

**MEMORIA 25 SETTEMBRE 2014**

**467/2014/I**

**CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE 12  
SETTEMBRE 2014, N. 133, RECANTE MISURE URGENTI PER  
L'APERTURA DEI CANTIERI, LA REALIZZAZIONE DELLE  
OPERE PUBBLICHE, LA DIGITALIZZAZIONE DEL PAESE, LA  
SEMPLIFICAZIONE BUROCRATICA, L'EMERGENZA DEL  
DISSESTO IDROGEOLOGICO E PER LA RIPRESA DELLE  
ATTIVITA' PRODUTTIVE (AC 2629)  
c.d. 'SBLOCCA ITALIA'**

Memoria per l'audizione presso la Commissione VIII della Camera dei Deputati

Roma, 29 settembre 2014

*Signor Presidente, Gentili Deputate e Deputati,*

*desidero ringraziare la VIII Commissione della Camera dei Deputati per aver voluto invitare in audizione l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, anche a nome dei miei Colleghi Alberto Biancardi, Luigi Carbone, Rocco Colicchio e Valeria Termini, in merito all'esame del decreto-legge n. 133/2014 "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive" per la sua conversione in legge.*

*Nella presente memoria questa Autorità si sofferma sulle disposizioni del decreto legge che attengono alle materie ricomprese nelle proprie competenze e, segnatamente, su quanto disposto negli articoli:*

- a) articolo 7, in tema di gestione di risorse idriche;*
- b) articolo 37, in tema di misure per l'approvvigionamento e il trasporto del gas naturale.*

*Con questa audizione, l'Autorità intende offrire un contributo ai lavori della VIII Commissione, dando contestualmente la piena disponibilità a fornire ulteriori integrazioni alle considerazioni che ci accingiamo ad esporre succintamente, sia in forma scritta, sia rispondendo direttamente ad eventuali domande e richieste di chiarimenti che Vorrete avanzare.*

Roma, 29 settembre 2014

IL PRESIDENTE

*Guido Bortoni*

Il decreto-legge 12 settembre 2014 n. 133 (di seguito: il DL) contiene 43 articoli, relativi a diversi settori caratterizzanti l'economia italiana.

Nella memoria questa Autorità intende soffermarsi sulle disposizioni degli articoli concernenti unicamente le tematiche che già rientrano *ex lege* tra le proprie competenze o assegnate *ex novo* dal DL e, in particolare, sugli articoli 7 e 37 in materia di:

- a) gestione delle risorse idriche (art. 7)
- b) misure urgenti per l'approvvigionamento e il trasporto del gas naturale (art. 37).

#### **a) Articolo 7: gestione delle risorse idriche**

Le disposizioni contenute all'art. 7 del DL in esame incidono su numerosi e rilevanti aspetti di interesse per l'Autorità nel settore idrico. In particolare, le nuove norme riguardano, da una parte, gli assetti istituzionali e organizzativi del settore (in breve: la *governance*) e, dall'altra, la qualità ambientale e del servizio reso all'utenza, anche in relazione al rispetto degli standard stabiliti a livello europeo, tramite la promozione degli interventi infrastrutturali nel settore (in breve: gli investimenti).

L'Autorità condivide i principi generali sottesi alla normativa in questione, che induce e favorisce processi di aggregazione dei servizi sia relativamente all'affidamento del servizio – per quanto riguarda l'assetto dei soggetti competenti all'affidamento del servizio e i correlati ambiti territoriali - sia con riferimento ai soggetti gestori e permette di conseguire più elevati standard di qualità dei servizi, tramite l'ulteriore promozione degli investimenti infrastrutturali rispetto a quella già significativa indotta dalla regolazione.

Relativamente ai soggetti gestori, l'articolo sancisce il principio dell'unicità della gestione per ambito, in luogo del criterio della unitarietà precedentemente previsto: tale modifica appare appropriata e coerente con la finalità di aggregazione, semplificazione, crescita dimensionale e riduzione numerica degli esercenti i servizi; funzionale al conseguimento da un lato di più elevati livelli di qualità del servizio, dall'altro di maggiore efficienza gestionale.

