolo nevralgico alla attività di definizione delle grandezze oggetto della regolazione e alla misurabilità delle stesse.



Dal punto di vista del grado di infrastrutturazione si evidenzia che, al 2007, la percentuale di copertura del servizio di acquedotto, fognatura e depurazione risultava essere rispettivamente del 95%, 84% e 69% (fonte Blue Book 2007).

Le ultime rilevazioni invece hanno attestato un incremento dei livelli di copertura, in particolare del servizio di fognatura e depurazione che ad oggi hanno raggiunto, rispettivamente, il 93% e il 79%. Ciò è indice del fatto che gli strumenti messi in campo dalla regolazione ARERA hanno avuto effetti positivi soprattutto nel superare il deficit infrastrutturale sulla fognatura e depurazione.

**Tabella 5: Percentuali di copertura dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione**

	Acquedotto	Fognatura	Depurazione
2007	95%,	84%	69%
<b>2017</b>	<b>95%</b>	<b>93%</b>	<b>79%</b>

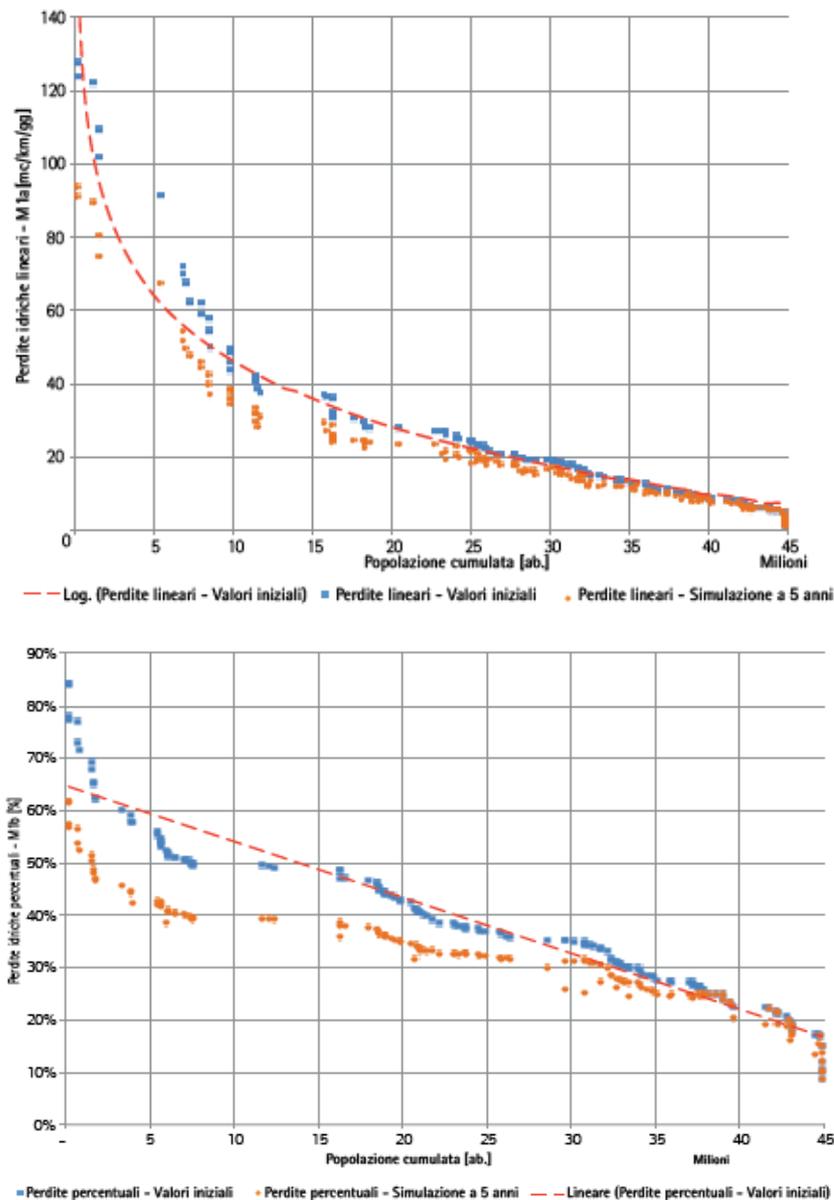
Fonte: Utilitatis, Blue Book 2007 e Blue Book 2017

