



Relazione di accompagnamento dell'audizione di Federutility presso la Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici della Camera dei Deputati

On. Presidente, Onorevoli Deputati,

desideriamo innanzitutto ringraziare per l'opportunità concessa a Federutility di esprimere, in sede di audizione, il proprio punto di vista innanzi questo autorevole consesso su temi e materie che incidono significativamente sulla vita quotidiana dei cittadini, segno tangibile della centralità del Parlamento, in una compiuta e moderna democrazia, chiamato a decidere sulle scelte di fondo che determineranno il futuro del popolo che rappresenta.

Federutility è l'associazione alla quale aderiscono gli operatori che erogano servizi idrici ed energetici (gas ed elettricità), a capitale sociale interamente pubblico, misto pubblico-privato, o quotato in borsa, nati dalla trasformazione, avviata con la legislazione degli anni '90, in società di capitali delle c.d. "aziende speciali - ex municipalizzate" di proprietà degli Enti Locali.

In particolare, nel settore del servizio idrico integrato, Federutility esprime una significativa rappresentanza nazionale in quanto **oltre l'80 % dei cittadini del nostro Paese è servito dalle circa 200 imprese associate**. Si tratta per la quasi totalità di aziende a totale o parziale controllo pubblico che provengono dalla tradizione italiana della imprenditorialità comunale, e sono unite da una concezione del servizio pubblico che associa l'attenzione all'utenza e al territorio con una visione industriale tesa agli investimenti e all'efficienza.

L'evoluzione del servizio idrico nel nostro Paese: dalla legge n. 36/1994 alla regolazione indipendente. Punti di forza e criticità del sistema idrico nazionale.

La nostra Associazione ha da sempre sostenuto e promosso con molteplici iniziative l'evoluzione del servizio idrico verso modalità di gestione a forte contenuto tecnico-organizzativo e connotato da innovazione tecnologica - in linea con standard e parametri qualitativi indicati dalla normativa comunitaria, nonché propri dei principali Paesi membri dell'Unione europea - in grado di elevare l'efficacia, la qualità e la sicurezza dell'attività svolta per quanto concerne sia l'approvvigionamento idrico sia i servizi di fognatura e depurazione.

In tale prospettiva, nel corso degli anni '90, quando Parlamento e forze politiche decisero di far evolvere il servizio idrico superando la frammentazione municipale allora imperante - causa di diffusa inefficienza - ed aggregando la gestione per ambiti territoriali ritenuti ottimali, Federutility assunse un incisivo ruolo propositivo sostenendo il Legislatore dell'epoca nel varo di quella riforma storica del servizio idrico che va sotto il nome di Legge

Galli: legge n. 36/1994, ricompresa poi nel successivo Decreto Legislativo 152/2006, Testo Unico Ambiente (TUA).

Detta riforma ebbe il merito di collocare il nostro Paese, assieme a pochi altri, all'avanguardia in Europa nella organizzazione del servizio idrico: in particolare, essa produsse l'effetto di anticipare alcuni temi strategici (gestione di ciclo e pianificazione su area vasta), che sono poi divenuti aspetti fra i più qualificanti della successiva Direttiva Quadro Europea delle Acque (CE/60/2000).

Tra gli obiettivi introdotti con la legge n. 36/94 e confermati dal Testo Unico Ambientale vi sono importanti principi per garantire l'efficienza e la sostenibilità dei servizi idrici:

- la **gestione unitaria alla scala di ambito ottimale e verticalmente integrata** nell'ottica del presidio complessivo del ciclo dell'acqua: acquedotto, fognatura e depurazione;
- la piena **copertura dei costi del servizio idrico con la tariffa**, improntata sui moderni criteri di corrispettività e sinallagmaticità delle prestazioni erogate, compreso quindi anche il reperimento delle risorse necessarie per finanziare i piani di investimento, e ciò **al fine di sostenere il graduale contenimento dei costi in materia da parte dello Stato**;
- il principio comunitario di 'chi inquina paga', destinato a fissare e tutelare il valore della risorsa idrica e della risorsa ambientale ed a sancire un **sistema gestionale e tariffario che premi l'equità e salvaguardi i diritti delle generazioni future**.

Questi obiettivi presupponevano il **raggiungimento di una adeguata dimensione organizzativa del servizio**, necessaria per far fronte ad una gestione più complessa ed integrata, visti anche i crescenti obblighi comunitari in materia sanitaria ed ambientale. Si trattava di **superare una logica localistica di 'gestione in economia' dell'esercizio e di ricorso alla spesa pubblica per gli interventi in conto capitale**, che non potevano garantire:

- degli standard di servizio adeguati ed omogenei a livello nazionale;
- l'opportuna programmazione degli investimenti integrata alla scala di ambito a protezione dell'ambiente;
- un sistema tariffario unitario, almeno a livello di ambito, con lo scopo di attuare politiche di coesione territoriale e di solidarietà tra l'utenza;
- la mobilitazione delle risorse finanziarie per colmare un gap infrastrutturale estremamente rilevante.

Ad oggi, purtroppo, gli **obiettivi prefissati sono stati raggiunti solo in parte**, non tanto per demerito della riforma quanto per la **lentezza con cui il quadro normativo è stato recepito e si è trasformato in atti**.

Di seguito indichiamo alcuni dati per comprendere questa situazione a venti anni di distanza dall'emanazione della Legge Galli, riassunti nelle tabelle e grafici riportate in allegato, vengono illustrati:

- lo stato dell'assetto organizzativo di servizio
- la situazioni degli investimenti,
- il gap infrastrutturale,
- alcuni confronti con altre realtà europee.

Assetto delle gestioni

Stando ai dati dell'anagrafica obbligatoria resa pubblica dall'AEEG, ad **ottobre 2013 risultano attivi 1187 operatori idrici, di cui oltre 850 comuni con gestione diretta**. Da notare che questo dato è certamente sottostimato se si rileva che l'informazione è non completa, (assenza quasi integrale dei gestori calabresi: sono presenti indicazioni solo su 23 dei 409 comuni della Calabria) (tabella I a).

Certamente si tratta di un **grosso passo in avanti rispetto alla stima di circa 13.000 gestori coinvolti nel settore prima della Legge Galli** ma ancora poco rispetto all'obiettivo di unitarietà e coordinamento che era auspicato.

In termini di attuazione del Testo Unico Ambientale, al 31 dicembre 2012, risulta che (tabella I b):

- in **19 Ambiti Territoriali Ottimali sui 92 istituiti**, prima della recente abolizione per gli effetti della Legge n. 42/2010, **non si è proceduto all'affidamento del servizio**, continuando con la proroga delle gestioni precedenti alla riforma;
- nei restanti **74 Ambiti Territoriali Ottimali risultano 127 affidamenti del SII** ai sensi del Dlgs. 152/2006, peraltro tutti assentiti dopo l'anno 2000 con pochissime eccezioni. In molti casi tali gestori operano su solo parte del territorio dell'ATO, spesso a causa della indisponibilità degli enti locali a trasferire le opere malgrado l'obbligo di legge.

In sintesi dei quasi 1200 operatori idrici esistenti solo circa il 10% sono affidatari ai sensi del Dlgs. 152/2006 e servono, in media, il 69% della popolazione degli ATO ad essi affidati. Il restante 31% dell'utenza, a 20 anni dall'emanazione della legge Galli è gestita secondo forme ed assetti previgenti.

La riforma è lontana dall'essere pienamente operativa anche dal punto di vista dell'integrazione dei servizi rispetto al ciclo dell'acqua, risultando **quasi 700 gestioni di soli servizi all'ingrosso o di servizi idrici parziali**, limitati solo a parte della filiera verticale: acquedotto, fognatura, depurazione.

Infine (tabella I c), per quanto riguarda la natura degli affidamenti, si rileva che la **disciplina in house rappresenta modalità maggiormente adottata, riguardando il 61% della popolazione servita**, seguita dalle gestioni miste (15%) e quindi dalle concessioni a terzi (6%).