Il perseguimento degli obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi - anche in un'ottica di tutela ambientale e della risorsa - e dell'efficienza richiede, infatti, la presenza di soggetti gestori (a prescindere dalla proprietà dei medesimi, pubblica o privata, che non è rilevante per quanto attiene alla regolazione) di carattere industriale e con dotazione

finanziaria adeguata, prevedendo la necessaria razionalizzazione del numero di operatori esistenti, al fine di garantire congrui livelli di prestazione al minor costo, nonché la possibilità di liberare risorse attraverso una crescita della produttività.

Relativamente alla *governance*, si condivide la scelta del legislatore - dopo aver attribuito nel 2012 a questa Autorità le funzioni di regolazione e controllo del settore - di proseguire nel processo di riordino della medesima, prevedendo: a) l'obbligatorietà di partecipazione degli enti locali agli Enti di governo d'ambito - con l'esplicito trasferimento a questi ultimi delle competenze spettanti agli enti locali relativamente al settore idrico - assistita da specifici poteri sostitutivi in capo ai Presidenti delle Regioni, b) il citato principio di unicità di gestione, c) la previsione di specifici poteri sostitutivi in caso di mancato avvio della procedura di affidamento della gestione unica da parte dell'ente d'ambito e, infine, d) le norme volte ad assicurare il subentro del gestore unico ai diversi soggetti attualmente operanti.

Parimenti condivisibile risulta, alla luce dell'esito del referendum del giugno 2011, la prevista possibilità per l'Ente di governo d'ambito di deliberare la forma di gestione tra tutte quelle ammesse dall'ordinamento europeo.

Al fine di promuovere la realizzazione degli investimenti, appare inoltre positiva l'esplicitazione della competenza dell'Autorità a definire, nell'ambito della convenzione-tipo, i criteri e le modalità per la valutazione del valore residuo degli investimenti realizzati dal gestore uscente, in relazione alla quale l'Autorità ha già stabilito alcuni primi criteri. Ciò evidenzia come, in presenza della regolazione indipendente, la convenzione-tipo sia elemento rilevante al fine del completamento del quadro di riferimento.

Risulta, altresì, opportuna l'introduzione dell'obbligo di corresponsione del valore di rimborso al gestore uscente, previsione che fughe alcune incertezze ingeneratesi nella vigenza del precedente quadro normativo.

Per quanto riguarda le norme relative alla promozione degli investimenti, pur condividendo la previsione di affiancare alla regolazione un Fondo *ad hoc*, alimentato anche tramite le risorse stanziata dalla delibera CIPE n. 60/12 non ancora utilizzate, si rilevano, nell'attuale formulazione della norma, alcune criticità relative alla configurazione, ai criteri, alle

modalità e all'entità delle risorse destinate agli interventi che il Fondo è chiamato a finanziare. Vi è una necessità di coordinare la funzione del Fondo con l'azione della regolazione dell'Autorità.

Resta, inoltre, preoccupazione la previsione secondo la quale l'Autorità, attraverso la definizione delle convenzioni tipo, deve individuare gli strumenti per assicurare il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione. Infatti, il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario costituisce un obbligo per il gestore, mentre alla regolazione spetta il compito di assicurare, tramite le tariffe, la copertura dei soli costi efficienti per l'erogazione del servizio.

Si esprimono nel seguito ulteriori puntuali considerazioni, all'uopo formulando alcune proposte di modifica e di integrazione dell'art. 7, che l'Autorità segnala come opportune di considerazione in sede di conversione del DL.

### **Governance**

Lo stato della legislazione regionale di riordino degli ambiti territoriali ottimali (ATO) presenta rilevanti asimmetrie, sia sotto il profilo della delimitazione territoriale sia della riattribuzione delle funzioni svolte dalle Autorità d'Ambito già soppresse.

Infatti, le dimensioni degli ATO, definite dalla normativa sin qui vigente, risultano molto eterogenee sul territorio nazionale: a fronte di un valore medio per ATO di circa 812.402 abitanti residenti (distribuiti su un territorio di circa 4.170 kmq), si rilevano ATO con oltre 4 milioni di abitanti (per esempio, l'ATO Unico Puglia) e altri con popolazione al di sotto delle 300 mila unità (dato medio riscontrato per il Friuli Venezia Giulia, le Marche e, naturalmente, la Valle d'Aosta).

