



**Memoria per Audizione  
alla  
III Conferenza Nazionale sulla Regolazione dei Servizi Idrici**

**Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico**

**Milano, 24 novembre 2014**

## ***Premessa***

Fra i servizi pubblici locali, di assoluto rilievo risulta il servizio idrico integrato con le relative modalità di gestione. **E' ormai acclarato che l'acqua è un bene comune ma in quanto tale va ben gestita, sia a livello industriale che sociale, in quanto sono evidenti le ricadute sui cittadini e sugli utilizzatori del servizio, che va garantito anche alle fasce deboli.** Tali esigenze si fanno ancora più stringenti considerando che il settore ha una elevata necessità infrastrutturale da coniugare con l'accesso universale al servizio.

Purtroppo, come ben noto, per quanto delicato ed essenziale il SII è stato interessato dalla stratificazione normativa degli ultimi anni, che ha investito i servizi pubblici locali, nonché da una regolazione che ha risentito di un cedevole riparto delle competenze in materia, accentuata ancor di più a partire dalla discussa abrogazione e ridefinizione delle ex Autorità d'ambito.

Ancora oggi – a testimonianza della complessità del settore e della frammentazione normativa esistente - nel decreto legge 133/2014, recentemente convertito in legge 164/2014, ci sono significative modifiche al codice ambientale nella parte che disciplina il Servizio idrico, alcune delle quali forniscono gli opportuni chiarimenti (opere ed investimenti da realizzare), mentre altre (norme sulle gestioni esistenti ed assurdo richiamo alla responsabilità erariale per il passaggio dei beni e l'adesione agli ambiti) sono foriere di criticità.

Dal punto di vista strettamente regolatorio invece l'Autorità, con la definizione dei metodi tariffari transitori 2012-2013 (MTT e MTC per le gestioni ex Cipe) e del Metodo Tariffario Idrico (MTI), ha completato il periodo regolatorio 2012-2015, ma ciò ha richiesto diverse raccolte dati, alcune delle quali finalizzate ad adempimenti parlamentari dell'AEEGSI, sulle quali ci sono stati alcuni problemi soprattutto nella prima fase con una tempistica spesso incongrua. Tali raccolte avrebbero richiesto infatti un maggior raccordo con le associazioni rappresentative dei principali soggetti interessati.

Alla luce di ciò seguono alcune considerazioni sul settore e sull'attività dell'Autorità anche in relazione al punto 2 - “Linee strategiche della regolazione nel settore idrico e relativi obiettivi strategici” del documento di consultazione 528/2014/A del 30 ottobre 2014 (Schema di linee strategiche dell'Autorità per il quadriennio 2015-2018).

## ***Osservazioni e proposte***

Le principali problematiche del servizio idrico integrato sono legate alla gestione delle diverse attività che lo compongono, al contesto normativo ed in alcuni casi operativo territoriale nonché al fabbisogno infrastrutturale. Su tale aspetto l'Autorità, nelle succitate linee strategiche evidenzia anch'essa la stratificazione delle competenze e delle attribuzioni regolatorie.

Su tale questione intervengono però, in parte, le nuove norme del dl 133/2014, convertito in legge 164/2014, che introducono la gestione “unica” per Ambito (ripristinando quanto in precedenza dettato dalla ex legge 36/94) - fermo restando le autonome gestione dei comuni montani sotto i 1.000 abitanti, previste dal codice ambientale - in luogo della “unitarietà” (inserita dal d.lgs. 152/2006 smi) e pongono alcuni paletti procedurali finalizzati volti a rendere maggiormente perseguibili gli investimenti. Però le stesse norme risultano creano alcune incertezze inserendo una accelerazione per il raggiungimento della gestione unica, attraverso l’assorbimento delle altre gestioni da parte del concessionario unico secondo specifiche procedure rispetto a valori sopra o sotto la soglia del 25% di popolazione ricadente nell’Ambito. Ciò è reso ancora più stringente dal richiamo all’esercizio di poteri sostitutivi ed alla responsabilità erariale nel caso di inadempimento, che rischia di essere oggetto più della giurisprudenza che foriera di semplificazione.