Va sottolineato che di queste ultime solo una parte minoritaria fa riferimento ad operatori privati, tanto che, dal punto di vista degli assetti proprietari, **la gestione integralmente privata dei servizi è stimata riguardare non più del 4% dell'utenza nazionale** (tabella I d).

Investimenti

Nell'ambito degli investimenti per reti ed impianti idrici, la riforma della Legge Galli puntava da un lato a introdurre un **approccio pianificatorio integrato alla scala di ambito**, che tenesse conto di tutte le esigenze infrastrutturali presenti e prospettiche connesse al ciclo dell'acqua, e dall'altro a recuperare le **risorse finanziarie per tali interventi non più**

nella fiscalità generale e con il ricorso al debito pubblico, come è stato fino a tutti gli anni '90, bensì attraverso il ricorso alla tariffa.

Il metodo tariffario normalizzato consentiva agli utenti di pagare nel tempo le opere, lungo la loro vita di utilizzo: in un quadro regolatorio stabile, infatti, i gestori si sarebbero approvvigionati dei finanziamenti necessari sul mercato dei capitali, rimborsandoli con i proventi tariffari stessi.

Questo approccio avrebbe permesso di alleggerire la finanza pubblica dei fabbisogni del settore idrico, al contempo facendo assumere alla tariffa il corretto segnale di prezzo per gli utenti in relazione al valore della risorsa, dell'ambiente e del servizio, in favore della conservazione degli ecosistemi, del risparmio idrico, della sostenibilità a lungo termine.

Cosa è successo negli scorsi venti anni.

Gli investimenti realizzati per i servizi idrici sono quasi raddoppiati dai 17 euro/abitante/anno del decennio degli anni 90 ai 32 euro/abitante/anno dell'ultimo quadriennio. Va inoltre sottolineato che mentre negli anni 90 tali investimenti erano effettuati integralmente con contributi a carico della fiscalità generale, oggi la quota di contributi pubblici si è ridotta a un mero 10%, con evidente beneficio dei conti pubblici (tabella II).

Nel recente studio elaborato dalla Federazione sugli investimenti nel settore idrico per il periodo 2008-2011 **si evidenzia, tuttavia, una progressiva contrazione della spesa capitale, causata dalla riduzione dei contributi pubblici** a cui non sopprime la crescita della componente a carico della tariffa per effetto delle crescenti difficoltà per i gestori idrici di accedere al credito (grafici I e II).

Questo risultato apparentemente importante è però ampiamente insufficiente rispetto alle previsioni del Piano d'Ambito che, per il prossimo trentennio, indicano un **fabbisogno medio di circa 37 euro/abitante all'anno (65 miliardi di euro in 30 anni in totale)**. Se poi si confronta il pianificato per il primo ciclo tariffario (coincidente con i primi anni 2000) con l'effettivamente realizzato nello stesso periodo, si giunge alla conclusione indicata dal CONVIRI di un **grado di realizzazione che è solo il 50% del preventivato** (tabella II).

Inoltre, le recenti considerazioni dell'AEEG (DCO 339/2013/idr/R), fanno emergere un quadro di fabbisogni di investimento ben più oneroso, anche per effetto degli adempimenti delle direttive comunitarie in tema di protezione dell'ambiente (91/271, 2000/60, BluePrint), **nell'ordine di circa 84 euro/abitante/anno, ovvero quasi il triplo di quanto si investe oggi** (tabella II).

Lungi da essere delle stime sovradimensionate, basta un rapido confronto con la spesa di investimento degli altri paesi europei per comprendere che si tratta di valutazioni corrette: **79 euro/abitante/anno in Germania, 88 euro/abitante/anno in Francia, 100 euro/abitante/anno in UK, 129 euro/abitante/anno in Danimarca**, per fare qualche esempio (tabella III). L'Italia è dunque tra gli ultimi in Europa per gli investimenti nel settore idrico.

Da una analisi di maggiore dettaglio dei Piani d'Ambito emerge infatti come **le ipotesi di fabbisogno per rifacimento di reti ed impianti siano ampiamente inferiori a quanto**

necessario per mantenere in efficienza il sistema (tabella IV). Il dato maggiormente preoccupante riguarda le perdite idriche che secondo le rilevazioni ISTAT sono andate peggiorando dal 28,5% del 1999 al 32,1% del 2008.

Questa evidenza si unisce ad un aumento troppo lento del livello di copertura dei servizi di depurazione, che nel decennio indicato, sempre sulla base delle statistiche ISTAT, è passato dal 64% al 78,5%, con il risultato della condanna dell'Italia per l'infrazione degli obblighi comunitari in materia. A questo riguardo, i dati relativi all'ultimo report della Commissione Europea (tabella V) illustrano come il numero di agglomerati urbani non conformi eccede il migliaio: **una paradossale situazione che condurrà a pesanti sanzioni europee, senza considerare le pesanti conseguenze sull'ecosistema acquatico.**

In pratica, **procedendo con l'attuale ritmo di investimenti**, l'Italia continuerà ad accumulare un **pesante debito infrastrutturale a danno delle generazioni future**, che dovranno confrontarsi con un sistema deficitario, obsoleto ed inefficiente, oltre al danno ambientale e lo spreco delle risorse che questa situazione genera.

Tariffe

Le forme di copertura dei costi dei servizi pubblici di interesse economico e, nello specifico, dei servizi idrici ricadono sostanzialmente nelle così dette tre T: Tasse, Trasferimenti, Tariffe, ovvero, in ultima analisi, nel ricorso alla fiscalità ed al debito pubblico oppure nel ricorso alla leva tariffaria ed al mercato dei capitali.

In questo quadro, la riforma Galli puntava a rendere i servizi idrici autonomi dai trasferimenti pubblici in modo, da una lato, da rendere i piani di investimento indipendenti dai vincoli di bilancio, e dell'altro da liberare risorse per la riduzione del debito pubblico eliminando i sussidi, generalizzati nel settore.

Le tariffe CIPE antecedenti l'applicazione del Metodo Normalizzato infatti non solo non consideravano i costi di investimento ma non consentivano, in molti casi, nemmeno la copertura dei costi di esercizio annuali del servizio. In molte realtà in cui si applica la tariffa CIPE, tuttora il servizio idrico è sussidiato e non vi sono risorse per realizzare alcun investimento.

Studi condotti sugli effetti dell'**introduzione della tariffa a copertura piena dei costi**¹ evidenziano come l'applicazione di questo principio comunitario ha **determinato una riduzione della pressione sui conti pubblici valutabile in oltre 2,5 miliardi di euro all'anno**, tra risparmi per minori contributi alla spesa corrente, minori contributi alla spesa per investimenti e per attrazione dei proventi tariffari alla sfera fiscale (IVA, IRES, IRAP). **Questo effetto, unito al raddoppio del livello degli investimenti, è il motivo di oltre l'80% dell'incremento reale della tariffa idrica tra il 1996 e il 2009.**

In definitiva, al netto delle singole specifiche situazioni, a livello medio di settore, **l'incremento delle tariffe idriche sperimentato** a seguito dell'applicazione del Metodo Normalizzato in vece delle tariffe CIPE, **è lo specchio della riduzione del ricorso all'erario e del raddoppio dei livelli d'investimento tra gli anni 90 e gli anni 2000.**

¹ Fonte: La riforma della regolazione dei servizi idrici in Italia, IEFE, Bocconi, 2012

A conferma di ciò, l'analisi della composizione media nazionale del vincolo dei ricavi ammessi per i gestori idrici mostra che la componente fiscale e parafiscale (incluso IVA, IRAP e canoni e tributi locali) pesa per il 14%, e la componente a copertura dei costi di investimento pesa il 29%, mentre la componente dei costi d'esercizio rappresenta ormai solo il restante 56%.

Ma se i trasferimenti sono effettivamente diminuiti, **le tariffe italiane restano tra le più basse del mondo, rendendo difficile il salto di qualità per soddisfare il fabbisogno di investimenti e raggiungere uno standard di servizio allineato con gli altri paesi europei.** La stretta connessione tra livello delle tariffe e capacità di investimento è evidenziata nella Tabella III.