Occorre, inoltre, rilevare che, per quanto attiene alla riattribuzione delle funzioni svolte dalle ex Autorità d'Ambito, le scelte compiute a livello regionale non hanno ancora pienamente condotto verso modelli dotati degli auspicati caratteri di omogeneità sul territorio nazionale, con divaricazioni tuttora sussistenti tra le diverse situazioni regionali. Vi sono, infatti, alcune Regioni che dopo aver consolidato una organizzazione con più

ATO, sono passate alla aggregazione di compiti e funzioni su scala regionale (ATO regionale); altre che avevano adottato tale soluzione fin dall'inizio, l'hanno confermata; altre ancora hanno mantenuto l'organizzazione con più ATO all'interno del territorio regionale.

Inoltre, sono diffusi sul territorio nazionale casi di mancata adesione degli enti locali all'Ente di governo dell'ambito. In considerazione di ciò, l'Autorità, già in sede di definizione delle regole tariffarie per il primo periodo regolatorio 2012-2015, ha previsto l'esclusione dall'aggiornamento tariffario delle gestioni che non hanno effettuato la consegna degli impianti nonostante vi fossero tenute .

Appaiono, dunque, particolarmente opportune le disposizioni contenute all'**art. 7, comma 1**, del DL, che, alla **lett. b)**, con riferimento all'assetto organizzativo dei bacini di domanda del servizio, esplicitano il carattere obbligatorio della partecipazione degli enti locali all'Ente di governo di ciascun ATO, assistito da uno specifico potere sostitutivo in capo al Presidente della Regione in caso di inerzia da parte degli enti locali medesimi. A tal fine, viene coerentemente precisato che all'Ente di governo dell'ambito sono trasferite *ex lege* tutte le competenze degli enti locali territoriali in materia di gestione delle risorse idriche, compresa la programmazione delle pertinenti infrastrutture.

Tale norma prevede inoltre che, qualora l'ATO coincida con l'intero territorio regionale, sia consentito l'affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali di minore dimensione, ma alla duplice condizione che essi non risultino inferiori al territorio delle province o delle città metropolitane interne alla Regione e che ciò si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza. Tale previsione, **che potrebbe essere rafforzata tramite l'esplicitazione di requisiti più restrittivi e verificabili**, conferma l'opportunità di favorire il percorso di creazione di ambiti di carattere regionale per lo svolgimento dei servizi. In considerazione dei dati e delle informazioni concernenti le grandezze infrastrutturali e gestionali del servizio – che, fin dall'inizio della propria attività nel comparto, l'Autorità sta acquisendo e sistematizzando – si conferma, peraltro, l'iniziativa dell'Autorità ad effettuare, via via che il quadro legislativo regionale viene definito e aggiornato, ulteriori analisi e verifiche al fine dell'individuazione del dimensionamento ottimale dei bacini di domanda.

Al riguardo, occorre osservare che una delle principali criticità del servizio idrico integrato (SII) in Italia, riscontrate dall'Autorità, va individuata nell'eccessiva frammentazione ed eterogeneità dei soggetti gestori, tra cui figurano, tra l'altro, grandi società quotate affidatarie del servizio per vasti ambiti territoriali del Paese, accanto ad un numero molto elevato di piccole gestioni comunali in economia. In particolare, gli operatori ad oggi censiti dall'Autorità sono pari a 1.544, cui si aggiungono una molteplicità di soggetti non iscritti alla anagrafica dell'Autorità, ad oggi stimabili in oltre 600, per cui sono in corso verifiche volte a ricostruire la filiera idrica, che hanno già condotto all'individuazione, e penalizzazione tramite l'imposizione di tariffe di ufficio di 178 gestioni.

Assai rilevanti appaiono le disposizioni, contenute nel medesimo **comma 1, lett. d)**, volte a ribadire, in coerenza con l'esito del referendum del giugno del 2011 (primo quesito)<sup>1</sup>, la possibilità per l'Ente di governo dell'ambito di deliberare la forma di gestione fra tutte quelle previste dall'ordinamento europeo (i.e.: procedura ad evidenza pubblica, affidamento a società mista con gara per la scelta del socio privato, in *house providing*), provvedendo conseguentemente, nel rispetto del citato principio di unicità della gestione, all'affidamento del servizio in osservanza della normativa europea e nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica.

