



ADVISORY
& CAPITAL

SERVICES
ITALIA

QUADRO STRATEGICO 2019 - 2021
Indirizzi Strategici della Regolazione
Nei settori dell'Energia, delle Reti e dell'Ambiente
Procedura di consultazione indetta dall'ARERA il 10.04.2019



INDICE

1	PREMESSA	1
1.1	LA PROCEDURA DI CONSULTAZIONE.....	1
1.2	PW ADVISORY & CAPITAL SERVICES ITALIA: CHI SIAMO	2
1.3	ALCUNE NOTAZIONI DI FONDO.....	3
1.3.1	PWACS ed il Servizio Idrico Integrato.....	3
1.3.2	Deindustrializzazione e sistema-Paese.....	4
2	IL CONTESTO DI RIFERIMENTO: PUNTI DI ATTENZIONE E CRITICITÀ.....	6
2.1	PUNTI DI ATTENZIONE E CRITICITÀ	6
3	OSSERVAZIONI E PROPOSTE	11
3.1	A PROPOSITO DI <i>ACCOUNTABILITY</i> ED <i>ENFORCEMENT</i>	11
3.1.1	In generale – Il <i>private enforcement</i> e l' <i>enforcement</i> istituzionale	11
3.1.2	<i>Enforcement</i> ed investimenti	12
3.2	IN TEMA DI ASSETTO ISTITUZIONALE.....	13
3.2.1	Programmazione, adempimento e controllo.....	13
3.2.2	Organizzazione del servizio e forme di gestione.....	14
3.3	IN PUNTO DI TRASPARENZA E CONSAPEVOLEZZA.....	17
4	CONCLUSIONI.....	18

Indice delle Tabelle

<i>Tabella 1</i>	16
------------------------	----

1 PREMESSA

1.1 LA PROCEDURA DI CONSULTAZIONE

L’Autorità di Regolazione per Energia, Reti ed Ambiente (di seguito ARERA, o Autorità) ha presentato gli indirizzi strategici di orientamento della propria attività istituzionale per il triennio a venire, sottoponendoli a Consultazione presso la platea degli *stakeholder* del settore, per raccoglierne osservazioni e proposte in vista dell’adozione definitiva degli indirizzi medesimi.

Due gli elementi di partenza del documento, l’analisi di contesto e l’elencazione dei livelli e delle condizioni attuali dei diversi settori oggetto dell’intervento regolatorio, da cui trarre le indicazioni necessarie per la fissazione degli obiettivi e degli interventi, sia a livello trasversale che specifico nei diversi ambiti.

Fanno, evidentemente, da contorno al progetto la missione, le funzioni e gli obiettivi che caratterizzano e definiscono l’azione dell’Autorità in base alla propria legge istitutiva, ed i generali criteri di sostenibilità ed accessibilità dei servizi a favore dei cittadini-consumatori-utenti.

La procedura di consultazione, come annunciata, prevede sia la raccolta di osservazioni e proposte scritte che un programma di audizioni, a valle delle quali fasi sarà reso disponibile il documento definitivo. Per quanto il calendario dei lavori, per le evidenti ragioni di speditezza, presenti alcuni accavallamenti, nel senso che il termine per la presentazione di osservazioni e proposte è successivo alla data di svolgimento delle audizioni, con ciò in parte condizionando e limitando la possibilità per gli attori del comparti di esprimere pienamente il proprio punto di vista, l’occasione appare fondamentale per consentire la fissazione di una base quanto più possibile condivisa per l’avvio di un ciclo regolatorio, coincidente con l’avvio dell’attuale Consiliatura di reggenza dell’Autorità, che sia in grado di imprimere un significativo punto di svolta alla dinamica economica e sociale dei settori oggetto di regolazione.

È in questo spirito, dunque, che la scrivente, PW Advisory & Capital Services Italia Srl, sottopone rispettosamente il presente documento di Osservazioni e Proposte, offrendo così il proprio contributo allo sviluppo della politica regolatoria per il triennio 2019 – 2021.

1.2 PW ADVISORY & CAPITAL SERVICES ITALIA: CHI SIAMO

PW Advisory & Capital Services Italia Srl (in breve: PWACS) è una società privata indipendente fondata nel 2014 da esperti, nazionali ed internazionali, del settore idrico, rivolta ad offrire servizi di consulenza e assistenza ad Amministrazioni, Operatori ed Investitori nel comparto della gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica, in generale, e del servizio idrico integrato, in particolare, sia a livello domestico che internazionale, direttamente e tramite le proprie consociate in Spagna, Francia e Portogallo.

Al suo interno operano professionisti di grande esperienza nel comparto idrico, ambientale e dei SS. PP., che formano una squadra impegnata a lungo termine nel progetto. Ognuno di loro vanta una lunga esperienza direttiva nazionale ed internazionale nella gestione di servizi ed infrastrutture, nelle operazioni finanziarie ad essi associate e nel mercato dei capitali, sia a livello di analisi strategica che nella pianificazione, lo sviluppo aziendale e commerciale, le attività di ingegneria, le relazioni istituzionali.

