

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4755

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CAUSI, FEDERICO TESTA**

Modifiche all'articolo 10 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, concernenti le funzioni regolatorie in materia di tariffe del servizio idrico spettanti all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua

*Presentata il 4 novembre 2011*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge intende affrontare, all'interno della complessa vicenda della gestione del servizio idrico integrato, la sola questione attinente alla stabilizzazione normativa delle fonti riguardanti la tariffa del suddetto servizio.

Si tratta, a parere dei proponenti, di una questione di estrema urgenza che è necessario risolvere per restituire certezza a un settore essenziale per la protezione dell'ambiente e della salute, nonché per la manutenzione e l'ampliamento di beni comuni e collettivi di centrale rilevanza pubblica nel campo delle infrastrutture idriche e di depurazione. L'urgenza deriva anche dal fatto che il protrarsi dell'incer-

tezza normativa in materia tariffaria rischia di influire negativamente sull'ordinato procedere del ciclo di vita di un'industria, quella idrica, dalla cui vitalità dipendono non soltanto investimenti e occupazione diretti e indiretti di cui il Paese non può fare a meno, soprattutto nell'attuale congiuntura economica negativa, ma anche il progresso di tecnologie e di attività di ricerca e di sviluppo che, da un lato, generano potenziali ricadute positive sul benessere delle collettività locali italiane e, dall'altro lato, rappresentano uno dei punti di eccellenza dell'apparato produttivo del Paese.

Sul piano tecnico la proposta di legge prevede alcune modifiche all'articolo 10

del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, laddove, nell'istituire l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, di seguito « Agenzia », a essa è demandato il compito di predisporre il nuovo metodo tariffario per il servizio idrico integrato sulla base « del costo finanziario della fornitura del servizio » nonché « le modalità di revisione periodica » [articolo 10, comma 14, lettera d)]. La genericità della formulazione adottata comporta alcuni rischi, in termini sia di contenzioso amministrativo sia di sostenibilità finanziaria dei piani d'investimento. Ci si limita qui a ricordare che gli investimenti approvati negli esistenti piani d'ambito sono pari a complessivi 38,8 miliardi di euro, dai quali si dovrebbe sviluppare, in un arco di tempo trentennale e riportando la stima all'intero Paese, un fabbisogno complessivo di 65,2 miliardi di euro.

La questione ha a che fare, com'è noto, con gli effetti legati all'approvazione del quesito referendario del 12 e 13 giugno 2011, che ha abrogato l'inciso relativo all'« adeguatezza della remunerazione del capitale investito » nella previgente normativa (articolo 154, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152). A noi non sembra, però, che l'analisi della norma previgente, in seguito all'approvazione del quesito referendario, impedisca al legislatore di fornire al regolatore, cioè all'Agenzia, indirizzi normativi meno indeterminati.

Si ricordi innanzitutto che la normativa su cui il *referendum* ha inciso, il cosiddetto « metodo normalizzato », prevedeva che il costo del capitale da imputare alla tariffa fosse calcolato in modo forfaitario al 7 per cento del valore del capitale investito. Si trattava di una norma molto antica, risalente alla metà degli anni novanta, basata su criteri arbitrari e discutibili. Quel 7 per cento, infatti, non rappresentava un vero e proprio profitto (né di gestione né di remunerazione del capitale) ma inglobava in sé gli interessi passivi sui finanziamenti che il gestore del piano d'ambito riceve dal mercato bancario e finanziario nonché la

copertura per il rischio d'impresa. È chiaro che quel valore, fissato arbitrariamente nel 1996, rappresentava già da molti anni un parametro privo di qualsiasi riferimento con il « vero » costo del capitale che le gestioni devono sostenere.