Il medesimo **art. 7, comma 1, lett. e)**, apporta sostanziali modifiche all'art. 151 del d.lgs. n. 152/06, norma che reca i criteri legislativi di riferimento per la predisposizione della convenzione-tipo di gestione del SII, oggi attribuita alla competenza dell'Autorità.

La norma - che peraltro interviene su una materia rispetto alla quale l'Autorità ha già avviato uno specifico procedimento (412/2013/R/idr), nell'ambito del quale è stata effettuata una prima consultazione pubblica (171/2014/R/idr) e i cui termini sono stati

---

<sup>1</sup> Si veda sul punto la sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2011, ove, in sede di ammissione del relativo quesito referendario, è stato affermato che “*all’abrogazione dell’art. 23-bis [poi effettivamente verificatasi] (...) conseguirebbe l’applicazione immediata nell’ordinamento italiano della normativa comunitaria (come si è visto, meno restrittiva rispetto a quella oggetto di referendum) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l’affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica. Ne deriva l’ammissibilità del quesito per l’insussistenza di impedimenti di natura comunitaria.*”

differiti in ragione delle novazioni normative che si stanno analizzando - tende opportunamente ad adeguare il contenuto del citato art. 151 del Codice dell'Ambiente alle modifiche normative intercorse nell'ultimo triennio, che hanno determinato il passaggio del settore da una regolazione prevalentemente demandata alle convenzioni di gestione, stipulate a livello locale, ad una regolazione imperniata sulle disposizioni introdotte da un regolatore indipendente di carattere nazionale. Giova in questa sede rammentare che la definizione delle convenzioni-tipo - quale elemento che consente di superare le difformità riscontrate a livello locale - rappresenta un aspetto fondamentale di completamento del nuovo sistema di regole introdotto dall'Autorità, destinato a mutare ed evolvere in ragione dello sviluppo del quadro di regolazione che si sta portando a compimento.

Si evidenzia, tuttavia, che talune modifiche apportare dal DL in esame all'art. 151 del d.lgs. n. 152/06 rischiano di determinare criticità tali da richiedere, a parere di questa Autorità, specifiche valutazioni di intervento in sede di conversione.

Ci si riferisce, in primo luogo, alla possibilità di prevedere nelle convenzioni di gestione il subaffidamento del servizio, previa approvazione espressa da parte dell'Ente di governo d'ambito. Tale previsione non appare del tutto coerente con il principio dell'unicità della gestione sancito, peraltro, dallo stesso art. 7.

**L'Autorità chiede, dunque, di valutare la soppressione di tale previsione o, in subordine, l'introduzione di requisiti verificabili dall'Ente di governo d'ambito che limitino la possibilità di ricorrere al subaffidamento del servizio,** comunque ammettendo detta facoltà soltanto fino alla scadenza prevista per l'avvio della gestione unica del servizio.

In secondo luogo, la disposizione prevede che le convenzioni tipo approvate dall'Autorità debbano disciplinare in particolare *“gli strumenti per assicurare il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione”*, oltre all'obbligo del suo raggiungimento. Tale previsione appare potenzialmente critica. Infatti, una regolazione economica ottimale non dovrebbe prevedere strumenti volti ad assicurare l'equilibrio economico-finanziario anche in presenza di una gestione inefficiente, bensì meccanismi

volti a stimolare l'efficienza e ad assicurare la redditività dell'attività economica per i soli soggetti gestori in grado di erogare il servizio a costi efficienti.

La previsione di specifici strumenti di garanzia dell'equilibrio economico finanziario privi di adeguate valutazioni di efficienza porterebbe, da una parte, al trasferimento sugli utenti di costi anche non efficienti, con l'effetto di incrementare le tariffe; dall'altra, all'eliminazione di ogni rischio di impresa per il gestore del SII, fino a determinare la necessaria riqualificazione delle concessioni di gestione in contratti di appalto con rischio di violazione di norme europee e nazionali, con particolare riferimento ai cogenti obblighi di apertura al mercato che caratterizzano la disciplina degli appalti.