Queste competenze, finalizzate allo specifico settore di attività, mettono a servizio del cliente l'esperienza accumulata nelle rispettive aree di gestione e nella conoscenza delle necessità funzionali ed operative, con l'obiettivo di erogare servizi di assistenza, consulenza e supporto sia a livello tecnico che societario, organizzativo e finanziario.

L'operatività di PWACS si articola in tre principali filoni:

- **Consulenza:** Servizi di consulenza Tecnica, Economica e Legale.
- **Servizi:** Prestazione di servizi tecnologici di grande specializzazione ed elevato valore aggiunto.
- **Capitale:** PWACS si presenta come una boutique specializzata nell'assistenza ad operazioni di fusioni ed acquisizioni (M&A) di aziende operanti nel suo settore di competenza. PWACS ricerca costantemente l'attivazione delle migliori pratiche operative e gestionali ed offre soluzioni integrate in ciascuna delle proprie aree di attività, offrendo servizi efficaci, efficienti e sostenibili che contribuiscano effettivamente al benessere ed allo sviluppo della società.

PWACS è orientata verso la gestione e/o la consulenza alle società, gli investitori, i fondi di capitale di rischio, fondi di debito, istituzioni finanziarie, gruppi industriali e in generale a tutte

le tipologie di entità con un interesse nei settori idrico, ambientale ed energetico. Partecipa alla ricerca di opportunità di investimento, così come nello sviluppo, nel finanziamento e nella promozione di investimenti in questi settori, sia al livello di contratti per operazioni e servizi, così come nei contratti relativi alle infrastrutture ad essa associati, nei servizi accessori e nelle opere collegate a questi settori, adattandosi alle specifiche esigenze dei suoi clienti.

PWACS fornisce consulenza, assistenza tecnica, finanza aziendale, servizi di *Project Finance*, nei processi finalizzati alla creazione di valore e/o al collocamento di titoli di società, istituzioni e nuovi progetti nel settore, fornendo una visione integrata nei loro sviluppi tecnico, strategico, economico, aziendale e legale. Nell'ambito delle proprie competenze, PWACS fornisce soluzioni globali per il settore idrico, ambientale ed energetico ed assume responsabilità per la gestione di progetti esternalizzati, infrastrutture, concessioni, cespiti e servizi dell'industria secondo la domanda dei suoi clienti, azionisti o istituzioni competenti, fornendo la gestione e la tecnologia. Forniamo soluzioni integrate per i nostri clienti nella gestione, dall'identificazione delle criticità all'ideazione ed implementazione della soluzione. Le nostre soluzioni sono basate su tecnologie selezionate attraverso i nostri *partner* specializzati nel settore tecnologico, che ci consentono di implementare processi efficaci ed economici nelle varie infrastrutture e negli impianti del servizio idrico integrato, nel sistema ambientale e nel comparto energetico.

In questo contesto, l'analisi regolatoria e tariffaria riveste una fondamentale importanza per la clientela cui PWACS si rivolge, anche allo scopo di favorire il dialogo tra le diventi componenti dell'organizzazione e dell'assetto istituzionale del servizio (Autorità, concedenti, operatori e finanziatori), con l'obiettivo di facilitare l'erogazione di servizi efficaci, efficienti ed economicamente accessibili e sostenibili, a beneficio dell'intera comunità.

1.3 ALCUNE NOTAZIONI DI FONDO

1.3.1 PWACS ed il Servizio Idrico Integrato

Pur prestando la propria attività, come anticipato, in tutto il comparto dei SS. PP. a rilevanza economica, PWACS e tutta l'equipe di professionisti che la animano, per storia e convinzione personale, si focalizza sul servizio idrico integrato.

Anche per questa ragione le osservazioni e le proposte contenute nel presente documento, ancorché estendibili, con le dovute accortezze, a qualunque tipologia di servizio pubblico, sono specificamente concepite con riferimento al SII.

1.3.2 Deindustrializzazione e sistema-Paese

È noto che il comparto dei servizi pubblici, in questa particolare stagione della storia italiana, sia allo stesso tempo l'oggetto e lo strumento di un dibattito politico dai lineamenti ideologici alquanto incerti, teso a conquistare il favore dell'elettorato cavalcandone il dissenso, piuttosto che coagularne il consenso.

Il servizio idrico integrato, in particolare, viene utilizzato in siffatto scenario per sostenere improbabili tesi circa la sua possibile (e doverosa) gratuità – tacendo, ovviamente, della necessità che i suoi costi siano trasferiti nella fiscalità generale, e dunque non solo risultino tutt'altro che gratuiti, ma – perdendo il collegamento con il consumo – divengano ancor più iniqui di quanto li si voglia far apparire ora.

In momenti maggiormente illuminati di tale confronto, piuttosto che di gratuità del servizio si parla allora di sua sottrazione alla mercificazione di mercato, con ciò intendendo l'obiettivo di escludere la componente di profitto da qualunque elemento di retribuzione per il servizio stesso, attraverso la rinuncia alla forma societaria per l'organizzazione delle gestioni e l'ostracizzazione del capitale privato dalle stesse, offrendo in cambio il ritorno alla stagione delle aziende municipalizzate, vera età dell'oro nella mitologia dei sostenitori di tale proposta.