Al di là delle interpretazioni politico-ideologiche che hanno dominato, su tutti e due i versanti, la discussione referendaria, è innegabile che quella norma andasse riscritta. Ci troviamo quindi di fronte a un caso di mancata manutenzione ordinaria dell'apparato di regole che presiedono un importante servizio pubblico, colpevolmente reiterata per molto tempo, anche al di fuori della presente legislatura. Insomma, il *referendum* ha posto l'attenzione su un tema vero, che adesso la politica e il legislatore hanno il dovere di risolvere definitivamente e con chiarezza, scrivendo regole moderne e sostenibili. Un primo, positivo, passo è stato fatto con l'istituzione dell'Agenzia. Ma adesso occorre fare il secondo, fornendo all'Agenzia, sul cruciale tema della tariffa, indirizzi più completi di quelli contenuti nel « decreto sviluppo » di maggio.

Si ricordi poi che il quesito referendario non ha abrogato, nel citato articolo 154 del decreto legislativo n. 152 del 2006, il vero principio cardine della determinazione tariffaria, in base al quale la tariffa deve 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" ». È questo, peraltro, il principio generale di copertura tariffaria nella normativa dell'Unione europea riguardante i servizi di interesse economico generale. È opportuno, allora, che nel citato articolo 10 del decreto-legge n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011, la nuova tariffa sia ancorata al « costo finanziario della copertura del servizio ». Ma è necessario qualificare meglio cosa si intenda per « costo finanziario », in modo da fornire indirizzi certi per il lavoro metodologico e di regolazione che, in questa delicata materia, l'Agenzia sarà chiamata a svolgere.

Infatti, il principio che la tariffa debba coprire il costo finanziario del servizio, comprensivo degli investimenti, implica che andranno coperti i costi di anticipazione del capitale investito. Secondo alcune interpretazioni dell'esito referendario il capitale investito può derivare da due sole fonti, e cioè il capitale di debito (bancario) ovvero il contributo pubblico a fondo perduto. Questa interpretazione, però, confligge sia con l'attenta lettura della norma previgente, così come modificata dal *referendum*, sia con i più generali principi normativi nazionali e dell'Unione europea.

È principio generale, infatti, che il costo debba essere minimo, e cioè soddisfare un criterio di economicità. Nella presente proposta di legge, in proposito, si detta all'Agenzia il compito di predisporre valutazioni comparative sui costi del servizio al fine di definire costi *standard*. Uno degli elementi che concorre alla determinazione del costo finanziario è rappresentato dalla modalità di raccolta dei fondi. La presunzione che, a parità di contributo pubblico, la raccolta bancaria sia la più conveniente, e quindi l'unica ammissibile per il finanziamento del servizio idrico, è sbagliata. Esistono infatti diverse modalità di approvvigionamento finanziario, ad esempio l'impiego di mezzi propri del gestore o di soggetti terzi in qualità di *partner* industriali o finanziari, e per rispettare il principio generale di economicità è necessario esaminarle tutte e, soprattutto, verificare quale sia il « *mix* » ottimale di approvvigionamento tra le diverse possibili fonti di finanziamento.

In questa direzione si muove la presente proposta di legge. L'Agenzia dovrà definire il costo finanziario tenendo conto delle diverse potenziali modalità di finanziamento e delle loro possibili composizioni e individuare parametri di riferimento per i soggetti regolatori locali e per i soggetti gestori che consentano di fissare la composizione ottimale, dal punto di vista dell'economicità, tenendo conto non solo del ricorso al debito, ma anche dell'impiego di mezzi propri o di terzi.

Se infatti la tariffa ha il compito di coprire il costo di anticipazione del capitale investito, essa dovrà considerare non solo il costo finanziario dei debiti contratti con le banche, ma anche il costo legato all'eventuale utilizzo di mezzi propri o di terzi, laddove fosse ottimale (e quasi certamente lo sarà dappertutto, soprattutto con i nuovi, elevati, tassi di interesse che caratterizzano l'attuale fase economica) finanziare l'investimento con qualche « *mix* » tra le diverse fonti (a parità di eventuali contributi a fondo perduto da parte del settore pubblico). In questo senso, la proposta di legge chiede all'Agenzia di individuare parametri che impediscano che le diverse modalità di approvvigionamento finanziario siano remunerate in eccesso rispetto al loro costo opportunità. I mutui bancari, in altri termini, andranno stipulati tendenzialmente al miglior tasso di interesse. E la remunerazione dei mezzi propri o di terzi investiti non dovrà discostarsi dal loro costo opportunità.