Come noto, infatti, la giurisprudenza comunitaria<sup>2</sup> ha da tempo precisato che il principale tratto distintivo del contratto di concessione - che vale a distinguerlo dal contratto di appalto - è proprio l'assunzione del rischio legato alla gestione del servizio, nel senso che il concessionario assume (e deve assumere) almeno in parte il rischio economico della gestione, perché il guadagno che egli percepisce non è legato al versamento di un prezzo o di un corrispettivo da parte della pubblica amministrazione contrattualmente stabilito e garantito (come nel contratto di appalto), bensì direttamente alla gestione del servizio<sup>3</sup>, risultando i suoi ricavi esposti nel *quantum* ad un certo margine di aleatorietà. **L'Autorità, dunque, propone di valutare la modifica di detta disposizione, riconducendo l'equilibrio economico-finanziario alla responsabilità, posta in capo ai gestori ed estranea alla regolazione, di esercire i servizi secondo criteri di efficienza.**

In terzo luogo, le modifiche apportare dal DL in esame all'art. 151 del d.lgs. n. 152/06 stabiliscono, recependo un orientamento giurisprudenziale già formatosi in relazione ai poteri dell'Autorità, che *“le convenzioni esistenti devono essere integrate (..) secondo le*

---

<sup>2</sup> Oggi confermata anche dall'art.5 della Direttiva 2014/23/UE.

<sup>3</sup> Se non si verifica tale assunzione di una parte apprezzabile del rischio economico da parte del gestore, non si è dunque, secondo il diritto dell'Unione, in presenza di una concessione ma di un appalto, anche se il relativo contratto è qualificato dalle parti con il nome di “concessione”. Cfr. *ex multis*: Comunicazione della Commissione 12 aprile 2000; sentenza CGCE 10 novembre 1998 in C-360/96; sentenza CGCE 7 dicembre 2000 in C-324/98; Sentenza CGUE 10 marzo 2011 in C-274/09; sentenza. CGCE, 18 luglio 2007, C-382/05; sentenza Corte di Giustizia C.E., 13 ottobre 2005, C-458/03; Corte di Giustizia C.E., 7 dicembre 2000, C 324/98.

*modalità stabilite dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico.*” Al fine di evitare nuovi contenziosi, appare opportuno precisare che la citata previsione si ricollega al potere, oggi intestato all’Autorità e già esercitato in relazione al primo periodo regolatorio 2012 - 2015, di incidere sulle convenzioni in corso. **L’Autorità propone quindi di inserire esplicitamente il riferimento puntuale alle norme che già attribuiscono all’Autorità il potere di incidere sulle convenzioni in corso** (art. 2, comma 12, lett. h) e comma 37 della legge 481 del 1995 e art. 10, comma 14, lett. d) ed f) del d.l. n. 70 del 2011), **a valere ex nunc.**

Riguardo le integrazioni apportate dal **comma 1, lett. g)**, all’art. 156 del d.lgs. n. 152/06, con le quali è attribuito a questa Autorità il compito di stabilire i criteri di ripartizione della tariffa del SII, a seguito della sua riscossione, tra i diversi gestori interessati (gestore del servizio di acquedotto, fognatura e depurazione), si rileva la gravosità del compito assegnato, per cui si **renderebbe necessario un contestuale incremento della dotazione organica.**

L’art. 7, **comma 1, lett. i)**, del DL reca inoltre numerose disposizioni relative alle gestioni esistenti, sostituendo interamente i commi da 1 a 5 dell’art. 172 del d.lgs. n.152/06.

In tale contesto, il decreto prevede opportunamente l’obbligo - per gli enti d’ambito che non hanno ancora provveduto - di adottare, entro il 13 settembre 2015, il Piano d’Ambito, di scegliere la forma di gestione e di avviare la procedura di affidamento, disponendo l’affidamento del servizio al gestore unico con conseguente decadenza degli affidamenti attualmente esistenti. La norma, inoltre, prevede, al fine di implementare il principio di unicità della gestione all’interno dell’ATO, che il gestore del SII subentri, alla data di entrata in vigore di tale provvedimento, agli ulteriori soggetti operanti all’interno del medesimo ATO.