Particolarmente rilevante è **il caso della Germania, in cui la gestione dei servizi idrici è integralmente pubblica comunale e la tariffa media è oltre il triplo di quella italiana.** La stringente applicazione del principio del Full Cost Recovery fa sì che sia inserito in tariffa non l'ammortamento del costo storico delle opere realizzate bensì quello del costo atteso della loro ricostruzione a nuovo, a tutela delle generazioni future. In questa peculiarità può essere trovata la spiegazione del fatto che la tariffa tedesca è il 35% più alta di quella francese, pur avendo un livello inferiore di investimenti annui pro-capite.

Va infine notato come la **spesa media in Italia per abitante per i servizi idrici risulta ampiamente la minore rispetto ad altri servizi essenziali** (energia elettrica, gas, carburante), mantenendosi intorno allo 0,8% della spesa familiare complessiva per abitante (Tabella VI).

Sintesi e Prospettive

Un rilevante passo in avanti nel senso della modernizzazione del servizio idrico si è avuto nel 2011, con **l'individuazione dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas quale regolatore indipendente del settore idrico.** L'attribuzione delle competenze regolatorie all'AEEG ha dato rapidamente i suoi frutti, se è vero che, nel dicembre 2012, è stato deliberato il nuovo Metodo Tariffario Transitorio per i servizi idrici, superando finalmente il Metodo Normalizzato, la cui revisione era attesa dal 1999.

Tuttavia molto resta da fare per rilanciare il settore e completare l'attuazione della riforma avviata dalla Legge Galli venti anni or sono.

Dalla analisi dei dati precedentemente illustrati, si evince in modo del tutto evidente ed incontrovertibile la situazione di stallo in cui si trova oggi la gestione del servizio idrico, tale da assumere connotati paradossali e prospetticamente drammatici, ove non vengano assunte per tempo in sede regolamentare e di programmazione, le necessarie decisioni atte a realizzare una strategia nazionale coerente con gli impegni nascenti dall'ordinamento comunitario e dai protocolli internazionali.

Fino ad oggi, scelte e soluzioni normative di avanguardia nell'organizzazione ed erogazione del servizio in Italia sono spesso rimaste ostaggio di una carente e miope pianificazione territoriale, che nella gran parte dei casi ha svilito lo spirito della Legge Galli nella prospettiva di privilegiare il consenso. E' stata preferita una visione di breve periodo

mediante il mantenimento – comunque ed a prescindere – delle già basse tariffe a discapito della tutela e salubrità dell'ambiente.

Al contrario si tratta di realizzare per tempo, operativamente, programmi di crescita, efficientamento e miglioramento delle infrastrutture, **tali da tradurre la maggiore spesa (costo del tutto marginale ed apparente) in un moltiplicatore di opportunità e benessere per tutta la collettività.** Una scelta strategica capace di produrre nuova occupazione, sviluppo socio-economico delle comunità territoriali interessate, promozione e salvaguardia della risorsa idrica e dell'ecosistema (mari, fiumi, laghi, flora, fauna) anche per le generazioni future. **In sostanza si tratta di affermare un patto fra generazioni e una politica di coesione territoriale.**

In questo senso, il Legislatore è chiamato ad intervenire per consolidare la struttura organizzativa dei servizi idrici in chiave di dimensione gestionale efficiente, idonea a sostenere la crescita industriale e tecnologica del settore per mantenere standard e parametri qualitativi in linea con i Paesi dell'UE. L'obiettivo è di recuperare i significativi ritardi accumulati, da un lato, nell'adeguamento dell'ordinamento giuridico interno alle norme comunitarie, soprattutto con riferimento al settore protezione dell'ambiente e della salubrità, dall'altro, nel superare l'accentuata e diffusa sottocapitalizzazione del settore unita a ritardi burocratici, che in molte realtà territoriali hanno pesato sul compimento delle trasformazioni introdotte dalla legge del '94.

La Risoluzione 7-00036 in VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

Federutility, in ragione della ampia rappresentanza che esprime sull'intero territorio nazionale, è fortemente interessata a contribuire con proprie osservazioni e riflessioni alla definizione del quadro normativo e regolamentare di riferimento. La situazione attuale, caratterizzata da criticità sistemiche che rischiano di degenerare in patologie non più risolvibili, richiede, da parte del Legislatore, un intervento rapido e incisivo.

In quest'ottica, la Federazione condivide certamente la volontà dei promotori della Risoluzione 7-00036 di riportare il tema della corretta gestione delle risorse idriche al centro del dibattito politico e istituzionale. Nello stesso tempo, però, esprime forte preoccupazione per l'impatto dell'eventuale recepimento delle indicazioni in essa contenute su un quadro normativo e regolatorio che, dopo tanti anni, proprio in questo momento si avvia ad una stabilizzazione chiara e, si spera, definitiva.

Sul piano contenutistico, va riconosciuto che la Risoluzione illustra in maniera chiara e, pur nella sua sinteticità, esaustiva, le principali criticità che ad oggi caratterizzano la gestione del servizio idrico nel nostro paese, soprattutto con riferimento alle carenze infrastrutturali.

Relativamente alle soluzioni prospettate, invece, va evidenziato che se è manifesta la volontà di destrutturare gli attuali assetti, di contro non vengono prospettate alternative credibili. Ci si limita, sostanzialmente, a richiamare le posizioni espresse dal Forum per movimenti per l'acqua, soprattutto per ciò che concerne la proprietà delle gestioni e delle reti e la sottrazione del servizio idrico dai meccanismi di mercato.

In questo senso, si impegna il Governo a recepire le indicazioni contenute nella proposta di legge di iniziativa popolare "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico integrato".

L'accoglimento delle istanze del Forum si fonda sulla asserzione, difficilmente condivisibile, che solo esse garantirebbero il pieno rispetto degli esiti referendari. Tale affermazione appare assolutamente forzata, in quanto non tiene conto di una serie di rilevanti circostanze che rendono incoglibili le soluzioni avanzate dal Forum e fatte proprie dalla Risoluzione in oggetto.

Tra i motivi che militano in tal senso si segnalano:

- Una serie di importanti determinazioni, tra le quali si richiama la sentenza della Corte Costituzionale n. 325/2010, che ribadiscono in maniera inconfutabile che il servizio idrico integrato è un servizio a rilevanza economica. Del resto, l'esclusione della "adequata remunerazione del capitale investito" sancita dal referendum non esclude assolutamente la rilevanza economica del servizio. L'eliminazione di tale riferimento non ha, pertanto, fatto venir meno 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 di chi inquina paga".
- La sentenza della Corte Costituzionale n. 25/2011, che ha dichiarato inammissibile il quesito referendario relativo alla esclusione delle modalità di gestione previste all'art. 150 del TUA. Tale circostanza dimostra l'infondatezza di una delle principali asserzioni contenute nella risoluzione in oggetto, e cioè che l'accoglimento dei quesiti referendari del 2011 impone la gestione esclusivamente pubblica del servizio idrico. Inoltre, l'eventuale superamento di gestioni societarie, che garantiscono la separazione contabile, imporrebbe agli enti pubblici gestori di consolidare all'interno dei propri bilanci il debito derivante dalla gestione dei servizi idrici e dagli investimenti connessi, con conseguenti devastanti effetti sul patto di stabilità.
- La situazione economico-finanziaria del nostro Paese impone l'obbligo di adottare decise politiche di riduzione del debito e di limitare l'impatto sulla fiscalità generale degli strumenti di sostegno al rilancio della produzione e dell'occupazione. Appare quindi irrealistico l'ipotesi, prevista dalla proposta, di ricorrere esclusivamente ai capitali pubblici per finanziare gli interventi nel settore idrico. Dopo un faticoso percorso e ampi sforzi per rendere i servizi idrici progressivamente in equilibrio economico-finanziario, liberando risorse pubbliche per altri scopi, quantificabili in 2,5 miliardi di euro annui (risparmi per minori contributi e proventi fiscali legati alle tariffe), si verrebbe al contrario a gravare l'erario dei 5 miliardi di euro per anno necessari per i soli investimenti, con una esposizione a regime che raggiungerebbe i 70 miliardi di euro totali.