In termini pratici, il contenuto delle posizioni più articolate si traduce nell'obiettivo della deindustrializzazione delle gestioni idriche: il che avrebbe, al di là degli impatti economici e finanziari, conseguenze che PWACS non esita a definire catastrofiche per l'intero Paese: lo sganciamento degli investimenti, già così in ritardo rispetto alle necessità, da qualunque esigenza tecnica, per essere ricondotti alla logica delle disponibilità di portafogli, da una parte, e degli interessi di partito, dall'altra, non potrebbe che determinare l'aggravamento del divario infrastrutturale che non solo separa buona parte d'Italia dal resto d'Europa, ma addirittura divide l'Italia al suo interno. Con danni all'integrità idrogeologica, e dunque alla salute pubblica, ma anche alla tutela ambientale, alla salvaguardia della risorsa ed alla parità fra i cittadini.

Le ripercussioni sul sistema economico nazionale e sul debito pubblico sarebbero probabilmente poco meno che esiziali.

Leggere, pertanto, nel documento di consultazione come l’Autorità si prefigga di monitorare, incoraggiare e sostenere lo sviluppo industriale del settore dei SS. PP., con particolare riferimento al servizio idrico, è ragione di grande soddisfazione per chi scrive, che si pone interamente a disposizione dell’Autorità stessa per sostenerne, per quanto opportuno e necessario, l’obiettivo.

2 IL CONTESTO DI RIFERIMENTO: PUNTI DI ATTENZIONE E CRITICITÀ

2.1 PUNTI DI ATTENZIONE E CRITICITÀ

Da una analisi maturata sul campo della situazione complessiva dei servizi pubblici e di quelli idrici in particolare e della percezione che ne hanno i cittadini/utenti, PWACS deriva alcuni convincimenti in ordine al contesto in cui si inserisce l'azione regolatoria, e che vale la pena di esporre puntualmente:

- ✓ A distanza di 25 anni dalla sua entrata in vigore, la Legge Galli, n. 36/94, non ha ancora trovato completa ed uniforme attuazione nel territorio nazionale, gli assetti istituzionali da essa delineati (pur con le varie modificazioni ed integrazioni che sono state apportate nel corso del tempo) sono compiuti ed operanti solo in parte della Nazione, mentre ampie aree del Paese, non a caso quelle in cui le infrastrutture sono maggiormente carenti, il servizio lascia a desiderare e la relazione commerciale con la clientela registra le maggiori sofferenze, fanno registrare resistenze e ritardi nell'attuazione del previsto assetto istituzionale che influiscono molto significativamente su efficacia, efficienza e accessibilità dei servizi, condizionandole in modo fortemente negativo.
- ✓ Nel contesto (da ultimo rilevato anche dalla recentissima sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 8/4/2019 n. 2275), di sostanziale equiordinazione tra i vari modelli di gestione disponibili per la gestione dei servizi pubblici locali (mediante il ricorso al mercato, attraverso il c.d. partenariato pubblico- privato, tramite società mista, ovvero attraverso l'affidamento diretto *in house*), l'amministrazione è chiamata ad effettuare una scelta per l'individuazione della migliore modalità di gestione del servizio rispetto al contesto territoriale di riferimento e sulla base dei principi indicati dalla legge: in definitiva, l'amministrazione è chiamata all'esercizio di poteri discrezionali al fine di tutelare l'interesse generale al perseguimento degli *"obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e qualità del servizio"*, al di là degli obblighi motivazionali che devono presiedere al compimento della scelta (rif. all'art. 34, c. 20, del d.l. n. 179/2012, ed alla relazione illustrativa con cui l'amministrazione deve illustrare le ragioni della scelta di un particolare modello di gestione del servizio pubblico), obblighi rafforzati laddove si intenda procedere ad affidamento *in-house* (ex d. lgs. n. 175/2016), in questo

regime di equipollenza tra le diverse possibilità di scelta, insomma, manca qualunque criterio di orientamento:

- Di tali scelte, rispetto alle condizioni in cui versa lo specifico servizio da affidare, caso per caso e settore per settore, quanto allo sviluppo di impianti ed infrastrutture, organizzazione operativa, approvvigionamento delle risorse, rapporti con l'utenza, allo scopo di individuare la miglior associazione tra mezzi (la forma di gestione) e fini (l'allineamento dello specifico servizio agli obiettivi desiderati a livello nazionale); e
 - Della specifica disciplina applicabile ai soggetti gestori costituiti ed individuati nelle diverse forme, sicché – in disparte le considerazioni di carattere eminentemente pubblicistico, irrilevanti ai fini del discorso in esame – una azienda *in-house* ed un concessionario totalmente estraneo all'amministrazione sono soggetti alla medesima disciplina sostanziale.
- ✓ Di più, il modello del partenariato pubblico privato istituzionalizzato (PPP-I), come previsto e favorevolmente riguardato a livello eurounitario e nazionale quale favorevole occasione di integrazione e supporto alla funzione pubblica mediante ricorso a competenze e risorse specifiche del settore privato, con identificazione degli obiettivi e delimitazione dell'obiettivo temporale di riferimento¹ è stato (artatamente?) confuso