Nel complessivo percorso di riforma avviato dall’Autorità indipendente, uno dei più importanti tasselli riguarda l’introduzione della **regolazione della qualità tecnica del servizio**, che ha imposto ai gestori obiettivi decisamente ambiziosi ponendo le basi per il miglioramento delle performance della qualità del servizio.

Pur nell’impossibilità di fornire un dato consuntivato dei miglioramenti delle performance (la regolazione parte infatti dal 2018), appare interessante comunque osservare quanto indicato da ARERA nella relazione annuale 2018: le prime rilevazioni, su dati tecnici 2015, mostrano una situazione di partenza molto diversificata per le varie gestioni. Se si osservano i valori di partenza del macro – indicatore “perdite idriche” e la proiezione a 5 anni, applicando gli obiettivi introdotti dalla regolazione della qualità tecnica si osserva una riduzione del volume complessivamente perso nelle diverse fasi del servizio di acquedotto di circa il 9% in due anni e del 20% in cinque anni.



**Tabella 6: Dinamica dei valori degli indicatori M1a e M1b: situazione attuale e simulazione a 5 anni**



Fonte: Relazione annuale ARERA, 2018. Elaborazioni su dati dei gestori

Pur con le dovute cautele, legate al campione analizzato e alle ipotesi effettuate, l'analisi evidenzia l'impulso della regolazione tecnica all'avvio di un percorso virtuoso di contenimento delle perdite idriche; un percorso che, nel medio-lungo periodo, ricondurrebbe il fenomeno entro valori compatibili con una più moderna ed efficiente gestione del servizio, senza dover far ricorso ad eccessivi aumenti delle tariffe o ledere la sostenibilità economico – finanziaria dei gestori.

Peraltro, la articolazione degli obiettivi di efficientamento posti dal regolatore consente di differenziare il recupero di efficienza a seconda delle classi di partenza dei singoli gestori. Questo meccanismo consentirà pertanto ai gestori meno efficienti di incrementare maggiormente i livelli di efficienza rispetto ai gestori che sono già efficienti e, a questi ultimi, di valorizzare e mantenere stabili le efficienze già conseguite. Con effetto di una maggiore omogeneizzazione proprio in un Paese che soffre da sempre di forti squilibri territoriali.

Anche dal punto di vista della **qualità contrattuale** del servizio garantito all'utenza, le previsioni del d.P.C.M. 4 marzo 1996, che definiva i livelli minimi dei servizi che devono essere garantiti in ciascun



ATO, e del d.P.C.M. 29 aprile 1999 (Schema generale per la predisposizione delle carte dei servizi nel settore idrico) non sono state sufficienti a indirizzare i gestori verso percorsi di reale efficientamento.

A conferma di quanto sopra esposto, è stato possibile rilevare da una analisi condotta da ARERA nel 2014 (Determinazione n.5/2014/DSID), attinente le condizioni contrattuali del servizio con particolare riferimento ai contenuti delle Carte del servizio adottate dai soggetti gestori, una serie di criticità per lo più dovute alla forte differenziazione sul territorio nazionale dei livelli delle prestazioni e degli standard contrattuali assicurati, quale conseguenza dell'autonoma individuazione di standard di qualità da parte dei gestori, in assenza di una disciplina organica.