Relativamente alla necessità di affermare la "proprietà e gestione pubblica del servizio idrico", si rammenta che la normativa attuale (art. 143 del d.lgs. 152/2006) già prevede la pubblicità delle opere idriche e che già oggi il settore idrico italiano vede la presenza quasi esclusiva di operatori controllati da soggetti pubblici. Più che imporre legislativamente posizioni meramente ideologiche e demagogiche, appare prioritario riaffermare la necessità di promuovere e incentivare la qualità del servizio e di combattere le inefficienze. Inefficienze che, pur se non necessariamente connesse a parametri dimensionali, caratterizzano in forma prevalente le gestioni non organizzate su base industriale. Dai dati raccolti da questa Federazione, infatti, si evidenzia che mentre per le gestioni più grandi e strutturate l'ammontare degli investimenti, uno dei parametri più

significativi per valutare l'efficienza gestionale, si stabilizza intorno alla media nazionale, tra i gestori medi e piccoli si denota invece un divario significativo tra soggetti con bassa o nulla capacità di spesa e soggetti che dimostrano livelli d'investimento anche molto elevati. Appare quindi opportuno un intervento del legislatore, ma non sulla natura delle gestioni, quanto sulla necessità di consolidare un approccio industriale al settore, favorendo le aggregazione degli operatori a livello quanto meno di Ambito Territoriale.

Con riferimento al tema dell'estensione delle norme sul Patto di Stabilità alle società controllate da enti locali, la proposta di escludere le aziende dei servizi idrici può certamente essere condivisibile. Infatti non si rileva l'esigenza di ingessare le gestioni già regolate da autorità indipendente con ulteriori norme e discipline, per lo più non coordinate. Tuttavia va evidenziato che l'estensione del Patto di stabilità alle società pubbliche affonda le sue radici proprio nell'esigenza di combattere in maniera forte le troppe inefficienze che caratterizzano una parte significativa di tali società.

Infine si segnala che all'interno della Risoluzione sono indicati azioni da tempo auspiccate dalla Federazione. In particolare ci si riferisce alla necessità di rivedere i canoni di derivazione per il prelevamento dell'acqua pubblica. Le norme, attuali, infatti, indicano dei parametri per il calcolo dei canoni assolutamente anacronistici e affatto connessi alle quantità prelevate e agli impatti sull'ambiente. Condivisibile, inoltre, la volontà di impegnare il Governo a favorire investimenti che consentano di ridurre le perdite di rete. In questo caso, comunque, va chiarito che l'auspicato azzeramento degli spechi non è ne auspicabile ne economicamente sostenibile. Gli studi più recenti, infatti, indicano la necessità non tanto di pervenire a un livello di perdite il più possibile basso, quanto quella di individuare un livello di perdite ottimale in funzione delle caratteristiche del territorio servito e della rete.

La Risoluzione 7/00149 in VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

Passando alla Risoluzione 7/00149, anch'essa oggetto della presente audizione, le soluzioni proposte appaiono certamente più realistiche e più vicine alla attuale situazione del settore. Della lettura del documento, infatti, sembra trasparire un superamento di quell'approccio ideologico alla questione che ha caratterizzato questi ultimi anni e che ha sostanzialmente impedito lo sviluppo di un dibattito costruttivo sulle reali urgenze del sistema: stabilizzazione normativa e rilancio degli investimenti.

La Risoluzione, inoltre, indica una linea guida per la futura evoluzione del dibattito certamente condivisibile, in quanto incentrata sulle più recenti indicazioni dei principali organismi internazionali, primo fra tutti l'Unione Europea, e focalizzata su uno sviluppo *green* dei servizi idrici. La salvaguardia degli ecosistemi acquatici, infatti, deve essere alla base delle future scelte normative e regolatorie. In tal senso, appare improcrastinabile una chiara definizione, da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dei criteri per il calcolo dei costi ambientali, presupposto essenziale per una regolazione tariffaria che tenga realmente conto degli impatti ambientali del servizio. Tale intervento, comunque, non può essere limitato al settore idrico, ma deve prendere in considerazione tutti gli usi delle acque. Il rischio, altrimenti, è di imputare al settore idrico costi generati da altre attività, in particolare agricole e industriali, che a causa di tecnologie obsolete e politiche tariffarie fuori da ogni logica concorrono in maniera determinante alla depauperazione del patrimonio idrico nazionale.

Strettamente connessa alla necessità di tutela degli ecosistemi è l'esigenza di porre rimedio all'obsolescenza delle infrastrutture idriche nazionali. Sul punto, è certamente apprezzabile lo sforzo dei promotori di chiarire che cause che impediscono ai gestori di garantire una attività di manutenzione e realizzazione adeguata alle esigenze infrastrutturali risiedono non già in una ipotetica "fame di profitto", ma in motivazioni molto più concrete. L'ingente fabbisogno di finanziamenti, derivante dell'elevato costo delle infrastrutture idriche, si scontra con periodi di rimborso dell'investimento particolarmente lunghi, che spesso vanno oltre alla scadenza delle concessioni. Tale circostanza esclude dal mercato del credito larga parte dei gestori in attività, rendendo non bancabili la quasi totalità dei Piani d'Ambito. Sul punto, la Risoluzione illustra una serie di soluzioni in parte condivisibili ed auspicabili, che vanno dalla defiscalizzazione degli investimenti alla creazione di un Fondo di Garanzia. Inoltre, si condivide l'opportunità, stante l'esigenza di garantire l'equilibrio economico-finanziario e la capacità di accesso al credito a tutti i gestori, di consentire il prolungamento delle concessioni in essere, senza limitazioni basate sulle caratteristiche soggettive del gestore.

La volontà di sottrarre le gestioni *in house* esistenti dagli effetti di scelte tariffarie tese ad incentivare le aggregazioni appare, invece, non condivisibile, in quanto la necessità di favorire le aggregazioni, lungi dal rappresentare un ostacolo alle gestioni *in house*, risponde alla fondamentale esigenza di portare finalmente a compimento la riforma dei servizi idrici introdotta dalla legge Galli nel 1994, pervenendo, finalmente, ad una gestione unitaria del servizio a livello d'ambito su tutto il territorio.

Relativamente all'esclusione dal patto di stabilità delle società *in house*, invece, fermo restando le considerazioni espresse nel precedente paragrafo, si condivide l'analisi offerta dalla Risoluzione relative alle caratteristiche del settore, in cui l'attività regolatoria dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas è basata sul principio, di origine comunitaria, di recupero dei costi.

Reali priorità ed emergenze del settore idrico in Italia

Pur con i dovuti distinguo, in entrambi le Risoluzioni si percepisce la **volontà di spingere il settore verso forme di gestione esclusivamente pubbliche**. Tale soluzione, del resto, caratterizza gran parte delle gestioni esistenti, che in numerosi casi si caratterizzano per risultati eccellenti. Ma si tratta pur sempre di realtà societarie che utilizzano la leva tariffaria per il finanziamento degli investimenti. Un sistema slegato da tale leva e basato esclusivamente sulla fiscalità generale appare certamente interessante, ed in un certo senso semplificherebbe l'attività gestionale. **Ma finanziare gli investimenti ha un prezzo ben preciso: 5 miliardi di euro l'anno, che come ha chiarito OCSE possono provenire esclusivamente da tre fonti: tasse, tariffe e trasferimenti**. E una realtà economica come quella Italiana, caratterizzata da un'economia stagnante, da una pressione fiscale tra le più alte in Europa e da un **debito pubblico già insostenibile, il ricorso alla fiscalità generale appare irrealistico**.