¹ La COMUNICAZIONE INTERPRETATIVA DELLA COMMISSIONE EUROPEA sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI), C(2007)6661, si precisa che “[n]el diritto comunitario, le autorità pubbliche sono infatti libere di esercitare in proprio un'attività economica o di affidarla a terzi, *ad esempio ad entità a capitale misto* costituite nell'ambito di un partenariato pubblico-privato.” (enfasi aggiunta). Il che fa presumere che la società mista sia assimilata all'affidamento a terzi, percepita cioè come estranea all'amministrazione concedente, non solo da un punto di vista formale. Tuttavia, dopo aver doverosamente chiarito che “L'apporto privato alle attività del PPPI consiste, a parte il conferimento di capitali o altri beni, nella partecipazione attiva all'esecuzione dei compiti assegnati all'entità a capitale misto e/o nella gestione di tale entità. Al contrario, il semplice conferimento di fondi da parte di un investitore privato ad un'impresa pubblica non costituisce un PPPI. Di conseguenza, la presente comunicazione non contempla quest'ultima situazione”, e che quindi non basta un investimento di natura finanziaria ad integrare un PPP-I, si percepisce una effettiva distinzione, per quanto implicita, tra veicoli societari di incorporazione di un partenariato pubblico-privato in forma istituzionalizzata (PPP-I) e società miste che sono, invece, tali solo per la presenza, al loro interno, di capitali privati. Mentre entrambi possono avere, e spesso hanno, la medesima veste societaria (privatizzazione formale), solo alle seconde è riconosciuto il rango di entità (parzialmente) privatizzate dal punto di vista sostanziale. Il che riverbera sotto il profilo della conseguibilità di pubblici contratti: la Commissione prosegue infatti nei suoi chiarimenti affermando che “le società aperte, anche parzialmente, al capitale privato non possono essere considerate come strutture

con quello della società mista *tout court*, nella quale capitale pubblico e privato condividono un'avventura imprenditoriale non improntata né finalizzata all'attrazione di specifiche competenze e risorse private, né specificamente orientata al perseguimento di finalità pubblicistiche, talvolta persino facendo ampio ricorso al mercato del capitale di rischio e così determinando:

- da un lato, una irresolubile tensione tra gli obiettivi peculiari dell'istituto societario utilizzato per dar vita alla relazione (la società di capitali,

di gestione "interna" di un servizio pubblico nell'ambito degli enti pubblici che le detengono" (e così rafforzando l'idea che le società miste siano esterne all'amministrazione). Dovendosi assicurare il rispetto dei principi generali del diritto eurounitario, tra cui quello di trasparenza, non discriminazione e concorrenzialità, e non apparendo sensata né praticabile la scelta della indizione di due distinte gare, per la selezione del socio e per l'affidamento della concessione, la Commissione conclude – relativamente al PPP-I - per la legittimazione della cd. gara a doppio oggetto, nella quale il privato viene selezionato tramite procedura di evidenza pubblica per ricoprire la qualità di socio e per svolgere specifici compiti operativi nella gestione societaria, mentre la concessione può essere assentita in via diretta. Riguardo, invece, alle società miste "non PPP-I", la stessa Comunicazione si sofferma nel riconoscerne la legittimazione a partecipare a procedure di evidenza pubblica – quindi soggetti di mercato. Di diverso, ed opposto avviso, altre parti della produzione normativa eurounitaria: l'art. 5, comma 2, lett. a) del Reg.to n. 1370/2007, infatti, recita: "La proprietà al 100%, da parte dell'autorità pubblica competente, in particolare nel caso di partenariati pubblico-privato, non è un requisito obbligatorio per stabilire il controllo ai sensi del precedente paragrafo [ove si fissa il requisito del controllo analogo per procedere agli affidamenti diretti, NdA] a condizione che vi sia una influenza pubblica dominante e che il controllo possa essere stabilito in base ad altri criteri". Con ciò, da una parte i casi di partecipazione privata minoritaria e soggetta ad influenza pubblica dominante non sono necessariamente estranei al controllo analogo, e quindi rimangono nell'ambito interno dell'amministrazione; dall'altra i PPP-I non possono essere considerati privatizzazioni, né a loro volta estranei all'amministrazione stessa. Secondo l'istituzione europea (cfr. il LIBRO VERDE *Relativo ai PPP ed al diritto comunitario degli appalti e delle concessioni*, 30 aprile 2004, COM (2004) 327): «La ratio dell'istituto va rinvenuta nella difficoltà dell'amministrazione di reperire risorse necessarie ad assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio alla collettività. In un quadro di questo tipo, il ricorso a capitali ed energie private diventa momento quasi ineludibile nel difficile compito di garantire un'azione amministrativa efficiente ed efficace, fortemente improntata a criteri di economicità. L'acquisizione del patrimonio cognitivo, composto di conoscenze tecniche e scientifiche, maturato dal privato nelle singole aree strategiche di affari, costituisce un arricchimento del know-how pubblico, oltre che un possibile alleggerimento degli oneri economico-finanziari che le pubbliche amministrazioni devono sopportare in sede di erogazione di servizi o di realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità". Sia la Commissione che il Parlamento Europeo concordano nel ritenere che le forme di PPP non costituiscono "l'anticamera" di un processo di privatizzazione delle funzioni pubbliche, dal momento che le sinergie tra pubblica amministrazione e soggetti privati possono generare effetti positivi per la collettività, atteggiandosi a strumento alternativo alla stessa privatizzazione.»