Riportando in estrema sintesi i risultati di suddetta analisi, si osservava che, per quanto riguarda gli indennizzi automatici, questi erano previsti da appena il 6% dei gestori, nel caso di mancato rispetto della periodicità di fatturazione (con un valore medio di 36 euro), e da meno del 19% dei gestori, nel caso di mancato rispetto dei tempi massimi di attesa per le rettifiche alla fatturazione (fissati in 30 gg dal 76% delle gestioni).

Più positivo, invece, risultava il bilancio sui tempi di risposta alle richieste scritte, stabiliti in tutte le Carte del Servizio ad un livello inferiore o in linea con quello previsto dalla normativa (30 giorni), anche se solo in casi sporadici era previsto un indennizzo automatico (compreso tra 26 e 40 euro in base al ritardo nel tempo di risposta).

Infine, in materia di rapporti tra gestore e utenti, meno dell'1% dei gestori rispettava l'obbligo di orario minimo di apertura degli sportelli previsto dalla normativa (44 ore/settimana).

Dal 2016, viene quindi introdotta una disciplina regolatoria ad hoc per la regolazione della qualità contrattuale del servizio (Delibera 665/2015/R/idr): un complesso di standard generali e specifici di qualità contrattuale uniformi a livello nazionale che prevede indennizzi automatici a beneficio degli utenti e meccanismi di controllo e verifica del conseguimento di tali livelli minimi di servizio.

Come evidenziato dalla relazione annuale ARERA 2018, tale regolazione sta producendo, sin dal primo anno di applicazione, un sensibile miglioramento delle performance dei gestori dal punto di vista della qualità contrattuale: mediamente per tutte le tipologie di standard, vi è stato un miglioramento tra il secondo semestre 2016 e il successivo anno 2017.

In particolare, per quanto riguarda gli standard specifici, si evidenziano elevati livelli di qualità per quelli che afferiscono la gestione del rapporto contrattuale.

Invece per quanto riguarda gli standard generali i dati mostrano un miglioramento del servizio, in termini anche di riduzione della percentuale di fuori standard del 2017, rispetto al 2016.

## 5.2. Performance del servizio – il modello della PdL

La PdL Daga non prevede la definizione di meccanismi di regolazione e di incentivazione della qualità del servizio se non, all'art. 9, comma 3, nell'esplicitare che i meccanismi tariffari che introdurrà il MATTM saranno finalizzati alla copertura dei costi ed al miglioramento dell'efficienza, dell'economicità e della qualità del servizio.

Inoltre sotto il profilo dello stato delle infrastrutture, ma prettamente con riferimento alla qualità dell'acqua erogata, prevede all'art. 6, comma 3, lettera b), la definizione di linee guida che tengano conto anche dello stato delle reti di adduzione e distribuzione, comprese la presenza di perdite e la composizione di materiali costitutivi delle reti.

Infine all'art. 15, comma 4, la PdL prevede la definizione di una Carta Nazionale del Servizio Idrico integrato, al fine di riconoscere il diritto all'acqua di cui all'art.2 e di fissare i livelli e i parametri minimi di qualità del servizio.



### 5.3. Performance del servizio – analisi dei due scenari

L'attuale regolazione della qualità del servizio adottata da ARERA permette di prevedere un costante miglioramento dei livelli di performance del servizio da un punto di vista tecnico e contrattuale, sia in accordo con quanto esposto nel Par. 5.1, sia per effetto dell'incremento della spesa per investimenti da finanziare attraverso la tariffa nel quadriennio 2016-2019 che, la Relazione ARERA 2018, quantifica in 8.4 miliardi di euro, considerando, peraltro, che tale previsione non tiene ancora conto degli effetti conseguenti all'aggiornamento della pianificazione degli interventi per recepire gli obiettivi di qualità tecnica, di cui alla Delibera 27/12/2017 n.917.