A completamento di tali disposizioni viene, tuttavia, introdotta una deroga, riferita ai casi in cui i gestori attualmente presenti, diversi dall’affidatario di ambito, esercitano il servizio *“in base ad un affidamento assentito in conformità alla normativa pro tempore vigente e non dichiarato cessato ex lege”*; in relazione a tali casi, la disposizione in esame prevede che *“il gestore del servizio idrico integrato subentra”* non già alla data di entrata in vigore

D.L., bensì “*alla data di scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto*”. Si tratta, in sostanza, di una clausola di salvaguardia delle gestioni in essere. Tale deroga potrebbe vanificare in parte i positivi effetti del nuovo art. 172, atteso che la quasi totalità delle gestioni diverse dalle società affidatarie d’ambito oggi presenti eroga il servizio “*in base ad un affidamento assentito in conformità alla normativa pro tempore vigente e non dichiarato cessato ex lege*”. La deroga finirebbe quindi per intercettare la gran parte delle gestioni verso cui la norma principale - che disciplina il subentro del gestore affidatario per l’ambito al fine di assicurare l’unicità della gestione - è rivolta.

Appare dunque opportuno valutare una modifica della norma. **Si chiede pertanto**, esplicitando che resta fermo altresì il rispetto della durata della concessione già definita a favore del soggetto subentrante, **di considerare la soppressione della deroga o la formulazione di una deroga maggiormente restrittiva**. In tal caso sarebbe **opportuna una revisione del comma successivo** (comma 3 del nuovo art. 172), in quanto la previsione di una soglia del 25% della popolazione ricadente nell’ambito, quale condizione per il concreto avvio dell’affidamento al gestore unico di ambito, richiederebbe ulteriori approfondimenti in ordine alla congruità della soglia stessa e alle tempistiche sottese alle procedure di accorpamento prospettate.

Il comma 4 del citato art. 172, come modificato dall’art. 7, introduce opportunamente alcuni meccanismi finalizzati a superare l’eventuale inerzia da parte degli enti chiamati a procedere all’affidamento in base alla nuova disciplina legislativa, intestando in particolare specifici poteri sostitutivi ai Presidenti delle Regioni o, in caso di inerzia anche di questi ultimi, al Presidente del Consiglio dei Ministri, tramite la nomina di appositi commissari *ad acta*, precisando infine che la violazione della citata disposizione comporta responsabilità erariale.

La suddetta norma - la cui finalità generale appare condivisibile - attribuisce, tuttavia, all’Autorità un dovere di segnalazione al Governo circa gli eventuali casi di inerzia dei Presidenti delle Regioni, preordinato all’esercizio di cogenti poteri sostitutivi governativi. Detta funzione di segnalazione al Governo appare non del tutto coerente con la natura dell’Autorità quale amministrazione indipendente e neutrale. **Non sembra, pertanto**,

**opportuno attribuire all’Autorità un ruolo funzionale rispetto al Governo nell’esercizio delle funzioni sostitutive rispetto alle autonomie regionali, espressioni tipiche del potere esecutivo** (Cfr. *ex multis* Consiglio di Stato, parere n. 872/2011).

Da ultimo, la disposizione prevede - peraltro legificando una norma di rango secondario introdotta dalla regolazione a partire dalla deliberazione 585/2012/R/idr per gli anni 2012 e 2013, poi confermata dalla deliberazione 643/2013/R/idr per gli anni 2014 e 2015 - che, nei casi di inerzia sopra menzionati, “*i costi di funzionamento dell’Ente di governo riconosciuti in tariffa sono posti pari a zero per tutta la durata temporale dell’esercizio dei poteri sostitutivi*”. Al riguardo, **si propone di introdurre** - in luogo dell’attuale previsione di azzeramento dei costi di funzionamento - **un principio generale di responsabilità dell’Ente di governo d’ambito in caso di inerzia, la cui puntuale attuazione potrebbe poi essere rimessa all’Autorità.**

### **Investimenti**

Ai fini dell’analisi del comma 6 dell’art. 7, in materia di investimenti, sembrano necessarie alcune considerazioni più generali. Le prime risultanze del monitoraggio avviato dall’Autorità (339/2013/R/idr) sul fabbisogno di investimenti espresso in passato mostrano un tasso medio di realizzazione degli interventi programmati (peraltro, ritenuti sottostimati dagli operatori del settore) prossimo al 56%.