Appare quindi necessario un intervento profondo e deciso nel senso di facilitare l'accesso al credito per il settore idrico, abilitandolo, così, a attivare gli investimenti necessari al completo rinnovo delle reti. In particolare, appare assolutamente improcrastinabile:

- procedere alla revisione del TUA, completando un quadro chiaro e funzionale del governo, della pianificazione e dell'organizzazione del settore idrici, evitando il pendolarismo normativo che in questi anni ha creato un clima di incertezze nel settore dei servizi locali;
- adottare misure di riordino e sviluppo fondate su una stabile e chiara ripartizione di competenze tra Stato, Regioni ed EELL sul governo della risorsa idrica, nonché su una coerente composizione delle competenze regionali tramite strumenti di pianificazione di matrice comunitaria;
- rilanciare gli investimenti, specie quelli destinati ad evitare le infrazioni comunitarie, traducendo in investimenti ed occupazione ingenti somme che altrimenti saranno pagate all'UE in termini di sanzioni, fra questi in particolare quelli funzionali alla tutela e salvaguardia idrogeologica;
- indirizzare il mondo del credito ed in particolare gli istituti pubblici (es. Cassa DDPP) a rendere disponibili strumenti finanziari funzionali a detto rilancio, adottando tutte le utili misure necessarie per limitare i costi finanziari;
- introdurre, prima ancora di essere costretti a farlo sulla spinta delle istituzioni comunitarie a ciò deputate, il riconoscimento dei costi ambientali e della risorsa connessi all'impatto sul servizio idrico e sull'ambiente, da parte delle attività civili, agricole ed industriali;

Stante la rilevanza e l'essenzialità della risorsa idrica, inoltre, è indispensabile l'adozione di strumenti consentano una gestione solidaristico delle risorse disponibili. Una soluzione, in tal senso, potrebbe consistere nell'adozione di una tariffa unica nazionale, che attraverso meccanismi di perequazione nazionali garantirebbe il pieno rispetto di quel principio solidaristico codificato nella nostra Costituzione.

A livello internazionale, la Federazione da tempo sostiene l'introduzione di norme, già esistenti in altri ordinamenti, che consentano di destinare una parte della tariffa del SII allo sviluppo di progetti legati alla gestione delle risorse idriche nei paesi in via di sviluppo.

Tali priorità sono evidentemente comuni a tutti e prescindono, naturalmente, dal modello gestionale operativo adottato (secondo i noti schemi: pubblico, privato, misto, o quotato) e ciò in quanto l'assetto proprietario dell'operatore economico non rileva per il diritto dell'UE.

Considerazioni finali

E' convincimento di Federutility che l'obiettivo primario di un intervento legislativo debba essere volto alla rimozione di ogni incertezza normativa allo scopo di far partire un ciclo di investimenti che consenta di superare il gap infrastrutturale denunciato, anche per rispettare gli impegni assunti a livello comunitario. In particolare sono necessarie **misure straordinarie di intervento per completare la copertura del servizio di depurazione e per il Mezzogiorno**, dove sono diffuse situazioni di forte criticità che si sono dimostrate irrisolvibili con le normative attuali.

Tale obiettivo richiede misure per rafforzare il **consolidamento patrimoniale, organizzativo e tecnologico del settore**, incentivi per **incrementare l'accesso al credito** da parte dei gestori idrici, supporto per **sostenere le fasce disagiate** e **ridurre i comportamenti opportunistici di evasione** a tutela dell'equità.

Si rimane infine a disposizione per tutti gli ulteriori chiarimenti che si ritenessero necessari e utili.

L'occasione è gradita per ringraziare il Presidente e gli Onorevoli Deputati della cortese attenzione data e per esprimere un sentito augurio di buon lavoro per tutta la rimanente legislatura nell'interesse superiore del Paese e della sua gente.

Roma, 17 dicembre 2013

Allegato I

Dati relativi alla situazione del servizio idrico integrato in Italia

Tabella I: Situazione gestioni e affidamenti

Tabella I a: Forma giuridica / Servizi resi				
Forma giuridica	Servizio idrico integrato*	Servizio idrico parziale**	Servizi all'ingrosso	Totale
Enti di diritto pubblico	317	520	28	865
Società di capitali	171	89	25	285
Altre società	5	28	4	37
Totale	493	637	57	1187
Tabella I b: Situazione degli affidamenti ai sensi del d.lgs. 152/2006				
Totale ATO	N° ATO con affidamenti	N° affidamenti	% pop. servita	
92	74	127	69%	
Tabella I c: Natura degli affidamenti				
Natura degli affidamenti		% popolazione servita		
In house		61%		
Gara per socio privato (società mista)		15%		
Gara per concessione		6%		
Affidamenti previgenti		17%		
Tabella I d: Assetti proprietari				
Assetto proprietario		% popolazione servita		
Società 100% pubbliche		55%		
Società a controllo pubblico		34%		
In economia		6%		
Società private		4%		

* comprende gli operatori che gestiscono tutti i servizi della filiera (acquedotto, fognatura e depurazione)

** comprende gli operatori che gestiscono solo parte dei servizi della filiera

Fonti: IEFE – Bocconi, 2012; rielaborazione su dati Convi, ISTAT e gestori, 2013; Utilitatis. 2012

Tabella II: Investimenti per i servizi idrici in Italia

Investimenti pro-capite euro/abitante/anno				
realizzati media 1990-1997	realizzati media 2008-2011	realizzati 2011	previsti media Piani d'Ambito*	stima fabbisogno annuo DCO339 AEEG
17	31	29	37	84

* nel primo triennio dei Piani d'Ambito l'investimento pro capite, da confrontare con quanto effettivamente realizzato, è pari a 61 euro/ab./ann, fonte: CONVIRI, 2011

Fonti: IEFE – Bocconi, 2012; Federutility, 2013; Utilitatis. 2012; AEEG, 2013

Tabella III: Confronto fra le tariffe applicate nei principali paesi della UE e gli investimenti annuali pro-capite

Nazione	Tariffe (euro/mc)	Investimenti pro-capite (euro/ab/anno)
Danimarca	6,3	129
Regno Unito	3,3	100
Francia	3,2	88
Germania	4,3	79
Italia	1,4	29

Fonti: Global Water Intelligence e Autorità Nazionali, 2013

Tabella IV: Evoluzione dei servizi idrici

Evoluzione dei servizi idrici Il confronto ante e post riforma			
		1999	2008
Copertura servizio acquedotto		96 %	98%
Copertura servizio fognatura		84 %	93%
Copertura servizio depurazione	%	66,4%	78,5%
Capacità effettiva di depurazione	milioni a.e.t.u.	64,0	78,5
Acqua immessa in rete	milioni mc	7,842	8.143
Acqua erogata	milioni mc	5,606	5.533
Dispersione	%	28,5%	32,1%

Fonti: rielaborazione dati Istat, 1999,2008

Tabella V: Situazione inadempimento Direttiva UE 91/271

Agglomerati non conformi al 31.12.2009		
	N°	% a.e.
Art. 3: agglomerati > 2.000 a.e. (fogna)	240	12,6%
Art. 4: agglomerati > 2.000 a.e. (trattamento secondario)	1024	35,5%
Art. 5: aree sensibili (trattamento terziario)	27	13,8%

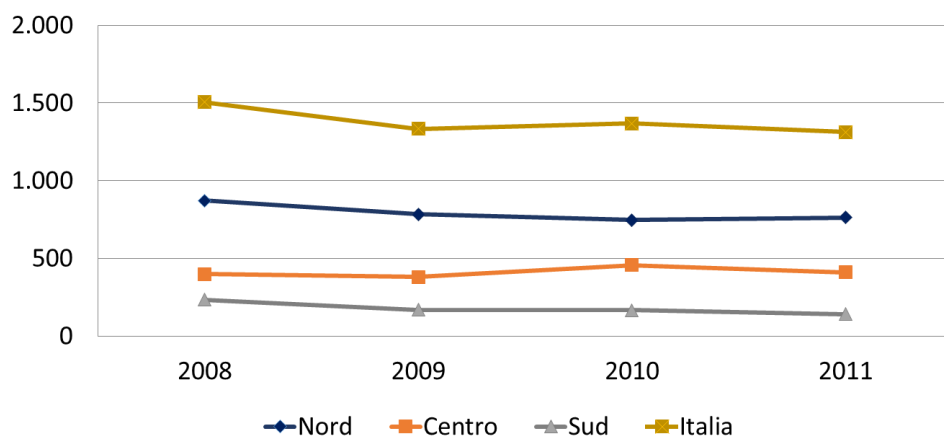
Fonti: Commissione Europea, 2013

Tabella VI: Spesa per utilities pro-capite

Percentuale rispetto a spesa familiare totale					
	Acqua	Elettricità	Gas	Carburanti	Somma
1999	0,81%	1,50%	3,16%	2,99%	5,39%
2000	0,77%	1,59%	2,89%	2,59%	5,10%
2001	0,81%	1,80%	2,68%	2,84%	5,37%
2002	0,82%	1,86%	3,15%	2,70%	5,61%
2003	0,84%	1,99%	3,01%	2,65%	5,67%
2004	0,83%	1,90%	3,12%	2,64%	5,61%
2005	0,81%	2,07%	3,05%	2,53%	5,67%