D'altro canto invece, quanto ad oggi previsto dalla PdL Daga non permette di valutare l'effetto che tale proposta di legge può avere sui livelli di qualità del servizio. Addirittura si potrebbe ragionevolmente pensare ad un arresto in termini di efficientamento dei gestori sotto questo profilo, per effetto del fatto che attualmente la PdL Daga non prevede nessun meccanismo di regolazione incentivante la qualità del servizio. Inoltre considerando le tempistiche necessarie per costituire un impianto regolatorio che soddisfi almeno i requisiti minimi di performance del servizio secondo gli standard richiesti anche a livello internazionale, si rischierebbe, in tale periodo transitorio, un deterioramento delle performance a danno, peraltro degli investimenti già pianificati.

### 5.4. Performance del servizio – conclusioni

L'impulso della regolazione della qualità del servizio ha avviato un percorso virtuoso di miglioramento dei livelli di qualità sia tecnica che contrattuale del servizio; un percorso che, nel medio-lungo periodo, ricondurrebbe tali livelli a quelli compatibili con una più moderna ed efficiente gestione del servizio, senza dover far ricorso ad eccessivi aumenti delle tariffe o ledere la sostenibilità economico – finanziaria dei gestori.

Infatti i nuovi strumenti di regolazione della qualità messi in campo da ARERA in termini principalmente di individuazione di obiettivi migliorativi sfidanti e meccanismi di premi/penalità, congiuntamente con la possibilità per il settore idrico di reperire nuove risorse finanziarie, per effetto di un ritorno di fiducia palpabile da parte dei finanziatori nei confronti del settore - nel 2017 i nuovi finanziamenti da parte del sistema bancario e finanziario hanno superato il miliardo di euro – avranno senza dubbio un effetto migliorativo sui livelli di qualità del servizio, che sarà possibile osservare pienamente solo a partire dal 2020.

Pertanto, atteso che la PdL Daga non permette di effettuare una valutazione degli impatti che tale proposta avrà sulle performance del servizio, per effetto del fatto che il tema della qualità non viene affrontato compiutamente, appare essenziale assicurare la continuità di questo percorso regolatorio, volto a prevedere, seppur con la dovuta gradualità, un netto miglioramento dei livelli di qualità sia tecnica che contrattuale del servizio idrico.

Inoltre l'introduzione di una regolazione della qualità tecnica e contrattuale di alto profilo tecnico, da parte di ARERA consente anche una costante (annuale) attività di rendicontazione e controllo delle performance dei gestori, con la previsione di penalità e con l'erogazione di indennizzi automatici agli utenti.

D'altro canto nella PdL Daga invece non solo non si fa riferimento a nessun meccanismo incentivante la regolazione della qualità, ma il rimando ad una non meglio dettagliata Carta nazionale per la definizione della qualità del servizio potrebbe risolversi in quanto già accaduto con i d.P.C.M. 4 marzo 1996 e 29 aprile 1999, che hanno per lungo tempo lasciato il settore senza una effettiva ed efficace applicazione degli standard qualitativi previsti dalla legge primaria, acuendo le disparità a livello territoriale.



Infine la mancanza di un disegno predefinito che contemperi la regolazione tariffaria con quella della finalizzazione degli investimenti a progetti prioritari e ad una rigorosa disciplina della qualità tecnica e contrattuale del servizio, rischia di disperdere le risorse e di non indirizzare un percorso mirato ed efficace di efficientamento del servizio idrico integrato.



### Servizio idrico integrato: trasparenza e sviluppo

#### I referendum del 2011

##### Il primo quesito: le modalità di affidamento del servizio

Facendo un passo indietro nel tempo, si ricorda che i cc.dd. “Referendum sull’acqua pubblica” del 2011, che hanno rappresentato un vero spartiacque per il settore, sono intervenuti su due aspetti fondamentali del servizio idrico: le modalità di affidamento e le politiche di tariffazione.