A fronte dell’elevato fabbisogno di investimenti richiesto dal settore l’Autorità ha dunque, sin dall’avvio delle proprie funzioni nel comparto idrico, introdotto una regolazione volta *in primis* a promuovere la realizzazione degli interventi infrastrutturali. Tale regolazione ha portato, con riferimento all’anno 2013, considerando le tariffe approvate<sup>4</sup>, ad un incremento tariffario medio del 3,4%, variazione ritenuta coerente con gli investimenti programmati dagli Enti di governo d’Ambito per la medesima annualità e quantificati, al netto dei contributi a fondo perduto, in 1.282.663.084 euro (ossia 42,3 euro/pro capite), con un

---

<sup>4</sup> Non considerando le gestioni per cui le tariffe non sono ancora state approvate e quelle escluse dall’aggiornamento tariffario.

incremento del 4,3% rispetto agli interventi pianificati per l'anno precedente (Cfr. "Relazione Annuale sullo stato dei servizi", anno 2014).

Tra gli strumenti previsti dall'Autorità, al fine di promuovere ulteriormente la realizzazione degli investimenti, assume particolare rilevanza la regolazione innovativa e asimmetrica (introdotta con la deliberazione 643/2013/R/idr), caratterizzata dall'individuazione di schemi regolatori alternativi tra loro che consentono di ricorrere a strumenti tariffari differenziati per attuare il piano economico finanziario (PEF) definito dai soggetti competenti, in considerazione da un lato del fabbisogno di investimenti e dall'altro dei costi operativi necessari al raggiungimento di obiettivi specifici.

Tuttavia, in considerazione dell'ingente fabbisogno finanziario sotteso alla realizzazione dei citati investimenti e della contestuale necessità di contenere le tariffe entro limiti socialmente sostenibili, appare opportuno affiancare alla regolazione ulteriori strumenti di finanziamento delle opere.

Ciò anche in considerazione del fatto che l'adeguamento all'*acquis* comunitario in materia di acque, con le conseguenti misure di tutela del patrimonio idrico per garantirne la fruizione anche alle generazioni future, richiede, dunque, un impegno di risorse finanziarie ampiamente superiore a quello negli ultimi anni attivato dal comparto idrico.

Sono, pertanto, opportune le previsioni del comma 6 dell'art. 7, che istituisce uno specifico Fondo finalizzato alla promozione degli investimenti nel settore idrico, al fine di assicurare l'*"adeguamento dell'ordinamento nazionale alla normativa europea in materia di gestione dei servizi idrici"*.

Occorre, tuttavia, osservare che, per far fronte proprio alla medesima necessità di investimenti, codesta Commissione ha recentemente approvato, nell'ambito dell'esame in prima lettura del disegno di legge recante "*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*" (AC 2093, c.d. 'Collegato Ambientale'), l'istituzione di un "*Fondo di garanzia delle opere idriche*" (art. 24), finalizzato proprio a "*rilanciare i necessari programmi di investimento per il mantenimento e lo sviluppo delle infrastrutture idriche, finalizzati a*

*garantire un'adeguata tutela della risorsa idrica e dell'ambiente secondo le prescrizioni dell'Unione europea e contenendo gli oneri gravanti sulle tariffe” (art. 24, comma 1).*

Il fondo previsto nel citato disegno di legge differisce da quello recato nel decreto legge in esame sia per modalità di gestione sia per fonti di finanziamento. A parere di questa Autorità il Fondo previsto dall'AC 2093 si configura come l'avvio di una soluzione a regime per l'ulteriore rilancio degli investimenti nel settore piuttosto che come strumento contingente per *“garantire l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla normativa europea in materia di gestione dei servizi idrici”*, apparendo pertanto già coerente con il sistema tariffario attualmente in vigore e con la correlata ripartizione di competenze, prevedendo correttamente che le modalità di gestione del fondo e la definizione della componente tariffaria volta alla sua alimentazione siano stabilite dall'Autorità e che la sua concreta gestione sia affidata alla Cassa Conguaglio per il settore elettrico, senza maggiori oneri per la finanza pubblica. Si chiede, pertanto, di **valutare la sostituzione del comma 6 dell'art. 7 del DL in esame con l'art. 24 del disegno di legge AC 2093 come modificato da codesta Commissione, eventualmente prevedendo che al citato Fondo di garanzia delle opere idriche siano destinate anche le risorse già stanziare dalla Delibera CIPE n. 60/2012** per interventi nel settore della depurazione delle acque per le quali, alla data del 30 settembre 2014, non risultino essere stati ancora assunti atti giuridicamente vincolanti. In subordine, atteso che vi è una stretta correlazione tra utilizzo del Fondo e determinazione delle tariffe per finanziare interventi specifici, **si chiede di prevedere espressamente il coordinamento del Fondo con la regolazione dell'Autorità nella definizione dei criteri, delle modalità e dell'entità delle risorse.**