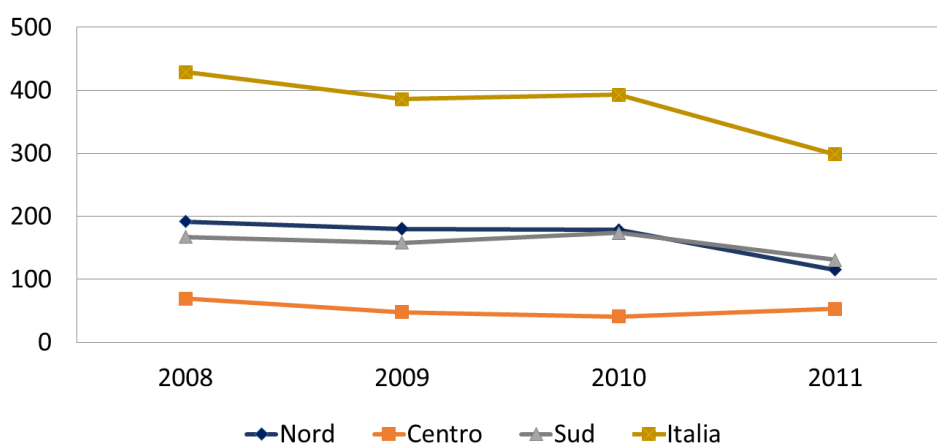
Fonte: IEFE – Bocconi, 2012

Grafico I: Investimenti totali (Meuro)



Fonte: Federutility, 2013

Grafico II: Contributi pubblici (Meuro)



Fonte: Federutility, 2013

Governance del sistema e esigenze infrastrutturali: *Una proposta per il rilancio degli investimenti nel settore idrico*

*Audizione FederUtility
Roma, 17 dicembre 2013*

- ❑ Federutility ha da sempre sostenuto e promosso **l'evoluzione del servizio idrico verso modalità di gestione industriale a forte contenuto tecnico-organizzativo** e connotato da innovazione tecnologica
- ❑ In questo senso, la riforma Galli, confermata dal Testo Unico Ambientale, ha avuto il merito di collocare l'Italia all'avanguardia in Europa nei servizi idrici, puntando a **superare la logica minima della gestione comunale diretta**:
 - ✓ **gestione unitaria del ciclo dell'acqua** in ambiti territoriali ottimali
 - ✓ introduzione della **pianificazione industriale** per garantire la sostenibilità economico-finanziaria e degli investimenti
 - ✓ spostamento dell'onere dei servizi idrici dalla fiscalità con ricorso al debito pubblico alla **tariffa, incentrata sul principio della corrispettività, con ricorso al mercato dei capitali**
 - ✓ standard di servizio adeguati ed omogenei, sistema tariffario unitario a livello d'ambito
- ➔ In sintesi: **adeguata dimensione organizzativa del servizio**, per eliminare la frammentazione gestionale, determinare le **condizioni di accessibilità efficiente ai finanziamenti**, completare l'infrastruttura, fornire il servizio a livelli *europei* di prestazione tecnica e standard di qualità commerciale

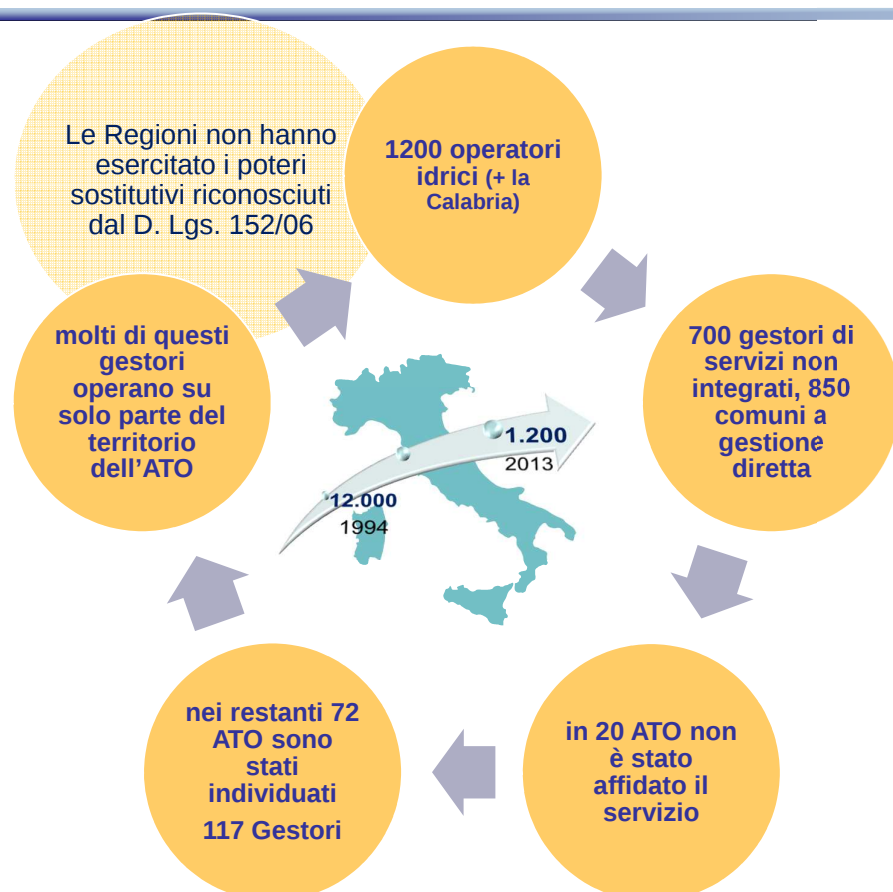
Le criticità della governance

- ❑ La **governance del sistema** si è andata **complessificando** nel tempo, senza adeguata armonizzazione
- ❑ L'attuazione della normativa, inoltre, risulta ancora **ampiamente deficitaria**



L'assetto del sistema

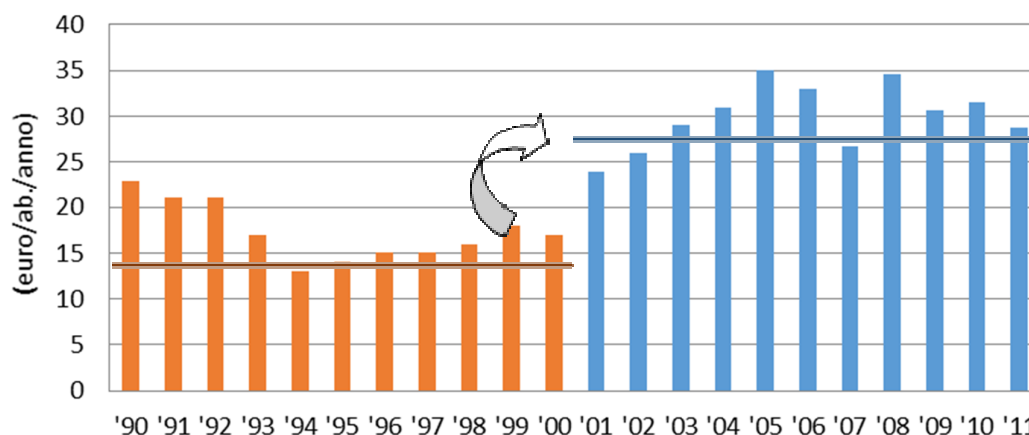
- ❑ A 20 anni dalla riforma introdotta dalla legge Galli, è ancora lontano il raggiungimento dell'obiettivo di creare efficienza e sviluppare investimenti, superando la frammentarietà delle gestioni sia su base territoriale sia di integrazione dei servizi
- ❑ Degli (almeno) 1200 operatori idrici esistenti **solo circa il 10% sono affidati ai sensi del Dlgs. 152/2006** e servono solo il **69% della popolazione degli ATO di cui sono affidatari**. Il restante 31% dell'utenza è gestita secondo forme ed assetti prevalenti



La situazione dell'infrastruttura

- Grazie alla riforma Galli, gli investimenti realizzati per i servizi idrici sono quasi raddoppiati dai 17 euro/abitante/anno del decennio degli anni 90 ai 32 euro/abitante/anno dell'ultimo quadriennio.