Il primo quesito, relativo all’abrogazione dell’obbligo sostanziale di affidare a terzi la gestione del servizio idrico, previsto dall’articolo 23-bis del D.L. 112/2008, ha consentito di riportare la decisione sulla forma di gestione, inclusa quella in house, nella piena disponibilità degli Enti Locali. La norma di risulta del referendum, come ribadito dalla Corte Costituzionale nella sentenza che dichiarava l’ammissibilità del quesito, non aveva bisogno di una norma attuativa in quanto divenivano immediatamente applicabili le norme comunitarie, basate sulla neutralità degli assetti proprietari. Proprio in forza di tale assunto, la Corte intervenne anche a Cassare l’art 4 del D.L. 138/2011, che, sosteneva, riproponeva l’abrogato art. 23-bis, escludendone l’applicazione per il servizio idrico. Sul tema dell’affidamento della gestione del servizio idrico è intervenuto anche il legislatore eurounitario che, escludendo il settore idrico dall’ambito di applicazione della direttiva concessioni<sup>18</sup>, ha lasciato agli Stati Membri la possibilità di definire autonomamente le modalità di gestione del servizio idrico da adottare. Ciò non di meno, la materia, la cui titolarità resta in capo agli enti locali, richiede la riaffermazione di alcune linee guida fondamentali: salvaguardare la **gestione unitaria del servizio a livello di ambito territoriale ottimale** (dal distretto al bacino, sino all’ambito ottimale) funzionale ad una pianificazione di lungo termine sull’uso della risorsa e alla ottimizzazione delle economie di scala in termini di costi operativi e di investimento; **favorire lo sviluppo industriale del settore**, imprescindibile per assicurare agli operatori (siano essi pubblici o privati) quelle capacità tecnico-organizzative necessarie per venire incontro alle crescenti sfide che saranno chiamati ad affrontare nei prossimi anni – cambiamenti climatici, antropizzazione crescente, inquinanti emergenti, degrado delle risorse idriche pregiate. La prossima emanazione della direttiva acque potabili richiederà, inoltre, ai gestori investimenti ancor più rilevanti.

Il vigente quadro normativo è certamente conforme con i risultati dei referendum 2011. Con l’abrogazione dell’art. 23-bis del DL 112/2008, infatti, è stato censurato l’obbligo di privatizzazione del servizio, ma non si è venuto a generare in capo agli enti locali (che, per il tramite degli Enti di Governo dell’Ambito, debbono procedere all’affidamento del servizio) un obbligo di “ripubblicizzare la gestione”. È stato superato il previgente regime di “preferenza” per gli **affidamenti a mezzo gara dei servizi pubblici locali** rispetto a quelli in house. Agli enti preposti, quindi, è stata ridata la libertà di scegliere la forma di affidamento più consona alle proprie esigenze, tra quelle ammesse dalla disciplina comunitaria: *in house, mista con gara a doppio oggetto, o a terzi con gara*. Sul punto, giova inoltre ricordare che la gestione del servizio idrico integrato è già nella quasi totalità del territorio nazionale in mano a società a controllo pubblico (in house, miste o quotate). In particolare, **su 7.720 Comuni censiti** (il Trentino Alto Adige è stato, infatti, escluso dalla riforma del comparto), **5.780 sono serviti da gestori in house o in economia**, per una popolazione complessiva pari a

<sup>18</sup> Direttiva 2014/23/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione. Art. 12: “Esclusioni specifiche nel settore idrico”



35.004.657 abitanti<sup>19</sup>. Quanto alla proprietà pubblica delle risorse idriche, questa non è mai stata messa in discussione ed è espressamente sancita sia dal Codice Civile che dal Testo Unico sull'Ambiente<sup>20</sup>.

La reale inadempienza, rispetto alla legislazione vigente, è quella sull'obbligo di una gestione integrata a livello di Ambito, con la permanenza di gestioni in economia o di società di varia natura, dove gli investimenti pro-capite sono a livelli enormemente più bassi rispetto alla media nazionale, lasciando un debito infrastrutturale alle future generazioni. In queste aree, inoltre, si condensano molte delle procedure di infrazione per il mancato rispetto della direttiva sulle acque reflue 91/271/CEE.