Per questo motivo l'assemblea di Strasburgo ha qualificato, senza mezzi termini, il PPP, in tutte le sue manifestazioni, come "un possibile strumento di organizzazione e gestione delle funzioni pubbliche, riconoscendo alle amministrazioni la più ampia facoltà di stabilire se avvalersi o meno di soggetti privati terzi, oppure di imprese interamente controllate oppure, in ultimo, di esercitare direttamente i propri compiti istituzionali".

essenzialmente lucrativa), e le finalità pubblicistiche del servizio, la sua necessaria universalità, fruibilità, accessibilità, sostenibilità, così tra l'altro legittimando i ridetti malumori della pubblica opinione, o di alcuni settori di essa, circa l'apparente attitudine predatoria di determinati atteggiamenti del privato coinvolto nella gestione dei servizi pubblici; e, dall'altro lato

- Un altrettanto irrisolto conflitto di interessi all'interno della compagine societaria, nel cui seno la parte pubblica viene spesso a ricoprire troppi ruoli (azionista, concedente, amministratore del territorio, parte del vincolo parasociale), così determinando incertezze e confusioni nell'azione gestionale.
- ✓ Infine, ma non certo da ultimo per importanza, il rapporto tra piani e programmi di investimento ed effettività delle realizzazioni nel corso degli affidamenti, che presta il fianco a numerosi rilievi:
 - Sotto il profilo della esattezza dei documenti programmatici, troppo spesso solo abbozzati, o determinati in via parametrica e dunque distanti dall'effettivo stato dei fatti (si pensi ai costi di esercizio degli impianti di sollevamento, spesso addirittura alla loro reale consistenza, o allo sviluppo dei consumi);
 - Sotto il profilo della disponibilità di competenze tecniche all'interno delle amministrazioni (segnatamente, di quelle che non sono ancora confluite in una gestione integrata del servizio idrico, per carenza nel completamento dell'assetto istituzionale o per sopravvivenza del regime di salvaguardia), competenze – rare di per sé – distribuite in modo non omogeneo nella Penisola e certamente più difficili da reperire all'interno di comuni di più ridotte dimensioni, con tutto l'impatto che ne può derivare (e ne deriva in concreto) sotto il profilo della pianificazione, del controllo, dell'assolvimento delle funzioni e dell'adempimento agli obblighi che la normativa e la regolazione impongono ai soggetti concedenti, sia sul piano della pianificazione che di quello della proposta tariffaria); e
 - Sotto il profilo della verifica, continua, puntuale e, soprattutto, indipendente, delle realizzazioni e degli investimenti, che nel regime attuale sono invece lasciati ad una sorta di autocertificazione degli operatori, anche se non

soprattutto in conseguenza della combinazione di fattori sin qui sinteticamente esposti.

Non v'è dubbio che la radice della gran parte delle questioni che PWACS rileva cada al di fuori delle specifiche competenze dell'Autorità, la quale dunque poco può fare per avviarle a soluzione; ma altrettanto certo è che tali elementi esistono, e riverberano i propri effetti sul complessivo equilibrio dei servizi, specificatamente di quello idrico ed ambientale in genere, la cui regolazione è affidata all'ARERA: che, si ritiene, dovrebbe dunque tenerne conto nell'impostazione, se non degli obiettivi strategici, almeno delle proprie linee di intervento.

3 OSSERVAZIONI E PROPOSTE

Da quanto esposto nelle pagine che precedono derivano i suggerimenti che PWACS ritiene doveroso sottoporre alla considerazione dell’Autorità.

3.1 A PROPOSITO DI ACCOUNTABILITY ED ENFORCEMENT

3.1.1 In generale – Il *private enforcement* e l’*enforcement* istituzionale

L’Autorità, nel documento di consultazione qui in commento, pone notevole attenzione all’intento di rafforzare e migliorare l’*enforcement* regolatorio, come incentivo all’adozione, da parte degli operatori e di tutti i soggetti regolati di strumenti e politiche di *compliance* che non solo ne sottolineino l’*accountability* (che si vorrebbe tradurre come consapevolezza ed assunzione di responsabilità) e, conseguentemente, come deterrente all’inerzia ed alla violazione regolatorie.

Da un primo punto di vista, nel plauso generale per tale intento, appare comunque importante segnalare come esso debba essere attuato, da una parte, in modo tale da non aggravare ulteriormente l’equilibrio tra adempimenti ed obblighi di servizio, complicando una struttura già sufficientemente delicata con conseguenze che non potrebbero che tradursi in aggravio di costi e quindi in detrimento per l’utenza, che soffrirebbe di incrementi tariffari solo per far fronte ad incumbenti di carattere amministrativo che non si traducono in reali miglioramenti del servizio.