In generale, l'Autorità rileva che la promozione di investimenti non può avvenire senza una corrispondente esplicita previsione di funzioni di regolazione e controllo.

Il comma 7 dell'art. 7, tramite la previsione di poteri sostitutivi del Governo, mira ad accelerare la progettazione e realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione oggetto di procedura di infrazione o di provvedimento di condanna della Corte di Giustizia Europea. Trattandosi di investimenti il cui costo viene coperto, in tutto o in parte, mediante la tariffa predisposta dagli Enti di governo dell'ambito e approvata dall'Autorità, appare necessario **esplicitare che anche gli**

**interventi realizzati tramite l'esercizio dei citati poteri sostitutivi devono essere espressamente previsti nelle pertinenti pianificazioni di ambito.**

**b) Articolo 37 - Misure urgenti per l'approvvigionamento e il trasporto del gas naturale**

In relazione alle disposizioni contenute nell'articolo 37, finalizzate ad aumentare la **sicurezza delle forniture di gas naturale** al sistema italiano ed europeo, anche in considerazione della situazione di crisi internazionale esistente, ci si limita in questa sede a formulare alcune considerazioni e osservazioni in merito alle norme di più diretto interesse di questa Autorità, ossia quelle di cui al comma 3 di detto articolo.

Come evidenziato nell'ambito di una recente consultazione (417/2014/R/gas), l'Autorità ritiene che, in relazione alla sicurezza del sistema, l'individuazione della dotazione infrastrutturale necessaria, con particolare riferimento ai possibili rischi connessi a tensioni politiche internazionali, richieda una valutazione specifica (la cui responsabilità è assegnata dal decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, al Governo) che tenga conto di un corretto equilibrio tra i costi associati allo sviluppo delle suddette infrastrutture e la relativa capacità incrementale per il sistema gas. Da questo punto di vista appare condivisibile il principio generale dell'applicazione selettiva degli incentivi da destinare agli sviluppi di nuovo stoccaggio con prestazioni di punta di erogazione particolarmente "performanti". In tal senso, la norma potrebbe essere ulteriormente rafforzata prevedendo che tale meccanismo sia applicabile esclusivamente alle nuove iniziative con le caratteristiche appena richiamate. D'altro canto, tale disposizione assegna ancora maggiore rilevanza alle decisioni che il Governo è chiamato ad adottare ai sensi dell'articolo 3 del 1° giugno 2011, n. 93, nel momento in cui precisa che in tale sede verranno fissate anche le previsioni quantitative e, di conseguenza, delineati indirettamente i relativi impatti tariffari. Al riguardo si segnala, a mero titolo informativo, che, a fronte di investimenti aggiuntivi per un determinato importo, il maggior onere destinato ai clienti finali del gas è stimabile (a regolazione vigente) nel 15% annuo di tale importo.

In ultimo, anche in considerazione delle oggettive difficoltà tecniche a verificare *ex ante* in sede di solo progetto le previsioni di prestazione dei siti di stoccaggio in funzione delle

quali selezionare gli sviluppi più meritevoli, l'Autorità ritiene che la norma in esame potrebbe più selettivamente prevedere l'attivazione anche di meccanismi di verifica *ex post* delle *performance*, al fine di responsabilizzare gli operatori su basi contrattuali e di corrispettivo, con opportuna proporzionalità di quest'ultimo per gli sviluppi che, una volta messi in esercizio, non siano in grado di fornire le prestazioni dichiarate al momento dell'ammissione al meccanismo di incentivazione.