Volendo fare un quadro di sintesi dello stato di attuazione della riforma Galli, la percentuale di territori che non risultano affidati a norma di legge risulta più elevata soprattutto nelle aree meridionali, dove sono presenti numerose gestioni in economia che svolgono l'intero servizio idrico o fasi dello stesso. In particolare, al Sud e nelle Isole la percentuale di abitanti che risiedono in ambiti "non affidati" raggiunge il 45%, rispetto al 14% del Nord Ovest, all'1% del Nord Est ed al 7% del Centro. Si tratta di una situazione che richiede certamente un intervento ad hoc.

### Il secondo quesito: la remunerazione del capitale investito

Sul secondo quesito, relativo alla composizione della tariffa idrica, il referendum è intervenuto su un inciso dell'art. 154 del Testo Unico Ambientale (d.lgs. 152/2006, di seguito TUA), il quale ammetteva, tra le varie componenti di costo che la tariffa era chiamata a coprire, anche la "adeguata remunerazione del capitale investito". Tale previsione si sostanzava, nel nostro ordinamento, nel riconoscimento, all'interno del Metodo Tariffario Normalizzato (MTN), di un tasso di remunerazione del capitale investito fisso, quantificato nel 7%. Si trattava di un riconoscimento che, seppur forfettario, era destinato principalmente alla copertura dei costi di finanziamento degli investimenti infrastrutturali.

La problematica principale risiedeva nel mancato adeguamento di tale valore alle variazioni dei tassi di remunerazione applicati nei mercati di riferimento. I molteplici documenti di consultazione emanati dagli organismi competenti tra la emanazione del metodo normalizzato e il 2011 non approdarono mai ad una decisione da parte dei diversi Ministri dell'ambiente, creando un serio danno al Paese.

La necessità di assicurare in ogni caso la copertura di tutti i costi del servizio idrico integrato, compresi quelli finanziari, è stata confermata e ribadita anche dalla Corte Costituzionale nella sentenza di ammissione del secondo quesito referendario. In particolare, la Corte chiarisce che *"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"»* (sentenza 26/2011 della Corte Costituzionale, Considerato in diritto – punto 5.3)."

L'intervenuta abrogazione di parte dell'art. 154 ha rappresentato certamente un segnale forte per il legislatore, il quale ha avvertito la necessità di intervenire sul tema attribuendo all'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, oggi Autorità di regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), la competenza, tra le altre, a formulare un nuovo Metodo Tariffario per i servizi idrici conforme alla disciplina di risulta derivante dall'esito della consultazione referendaria. In attuazione di tale

---

<sup>19</sup> Utilitatis, Blue Book 2017.

<sup>20</sup> Decreto legislativo 152/2006, art. 144, comma 1: "Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato"



competenza, l'Autorità ha approvato nel 2012 il cd. Metodo Tariffario Transitorio<sup>21</sup> (MTT) e nel 2013 il c.d. Metodo Tariffario Idrico<sup>22</sup> (MTI).

Cardine su cui sono fondati sia il MTT che il MTI è stato il superamento del meccanismo di riconoscimento forfettario della remunerazione del capitale investito, sostituito dal riconoscimento in tariffa dei soli oneri connessi alla raccolta della provvista finanziaria, sia essa costituita da capitale di debito che da capitale proprio.

### Compatibilità del nuovo metodo con gli esiti referendari: la sentenza del Consiglio di Stato

Sulla pretesa illegittimità del riconoscimento degli oneri connessi al capitale proprio, che secondo i ricorrenti avrebbe rappresentato una aperta violazione dei risultati referendari reintroducendo surrettiziamente l'abrogata "adeguata remunerazione del capitale investito", si è fondata un'azione giudiziaria, promossa dalle associazioni referendarie, volta all'annullamento del MTT. Nel ambito di tale giudizio di sono espressi sia il **TAR Lombardia**, sia il **Consiglio di Stato**.