Rispetto alla nuova norma del decreto c.d. Sblocca Italia - che pone l’accelerazione per l’unicità della gestione lascia quale elemento funzionale alla risoluzione del problema degli investimenti – la principale criticità è che la norma lascia aperte diverse interpretazioni e non tiene conto delle diverse attività che compongono il SII. In merito a ciò è poi così palese che solo se singolo soggetto che si occupa della gestione complessiva sia possibile investire, servono piuttosto documenti regolatori e gestori chiari, cogenti ed omogenee che consentano il rispetto degli obblighi delle parti e che siano in grado di garantire un controllo incisivo sul rapporto costi/benefici della gestione.

Ciò è assolutamente significativo rispetto agli investimenti infrastrutturali; primi fra tutti quelli nella depurazione.

Sul **finanziamento del settore** la stessa Autorità, nel 2013 evidenziava un fabbisogno complessivo di oltre 65 miliardi di euro (più di 2 miliardi di euro l’anno), a valori 2011, per i prossimi trent’anni, prevedendo una spesa di 5 miliardi di euro l’anno fino al 2015, per un totale di più di 15 miliardi di euro nel prossimo triennio.

In merito a ciò si evidenzia che le problematiche da risolvere con urgenza sono quelle ormai note:

- la depurazione (Corte Costituzionale, sentenza n. 335 del 15/10/08: incostituzionalità della tariffa relativa alla depurazione, in assenza o temporanea inattività dell’impianto di depurazione acque reflue; possibile solo introduzione di un prelievo autonomo “per fini ambientali” avulso dalla tariffa, commisurato ai soli costi di investimento relativi alle attività di progettazione, realizzazione, completamento o attivazione degli impianti di depurazione);
- la necessità di garantire investimenti nelle reti idriche, anche e soprattutto sulle perdite: necessario finanziamento specifico o incentivazione.

L’eliminazione della contaminazione delle acque potabili è adesso, in larga parte, rientrata.

Rispetto a tali problematiche l’Autorità pensa allo sviluppo di nuove opzioni finanziarie quali gli *hydro-bond* da parte delle società, i fondi perequativi ed i titoli di efficienza idrica.

E' assolutamente essenziale però, in questa fase, non far gravare sull'utenza il costo di tali operazioni, ciò in quanto la tariffa è già stata oggetto di crescita a seguito del cambio di regolazione.

Sul punto poi è da rilevare che nel caso di interventi di pubbliche amministrazioni gli stessi incidono andrebbero estrapolati dal Patto di stabilità interno.

L'AEEGSI prevede poi una logica incentivante basata sulla "qualificazione dei benefici che i singoli interventi saranno in grado di apportare al sistema (secondo una logica di output based)", integrando le misure tariffarie già adottate. E' evidente però che i criteri di incentivazione vanno ben esplicitati e soprattutto condivisi con i soggetti maggiormente interessati, ossia con i territori. Tale misura non può che avere una connotazione territoriale e non può riguardare esclusivamente grandi opere.

Altro aspetto essenziale riguarda gli istituti bancari ed i finanziatori, che adesso devono garantire un accesso al credito con tassi maggiormente competitivi – con una riduzione dell'onerosità dei finanziamenti tradizionali - perché il settore è oggetto appunto della regolazione da parte dell'Autorità e non è possibile che il rischio di insolvenza sia lo stesso di 10 anni fa.

Su opere e finanziamenti va garantito che il ruolo degli enti locali sia tale da consentire agli stessi di partecipare attivamente alle decisioni inerenti le ricadute degli investimenti ed all'articolazione delle tariffe sul proprio territorio, nei singoli ambiti territoriali.

Elemento incidente su questi ed altri aspetti gestori risulta **lo schema di convenzione tipo**.

Su questo documento il decreto 133/2014 contiene un disallineamento. Infatti se da un lato prevede che gli enti di governo dell'ambito predispongono la convenzione ed il disciplinare – che regolano appunto gli aspetti gestionali ivi inclusi i criteri e le modalità per la valutazione del valore residuo degli investimenti realizzati dal gestore uscente - utilizzando i documenti tipo dell'Autorità (ai quali, tra l'altro, dovranno essere adeguate anche le convenzioni in essere), dall'altro prevede poi una deroga.

La nuova norma dispone infatti che l'ente di governo dell'ambito, in mancanza dei documenti dell'Autorità predisponga autonomamente tali atti. E' evidente che così potrebbero esserci dei disallineamenti territoriali laddove una diversa impostazione metodologica impatterebbe sugli impegni delle parti e quindi sulla gestione andando a delineare situazioni anche fortemente disomogee.

Ulteriore osservazione riguarda poi la citata prosecuzione della **attività già avviate di raccolta, sistematizzazione e valutazione dei dati tecnici e gestionali**.