Una diversa strada per affrontare lo stesso problema è contenuta nella proposta di legge recante « Disposizioni per il governo delle risorse idriche e la gestione del servizio idrico integrato » (atto Camera n. 3865), a prima firma dell'onorevole Bersani, nella quale peraltro sono contenute norme generali per il funzionamento e la regolazione dell'intero settore. Nella proposta di legge si fa riferimento alla necessità che la tariffa remunerati l'attività industriale, secondo i criteri stabiliti dall'Agenzia. Se infatti risultasse opportuno anticipare una parte dei finanziamenti con mezzi propri, e quindi con capitale di rischio del soggetto gestore, il costo finanziario di questa componente sarebbe rappresentato dall'utile netto aziendale e compito del regolatore (Agenzia) sarebbe quello di evitare che il meccanismo tariffario consentisse la formazione di extraprofiti, ovvero remunerazioni in eccesso rispetto al costo opportunità del capitale e al premio per il rischio.

Come si vede, le due proposte di legge sono diverse sul piano della terminologia utilizzata, ma comportano il medesimo

risultato. Nella presente proposta di legge si usa il concetto di costo opportunità, nell'atto Camera n. 3865 quello di utile della gestione industriale in condizioni « normali », e cioè in assenza di extraprofitti. I presentatori di questa proposta di legge intendono sollecitare il legislatore a colmare velocemente l'incertezza normativa in materia di tariffa idrica, al fine di evitare l'insorgere di una potenziale crisi industriale in un settore così importante, e hanno quindi preferito concentrarsi su uno solo dei tanti temi relativi al funzionamento e alla regolazione del settore,

organicamente affrontati nell'atto Camera n. 3865.

La presente proposta di legge prevede, poi, altri tre elementi. Il primo è relativo alla necessità di introdurre criteri di progressività nella tariffa (ad esempio tramite sistemi di detrazione per le fasce sociali più deboli), nonché penalizzazioni per i consumi eccessivi, ingiustificati, della risorsa. Il secondo, già citato, è l'applicazione alla tariffa idrica della metodologia dei costi *standard*. Il terzo è relativo all'aggiornamento dinamico degli indicatori e dei parametri tariffari.

## PROPOSTA DI LEGGE

---

### ART. 1.

1. Al comma 14 dell'articolo 10 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo la lettera *d*) è inserita la seguente:

«*d-bis*) predispone la metodologia per il calcolo del costo finanziario della fornitura del servizio e per la revisione periodica della tariffa, sulla base delle normative dell'Unione europea e tenendo conto dei seguenti principi: introduzione nella tariffa di elementi di progressività nonché di sistemi di penalizzazione per i consumi ingiustificati della risorsa; definizione del costo finanziario degli interventi previsti dal piano d'ambito tenendo conto delle diverse potenziali modalità di finanziamento e delle loro possibili composizioni; individuazione dei parametri che consentano di fissare la composizione ottimale tra le diverse modalità di finanziamento, tenendo conto dei mezzi propri, di quelli di terzi e dell'indebitamento; individuazione di parametri che impediscano remunerazioni in eccesso rispetto al costo opportunità della provvista finanziaria, tenendo conto delle varie modalità che questa può assumere; predisposizione di valutazioni comparative sui costi del servizio e definizione di costi *standard*; introduzione di criteri di incentivo e disincentivo nei meccanismi di adeguamento tariffario che tengano conto del confronto tra i costi storici e i costi *standard*; »;

b) la lettera e) è sostituita dalla seguente:

« e) approva le tariffe predisposte dalle autorità competenti e definisce e aggiorna gli indici economico-finanziari, di cui alla lettera *d-bis*), in modo da garantire l'equilibrio economico-finanziario e la bancabilità del piano d'ambito; ».

PAGINA BIANCA

€ 1,00



\*16PDL005410\*