In entrambi i casi i giudici hanno rigettato la tesi propugnata dai ricorrenti, affermando l'assoluta conformità del Metodo Tariffario dell'Autorità al quadro normativo attualmente in vigore. Secondo il TAR, infatti, *"l'esclusione di qualsivoglia riconoscimento tariffario dell'impiego del capitale proprio non si giustifica"* né dal punto di vista scientifico, in quanto *"l'impiego di capitale proprio per un investimento [...] determina un rischio di impresa non differente sostanzialmente da quello derivante dall'impiego di capitale preso a prestito [...], per cui non si vede perché in quest'ultimo caso il gestore abbia diritto alla copertura dei costi in tariffa, mentre nel primo caso dovrebbe essere esclusa ogni copertura tariffaria"* (sentenza 00779/2014 del TAR Lombardia, pag. 13), né *"alla luce delle considerazioni svolte dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 26/2011, che dichiarò l'ammissibilità del referendum abrogativo del più volte richiamato inciso del primo comma dell'art. 154. Nella sentenza [...] la Corte esclude che il quesito contrasti con il diritto comunitario, pur ribadendo però che quest'ultimo impone la copertura dei costi con i ricavi, per salvaguardare l'economicità della gestione"* (sentenza 00779/2014 del TAR Lombardia, pag. 14).

Dello stesso avviso anche il Consiglio di Stato, che al fine di fugare ogni dubbio circa la legittimità del Metodo Tariffario Transitorio dell'Autorità ha **disposto una consulenza tecnica d'ufficio (CTU)** per valutare, in particolare, se nell'ambito della deliberazione dell'AEEGSI n. 585/2012/R/IDR *"le formule e i parametri diretti a calcolare il tasso di interesse di riferimento [...] rientrano, o meno, entro i limiti di attendibilità e di ragionevolezza del settore tecnico scientifico dell'economia industriale, sotto il profilo della loro idoneità a riflettere la componente tariffaria strettamente limitata alla copertura dei costi del capitale proprio investito"* (Relazione Collegio Peritale ord. n. 4745/2015 CdS, pag. 2). In sostanza, quindi, la sezione VI del Consiglio di Stato, presieduta dal Consigliere Luciano Barra Caracciolo, chiedeva ai consulenti se la metodica di calcolo degli oneri finanziari prevista dal MTT garantisse ai gestori un profitto illegittimo, o se invece fosse idonea ad assicurare esclusivamente la copertura di costi legittimi.

In risposta a tale quesito, i Consulenti del Tribunale (prof. Alberto Iozzi dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", prof. Alberto Nastasi nell'Università "La Sapienza" di Roma e prof.ssa Valentina Meliciani dell'Università "LUISS Guido Carli") hanno predisposto una relazione nella quale, analizzando sia le evidenze scientifiche in materia che gli elementi teorici adottati dall'Autorità nella definizione del metodo tariffario, hanno stabilito che la metodologia adoperata dal regolatore "è

<sup>21</sup> Deliberazione AEEGSI 585/2012/R/idr

<sup>22</sup> Deliberazione AEEGSI 643/2013/R/idr



**coerente con le conoscenze dell'economia industriale, dell'economia della regolamentazione e della finanza aziendale".**