Come detto, la delicata fase di avvio delle competenze assegnate all'Autorità è stata abbastanza convulsa ed ha visto il susseguirsi di una notevole quantità di deliberazioni - alcune delle quali a loro volta soggette a correzioni significative – e richieste dati, tanto da generare difficoltà operative per le amministrazioni. Ciò era dovuto alle dinamiche locali, legate alla gestione comunale di tutto o parte del servizio nonché alla specifica situazione operativa dell'ente d'ambito. I Comuni si sono infatti trovati a dover ricostruire situazioni patrimoniali riferite a molti anni addietro, con i limiti dati dal regime di contabilità finanziaria propria degli enti locali.

La recente determina dell'Autorità del 16 ottobre 2014 n. 6/2014 – DSID, inerente “Diffida ad adempiere agli obblighi di predisposizione tariffaria per i soggetti per i quali non si dispone degli atti, dei dati e delle informazioni necessarie alla determinazione delle tariffe relative alle annualità 2012, 2013, 2014 e 2015” ha evidenziato tali difficoltà testimoniate appunto dal fatto che i diffidati sono tutti Comuni.

Sulla prosecuzione delle attività di raccolta vanno però risolti **problemi di tempistica e di comunicazione** (soprattutto rispetto alla succitata diffida ed ai conseguenti provvedimenti sanzionatori), con un confronto costruttivo. Ci siamo trovati infatti, come ANCI, a chiedere più di una proroga – a volte senza esito – ma resta il fatto che i Comuni non possono non ricevere nulla su un procedimento, a scadenza fissata, aperto nei loro confronti (nemmeno una semplice comunicazione, via posta elettronica certificata ad esempio, che richiama il titolo e rinvia al link del provvedimento).

Riteniamo infatti che la regolazione tariffaria sia un elemento dinamico e non può esaurirsi nella mera chiusura di un procedimento, a prescindere dal suo risultato, poichè quest'ultimo è parte integrante ed essenziale per la definizione di elementi regolatori futuri del sistema idrico.

Alla luce di ciò, pertanto, sul punto OS 18 delle linee strategiche, dove l'AEEGSI in relazione agli assetti di comparto prevede il ricorso “ad una puntuale azione di mappatura e ricostruzione, attraverso la definizione di un'anagrafica settoriale e territoriale”, riteniamo assolutamente necessario una condivisione del fine e dei mezzi per raggiungerlo, onde scongiurare il ripetersi le problematiche su esposte. Senza un preventivo confronto con l'ANCI difficilmente il succitato obiettivo potrà essere raggiunto.

Altro tema riguarda la corretta **valorizzazione degli assets**, sul quale emerge un problema essenziale per i Comuni. E' necessario infatti individuare forme di valorizzazione delle infrastrutture realizzate dai Comuni, proprietari, che consentano di considerare il patrimonio di reti e impianti complessivi per i quali il gestore sosterrà i costi di manutenzione e rinnovo. Le regole rigide di ammissione dei cespiti al computo tariffario in molti casi hanno impedito l'inclusione degli stessi, anche in relazione alle opere di urbanizzazione realizzate a scomputo. Sul **valore residuo**, oggetto di specifica declinazione nella convenzione tipo, andrebbe definito un adeguato sistema di ristoro, per Comuni e loro società patrimoniali, della perdita patrimoniale rappresentata dal deperimento dei beni funzionali già concessi in uso al gestore.

Infine per quanto attiene **la lotta alla morosità e la tariffa sociale**, risulta dirimente la possibilità che anche i livelli locali di governo possano esprimersi ed incidere su tale delicata questione, favorendo un approccio vicino ai territori ed alle relative ed effettive situazioni di impossibilità di pagamento. E' evidente che tali elementi non possono gravare eccessivamente sulle utenze domestiche, altrimenti si creerebbero situazioni paradossali. Va pertanto costruito un meccanismo di verifica delle condizioni di

morosità nonché per l'accesso agevolato alla quantità d'acqua necessaria per i bisogni fondamentali (che dovrà emergere da studi nazionali ed internazionali).

E' essenziale evidenziare che tale ultimo delicatissimo aspetto non può essere affrontato quale mero aumento tariffario per la copertura dei costi aziendali, ma ha radici più profonde e si lega alla premessa laddove è stato evidenziato che l'acqua è un bene comune da garantire alle persone.