Dall’altra parte, per le già ricordate condizioni di eterogeneità nell’attuazione dell’assetto istituzionale, potrebbe essere opportuno altresì valutare l’attuazione di meccanismi tesi a disincentivare l’inerzia degli enti preposti, considerandola come una violazione regolatoria da sottoporre, a sua volta, ad *enforcement*, di guisa che tali strumenti finirebbero per essere rivolti sia alla parte concedente che a quella operativa, allo stesso modo, e così a favorire l’insieme dell’evoluzione del comparto.

Del tutto ovvio, poi, che una seria politica di responsabilizzazione e di coazione non possa che passare, preliminarmente e propedeuticamente, da un adeguato rafforzamento degli obblighi di comunicazione e trasparenza, per favorire l’informazione consapevole dell’utenza.

Si osserva che potrebbe non essere inopportuno, in siffatto contesto, e ad imitazione di quanto già avviene a livello generale nel settore della tutela della concorrenza,

valutare di introdurre meccanismi di *private enforcement* intesi come *follow-up* da parte dell'utenza, individualmente o per classi, in sede giurisdizionale civile, dell'accertamento di violazioni regolatorie da parte degli operatori. Il ristoro del danno conseguente alle violazioni già definitivamente accertate dall'Autorità avrebbe il duplice fine di:

- consentire all'utenza di beneficiare direttamente dell'azione di *enforcement*, e più in generale della vigilanza regolatoria, giovandosi così dell'azione dell'Autorità (ed accorciando la distanza nella percezione generale tra istituzioni e vita reale); e di
- stimolare una relazione partecipata degli utenti nell'ambito della dialettica con operatori ed Autorità, a tutto vantaggio della consapevolezza, della trasparenza e quindi dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi.

Naturalmente, a differenza di quanto registrato appunto in ambito concorrenziale, manca per il comparto dei SS.PP., e segnatamente per quelli oggetto dell'azione dell'Autorità, il crisma legislativo che riconosca valore di piena prova agli accertamenti regolatori per consentirne l'azionabilità giudiziaria (cfr. Direttiva 2014/104/UE e d. lgs. 19 gennaio 2017, n. 3). Pure, non sembra estraneo alle competenze ed alle attribuzioni dell'Autorità un intervento "spontaneo" di matrice regolatoria che anticipi e favorisca almeno la parte sostanziale di tali discipline (p. es. in merito all'accessibilità dei mezzi di prova), mentre si provvede a sollecitare, con i poteri di segnalazione, l'intervento del legislatore.

3.1.2 Enforcement ed investimenti

Nello stesso solco, e con le medesime finalità, potrebbe essere considerato di valutare l'opportunità di estendere l'*enforcement*, e quindi anche il *private enforcement*, alla violazione degli obblighi manutentivi e realizzativi imposti dai documenti convenzionali di riferimento (convenzioni di gestione, capitolati d'onori, piani d'ambito), andando specificatamente a colpire:

- la mancata o tardiva effettuazione di manutenzioni ordinarie, che si traducono in manutenzioni straordinarie e nuovi investimenti, che si sarebbero potuti evitare e che, nei fatti, corrispondono però ad un beneficio economico per il soggetto gestore sotto il profilo dell'incremento di RAB;

- la mancata o tardiva effettuazione degli investimenti programmati, messa in moto delle procedure di appalto ed approvazione progettuale, e tutti gli aspetti connessi;
- la mancata programmazione, o segnalazione delle necessità di programmare, relativamente ad infrastrutture ed impianti di prevedibile necessità nel visibile futuro;
- il mancato conseguimento del giusto livello di condivisione con le istituzioni e le comunità di riferimento dei programmi e dei progetti.

3.2 IN TEMA DI ASSETTO ISTITUZIONALE

3.2.1 Programmazione, adempimento e controllo

Corollario di tutto quanto sin qui svolto, ed al fine di rendere viepiù pregnante ed efficace l'azione dell'Autorità, almeno con riferimento specifico alle situazioni istituzionalmente ed operativamente meno favorite, perché affette dai ritardi e dalle inerzie che si sono rilevate, ovvero perché improntate a quell'ottica di salvaguardia che lascia nelle mani di enti concedenti non in grado di conseguire autonomamente il giusto livello di competenza ed organizzazione per il disbrigo delle funzioni che pure la legge assegna ad essi in ragione del proprio ruolo, senza considerarne, per l'appunto, le caratteristiche soggettive, ovvero ancora caratterizzate da un *gap* impiantistico ed infrastrutturale di particolare gravità², si valuti

L'introduzione di un sistema di supporto e controllo, a beneficio dei concedenti, che sia terziarizzato rispetto agli enti (mediante il ricorso ad incarichi di consulenza specialistica), con applicazione di costi standard parametrati al numero di utenti e fissati a priori dall'Autorità, cui competerà altresì la gestione di un registro, o albo, dei possibili affidatari di tali incarichi e l'affidamento, mediante sorteggio degli incarichi stessi, per mandati non più che triennali, non rinnovabili, presso gli enti che ne abbiano necessità. Gli oneri andrebbero messi a carico degli operatori, eventualmente con vincolo di non trasferimento in tariffa (a titolo di contributo di vigilanza, p. es.), mentre i risultati sarebbero ad esclusivo beneficio degli enti concedenti e dell'Autorità stessa.