Evoluzione investimenti pro-capite



- Negli anni 90 tali investimenti erano effettuati integralmente con contributi a carico della fiscalità generale, oggi la quota di contributi pubblici è ridotta a un mero 10%

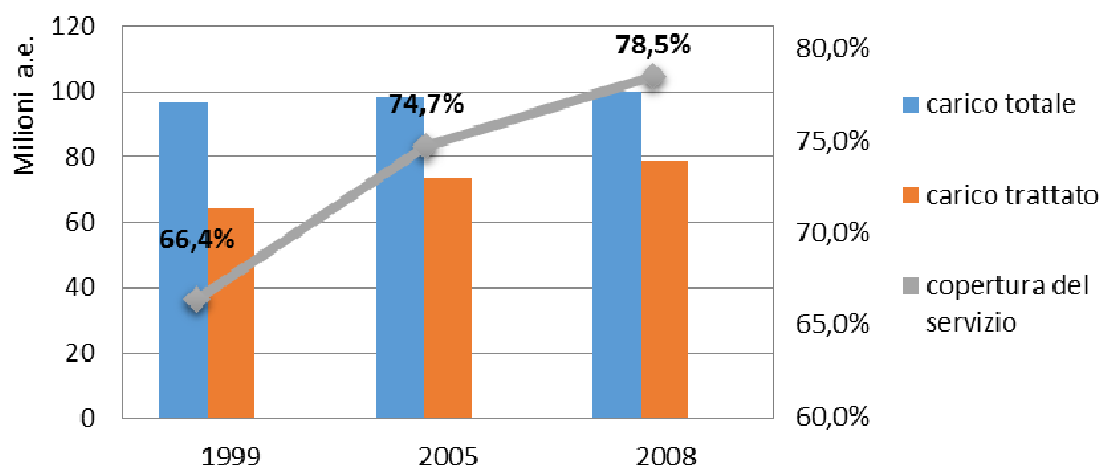
5

La situazione dell'infrastruttura

- Tuttavia, l'evoluzione della copertura del servizio di depurazione è stata troppo lenta e siamo già 8 anni di ritardo rispetto all'ultima scadenza della direttiva comunitaria 1991/271, fissata al 2005.



Evoluzione copertura servizio di depurazione

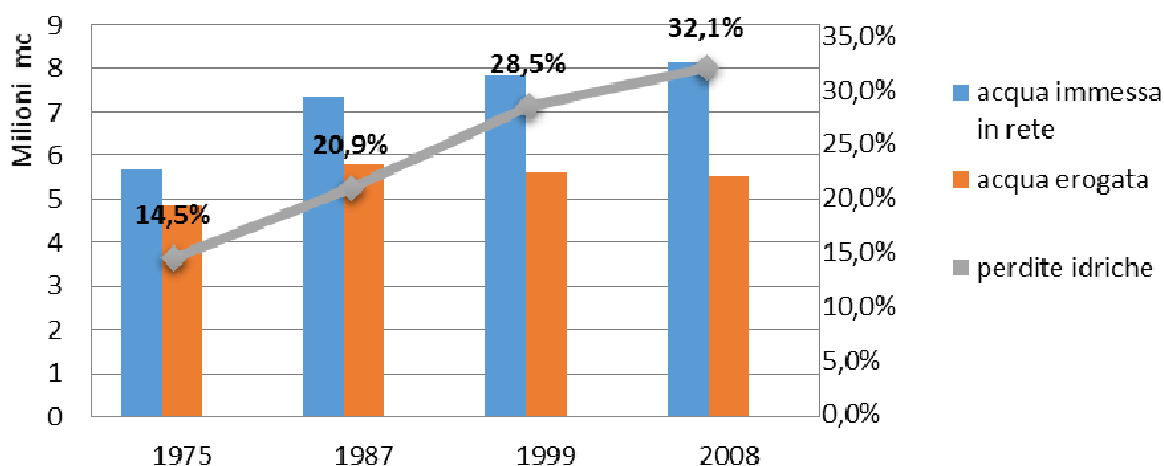


6

La situazione dell'infrastruttura

- ❑ La spesa per investimenti è stata fortemente inferiore a quanto necessario per mantenere in efficienza il sistema.
- ❑ Il dato maggiormente preoccupante riguarda le **perdite idriche** che secondo le rilevazioni ISTAT **vanno costantemente peggiorando** dal 20,9 del 1987, al 28,5% del 1999 al 32,1% del 2008.

Evoluzione perdite idriche

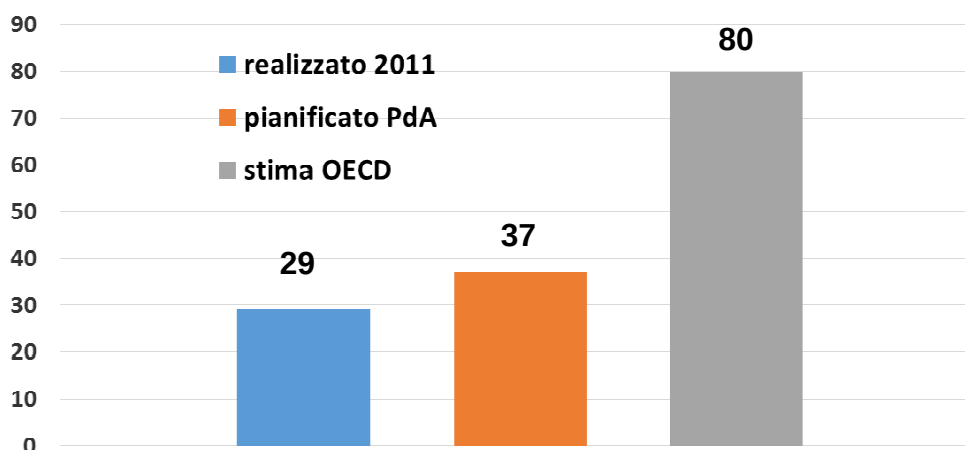


7

Il quadro dei fabbisogni

- ❑ Il risultato apparentemente rilevante di duplicare i livelli di investimento degli anni 1990 risulta ampiamente insufficiente rispetto alle previsioni del Piano d'Ambito vigenti
- ❑ Il **quadro di fabbisogni** che emerge dalle più recenti analisi (vedi DCO 339/2013/idr/R), anche per effetto delle direttive comunitarie (91/271, 2000/60, Blueprint), risulta nell'ordine di **circa 84 euro/abitante/anno, ovvero quasi il triplo di quanto si investe oggi.**

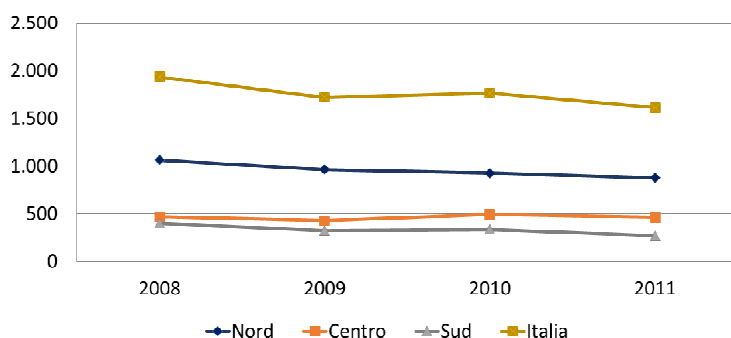
Investimenti pro-capite [€/ab/anno]