Secondo il Collegio Peritale, il "capitale investito" deve obbligatoriamente includere anche il capitale proprio (pur dovendosi escludere una **remunerazione a prescindere**, come prevedeva il vecchio metodo normalizzato) in quanto *"il principio della full cost recovery naturalmente include tutte le componenti del capitale, indipendentemente dalla valorizzazione del loro costo"* (Relazione Collegio Peritale ord. n. 4745/2015 CdS, pag. 8). Proprio al fine di fugare ogni dubbio i consulenti hanno chiaramente affermato che *"la modalità di copertura degli oneri fiscali rappresenta un unicum nel quadro della regolamentazione europea e conduce ad una sistematica sottostima del costo delle immobilizzazioni, sia in quanto gli oneri fiscali sono calcolati solamente sulla base dell'aliquota sui redditi d'impresa, sia perché il debito IRAP è riconosciuto solamente nella sua misura post imposte. In aggiunta, anche la trasformazione in termini reali del risultato ante imposte, piuttosto che del debito d'imposta, implica una lieve sottostima del costo medio del capitale"* (Relazione Collegio Peritale ord. n. 4745/2015 CdS, pag. 44). In sostanza, quindi, il Metodo Tariffario predisposto dall'Autorità non solo non è idoneo ad assicurare un "ingiusto profitto", ma non garantirebbe **nemmeno la integrale copertura degli oneri fiscali ai gestori.**

In conclusione, viene definitivamente chiarito che *"le formule e i parametri diretti a calcolare il tasso di interesse di riferimento e la componente di copertura della rischiosità rientrano nei limiti di attendibilità e di ragionevolezza del settore tecnico-scientifico dell'economia industriale, sotto il profilo della loro idoneità a riflettere la componente tariffaria strettamente limitata alla copertura dei costi del capitale investito. Inoltre, sono in linea con le pratiche della regolamentazione in ambito nazionale ed internazionale. Infine, il collegio peritale non ha riscontrato nelle formule e nei parametri duplicazioni di fattori di rischio già considerati in altre parti della Delibera e ritiene che i coefficienti in concreto determinati non implicino alcuna illogica sovrastima del fattore di rischio all'interno della componente di copertura della rischiosità"* (Relazione Collegio Peritale ord. n. 4745/2015 CdS, pag. 45).

Nella sua sentenza, il Consiglio di Stato fa proprie le risultanze della CTU e, confermando integralmente la citata sentenza del TAR Lombardia, chiarisce che **"la metodologia tariffaria adottata dall'AEEGSI [...] appare in linea con il dettato referendario e con il principio del c.d. full cost recovery (compreso il costo del capitale, equity e debt), di per sé pienamente compatibile con l'esito del referendum"** (sentenza 2481/2017 del Consiglio di Stato, pag. 21).

A ulteriore rafforzamento di tale impostazione, il Consiglio di Stato ricorda che l'attuazione del principio del full cost recovery, che trova la sua origine nell'art. 9 della Direttiva Quadro Acque (2000/60/CE), non può ignorare le indicazioni operative fornite dalla Commissione Europea con la comunicazione COM(2000)477 del 26 luglio 2000, secondo cui *"le politiche di tariffazione delle acque dovrebbero, tra l'altro, tener conto dei «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"* (sentenza 2481/2017 del Consiglio di Stato, pag. 14).

In sostanza, quindi, sia il TAR che il Consiglio di Stato hanno riconosciuto la legittimità del Metodo Tariffario Transitorio, in quanto l'attuale formulazione del citato art. 154, nel garantire il principio di derivazione comunitaria della "copertura integrale dei costi", impone il riconoscimento di tutti i costi di finanziamento, anche di quelli connessi al capitale proprio, la cui mancata copertura sarebbe in assoluto contrasto con la disciplina eurounitaria.



Il Metodo Tariffario Transitorio, come si è già evidenziato, è stato poi superato dal Metodo Tariffario Idrico che, per quanto concerne il riconoscimento degli oneri finanziari, riprende integralmente l'impostazione adottata nel MTT.

Si segnala che la sentenza del Consiglio di Stato, per le parti oggetto della presente disamina, **non è stata oggetto di ricorso per Cassazione** e, conseguentemente, è passata in giudicato. L'affermazione spesso riportata sui media da parte di esponenti di diverse organizzazioni circa la non attuazione degli esiti referendari non risponde, pertanto, al vero e rischia di ingenerare solo criticità nelle procedure di finanziamento.