² E relativamente al quale si apre il filone tematico relativo alla possibile introduzione di una tariffa unica nazionale, in cui peraltro PWACS non crede, che riconosca agli ambiti maggiormente virtuosi il merito degli sforzi sin qui compiuti e li sollevi da inasprimenti, tariffari o fiscali, conseguenti alla necessità di fronteggiare le inerzie istituzionali che si sono registrate altrove.

Si ritiene che questi incarichi esterni, peraltro da attivare solo ove effettivamente ritenuti necessari, sia pure in presenza del dovuto stimolo per il superamento delle maggiori criticità, potrebbero portare in breve tempo al compimento di analisi puntuali sull'effettivo stato delle gestioni nei diversi ambiti, e quindi alla miglior individuazione – di cui si dirà meglio appresso – delle più idonee soluzioni per l'allineamento perequativo a livello nazionale della qualità dei servizi e dei livelli di tutela ambientale e salvaguardia della risorsa.

Tali analisi costituirebbero la base per le scelte partecipative di cui si avverte l'esigenza, al fine di ricavarne lo strumento di pianificazione da porre a base delle gestioni, con l'avvertenza che la partecipazione, il dibattito pubblico, devono sottostare a due regole a loro volta, una di carattere temporale, nel senso che la procedura non può svolgersi illimitatamente allo scopo o con l'effetto di ritardare l'approvazione del piano e dunque l'affidamento della sua realizzazione; e che – collegato ma non dipendente dal precedente – il risultato del dibattito non potrà prescindere dal fabbisogno individuato, sicché – per fare un esempio – ove emerga la necessità di realizzare un nuovo impianto di depurazione dei reflui civili, si potrà discutere tra le opzioni presentate circa la sua ubicazione, i tempi della sua costruzione rispetto ad altre opere eventualmente ritenute più urgenti, la tecnologia da applicarvi tra quelle ipotizzate: ma non accantonare il progetto, postergarlo oltre i limiti di legge, richiedere che vi sia applicata una tecnologia non compresa tra le opzioni considerate perché inadatta alle circostanze o non ancora adeguatamente consolidata.

3.2.2 Organizzazione del servizio e forme di gestione

Overo dell'organizzazione dei mezzi (rispetto ai fini)

È noto come la Costituzione ammetta e tuteli la proprietà privata e la libertà di iniziativa economica nei limiti delle funzioni e finalità, la cui declinazione affida alla legge ordinaria, di interesse sociale cui esse debbono essere orientate. Questo è dunque il fondamento che legittima il coinvolgimento del capitale privato, ed anche il ricorso agli strumenti di diritto privatistico, nell'organizzazione delle forme di gestione dei servizi pubblici. S'è visto, per converso, come l'attuazione che sin qui si è data di questo presupposto abbia avuto carattere problematico, per non aver saputo risolvere le tensioni proprie allo strumento adottato rispetto ai fini che ci si era prefissi. Come si è già avuto modo di osservare, l'enunciazione delle finalità

della gestione dei servizi pubblici, vieppiù nella misura in cui essa è affidata a soggetti (parzialmente, o totalmente, estranei all'amministrazione pubblica) è esattamente quello che è mancato nell'attuale assetto organizzativo delle forme di gestione dei servizi pubblici e delle attività in concessione.

In altre parole, a dispetto del più elementare principio dell'organizzazione, i mezzi oggi prescindono dai fini, ne costituiscono variabile indipendente.

La tensione cui s'è già fatto cenno all'interno dello strumento capitalistico per eccellenza tra le due anime che lo compongono, pubblica e privata, in assenza della declinazione delle finalità, o se si vuole della distinzione dei mezzi per ordinarli rispetto ai fini, ha determinato sovente una finanziarizzazione delle gestioni i cui effetti - i risparmi e le efficienze gestionali, convenienti per gli azionisti in quanto massimizzano i dividendi - ricadono sullo stato di manutenzione delle infrastrutture e sulla qualità del servizio. Le prime assorbiranno poi una maggior quantità di investimenti, la cui quota di ammortamento fa aumentare la tariffa – se il concedente lo permette, tenuto conto di ragioni che non sono necessariamente solo legate all'attuazione dei piani – e la cui effettuazione porta vantaggi alle ditte appaltatrici, spesso collegate al privato-investitore.

L'azione regolatoria dovrebbe dunque trovare gli strumenti di un possibile riordino delle attività che qui si definiscono necessarie per l'ammodernamento della normativa riguardante i servizi pubblici: ricognizione dei bisogni, identificazione delle priorità e delle finalità, coinvolgimento popolare, abbinamento dei mezzi ai fini e sistema dei controlli.