8

Il quadro dei fabbisogni

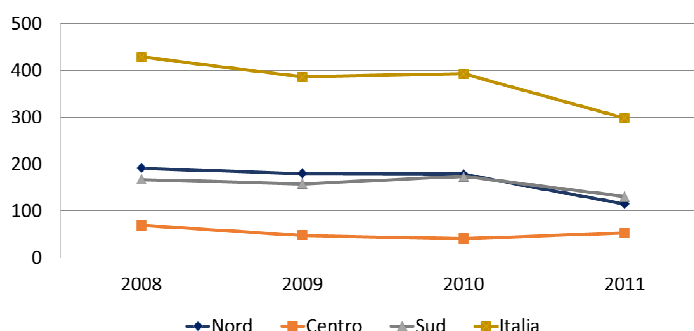
Investimenti totali proiezione nazionale (Meuro)



□ Negli ultimi anni gli investimenti nel settore sono in riduzione per:

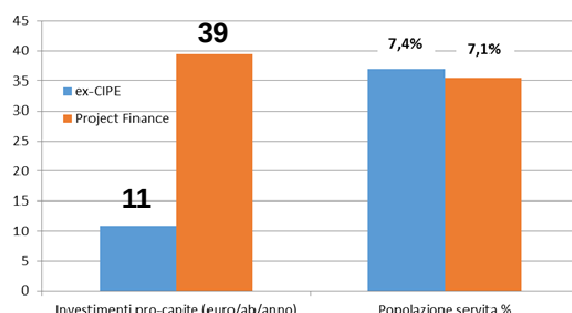
- ✓ Contrazione dei **contributi pubblici**
- ✓ Difficoltà di **accesso al credito**
- ✓ **Scarsa fiducia** degli investitori istituzionali

Contributi pubblici proiezione nazionale (Meuro)



9

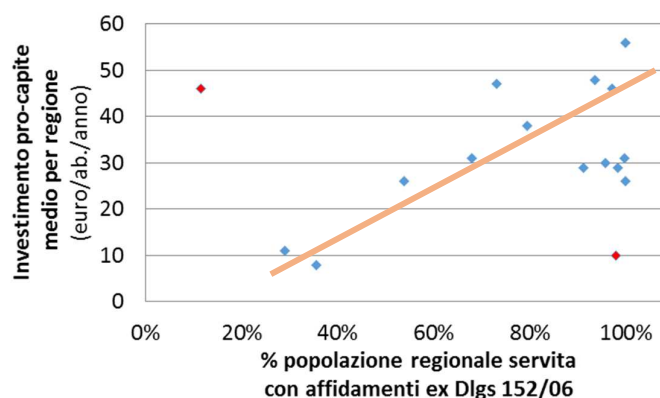
Il quadro dei fabbisogni



□ Al crescere dell'attuazione del Dlgs 152, e quindi dell'aggregazione delle gestioni, si incrementa il livello di investimenti effettuati.

□ Le Regioni con un grado di affidamento del SII superiore all'80% sono sopra alla media di investimento pro-capite

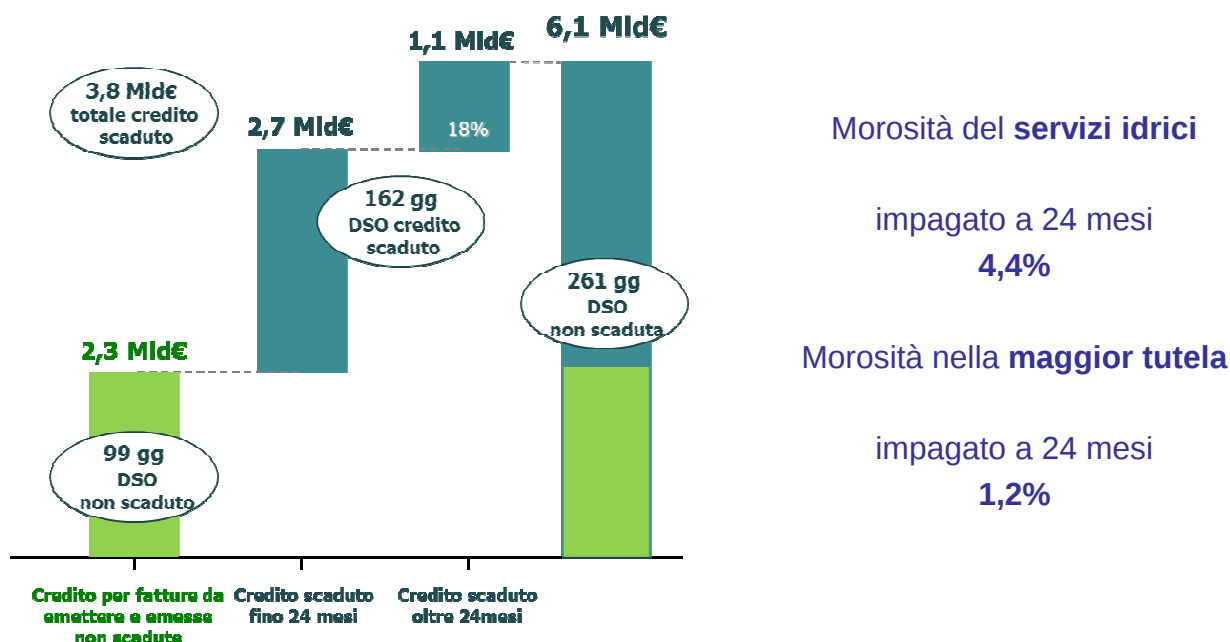
□ I gestori ex-CIPE hanno investito mediamente 11 euro/ab./anno nel 2011 mentre i gestori SII con un finanziamento strutturato hanno investito nello stesso anno 39 euro/ab./anno.



10

Il quadro dei fabbisogni

- ❑ La difficoltà di reperire finanziamenti è acuita dall'ingente necessità di circolante:
 - ✓ I crediti scaduti dei gestori idrici ammontano ad **oltre 3 miliardi di euro**
 - ✓ La **dilazione di incasso raggiunge i 9 mesi**, oltre l'anno al meridione



11

Gli interventi necessari

**Attuazione/Revisione
Dlgs. 152/06**



- ❑ Armonizzazione delle funzioni e delle responsabilità dei soggetti coinvolti: Regioni / EELL / ATO / AEEG
- ❑ Definizione chiara della gerarchia dei livelli di pianificazione (Piano di bacino distrettuale, Piano regionale di tutela delle acque, Piano d'ambito)
- ❑ Revisione dei contenuti e delle procedure di redazione/approvazione dei Piani d'Ambito
- ❑ Introduzione di termini vincolanti per l'affidamento del SII, con la previsione di poteri sostitutivi incisivi e di penalizzazioni per gli EE.LL. inadempienti
- ❑ Incentivi all'aggregazione per i titolari di affidamenti legittimi, al fine di costituire Gestori a livello di ambito o pluri-ambito.

12

Certezza della tariffa



- ☐ Indicazione da parte dell'AEEG di tempi e procedure certe per l'approvazione delle tariffe
- ☐ Previsione *ex lege* di poteri sostitutivi in capo all'AEEG da esercitare in caso di inerzia dei soggetti competenti

Valore terminale



- ☐ Riconoscimento di un valore terminale al gestore uscente, con definizione chiara dei modi e dei tempi di corresponsione

Garanzie per gli investitori



- ☐ Istituzione di un Fondo di Garanzia per gli investimenti nel settore idrico
- ☐ Definizione delle condizioni per il subentro del nuovo gestore nelle obbligazioni del gestore uscente
- ☐ Maggior coinvolgimento degli investitori istituzionali (ad es. Cassa Depositi e Prestiti) nel finanziamento delle infrastrutture idriche