Allineare i mezzi ai i fini. Previa realistica ricognizione delle condizioni in cui versa ciascuna gestione (e che si immagina, schematicamente, di poter classificare in gestioni mature, da potenziare ed in ritardo), i fini stessi – *recte*, le funzioni e le finalità sociali dell'iniziativa economica e della proprietà privata – dovrebbero essere chiaramente enunciati e declinati, anche in una possibile articolazione di possibilità – o priorità – differenziate, con lo scopo di favorire il già citato allineamento dei mezzi ai fini, cioè l'abbinamento della forma di gestione maggiormente idonea a ciascuna situazione operativa riscontrata in concreto; l'orientamento strategico delle gestioni in funzione delle necessità e priorità specifiche del territorio, l'efficiente ed efficace allocazione delle risorse tra le diverse opzioni di investimento da parte delle pubbliche finanze, in un'ottica di

tutela del territorio che, partendo dallo specifico, porterebbe giovamento a livello generalizzato per l'intera comunità nazionale. A queste condizioni, decisamente diverse tra loro, si crede, devono corrispondere strumenti di intervento, o se si preferisce forme di gestione, altrettanto differenti. E, nel contesto già definito, in cui può farsi ricorso alternativamente all'autoproduzione, alla società mista o all'affidamento a terzi, si tratta di tentare, da un lato, l'individuazione dello strumento meglio rispondente alle specifiche condizioni, e dunque finalità, di ciascuna gestione.

La regolazione potrebbe dunque valutare l'introduzione di meccanismi, se non di rigorosa disciplina, almeno di incentivazione all'adozione di forme di gestione rispondenti alle finalità pubbliche, a loro volta derivanti dalle condizioni del servizio, e che meglio valorizzino le caratteristiche delle forme stesse, magari prendendo a riferimento il seguente schema:

Tabella 1.

Ipotesi da abbinamento tra condizioni del servizio, finalità pubbliche e forme di gestione		
Condizioni del servizio	Finalità Pubbliche	Forma di gestione
Gestione Matura (dotazione impiantistica ed infrastrutturale consolidata e sostanzialmente completa, programma di investimenti in corso di realizzazione puntuale, relazione commerciale con l'utenza affidabile e serena)	<ul style="list-style-type: none"> • Progressivo miglioramento dei livelli di qualità contrattuale e tecnica, • Stabilità tariffaria, • <i>Serviceability</i> 	Affidamento a terzi , come formula più idonea; le altre, in via sussidiaria.
Gestione da Potenziare (Necessità di completare la dotazione impiantistica ed infrastrutturale, sia pure in termini relativamente marginali; di accelerare la realizzazione del piano di investimenti, di migliorare la qualità tecnica e commerciale)	<ul style="list-style-type: none"> • Completamento della dotazione impiantistica ed infrastrutturale, • Salvaguardia ambientale e della risorsa, • Evoluzione della qualità erogata 	Partenariato Pubblico-Privato Istituzionale (PPP-I) , come formula da privilegiare; eventualmente affidamento a terzi. <i>In-house providing</i> solo in presenza di specifiche motivazioni, da rendicontare analiticamente
Gestione in Ritardo (dotazione impiantistica ed infrastrutturale gravemente)	<ul style="list-style-type: none"> • Accelerazione dell'attuazione del programma di investimenti, 	<i>In-house providing</i> , quale forma preferibile. In alternativa, PPP-I.

carente, attuazione del Piano d'Ambito insufficiente, qualità tecnica e/o contrattuale insoddisfacente)	<ul style="list-style-type: none"> • Recupero delle carenze infrastrutturali ed impiantistiche, • Sostenibilità sociale, • Accessibilità del servizio • Raggiungimento di livelli minimali di qualità erogata 	Affidamento a terzi solo in presenza di specifiche motivazioni, da rendicontare analiticamente
---	---	--

3.3 IN PUNTO DI TRASPARENZA E CONSAPEVOLEZZA

A completamento e coniugazione degli obiettivi e delle linee di intervento di cui sopra, e sempre nell'ottica di favorire la maturazione presso tutti gli *stakeholder* di una consapevolezza fondata sulla conoscenza, con il favore delle tecnologie info-telematiche disponibili,

Si valutino le migliori modalità di pubblicazione di qualunque confronto tra obblighi assunti, prestazioni dichiarate e prestazioni rilevate, perché no in una con i risultati di esercizio dei soggetti gestori.

4 CONCLUSIONI

PWACS Italia è lieta di aver avuto l'opportunità di esporre le proprie osservazioni e proposte – peraltro in gran parte già contenute nel volume «*La gestione dei servizi pubblici e la “disonomia dello Stato”*», Aracne Editrice, Roma, 2019, scritto da uno dei partner di PWACS stessa – e di metterle a disposizione dell'Autorità, nell'ottica di un dialogo costruttivo e, si spera, di lunga durata nell'interesse di tutti gli *stakeholder* dei servizi oggetto di regolazione da parte dell'Autorità stessa.



Via Ticino, 7
00158 Roma (Italia)
www.pwacs.it
info@pwacs.it
Tel +39 335 810 6913
Tel +39 335 373 880