



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

**RELAZIONE
ANNUALE AL
PARLAMENTO SULLO STATO
DEI SERVIZI IDRICI**

ANNO 2007

ROMA MAGGIO 2008



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici

Anno 2007

Roma, Maggio 2008

Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

Presidente

Roberto Passino

Componenti:

Nicola Adamo
Massimo Valentino Ambrosio
Saverio Bratta
Renato Cocchi
Francesco Mauro
Riccardo Petrella

Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

Via Cristoforo Colombo, n. 44
00147 - Roma

Telefono: 06 57225230

Fax: 06 57225290

e-mail: coviri@minambiente.it

sito web: www.coviri.it

INDICE

1	Introduzione	1
1.1	<i>Norme di riferimento</i>	1
1.2	<i>Oggetto della Relazione.....</i>	1
1.3	<i>Quadro degli adempimenti.....</i>	2
2	Indagini effettuate	3
2.1	<i>Stato di attuazione del servizio idrico integrato.....</i>	3
2.2	<i>Investimenti.....</i>	5
2.3	<i>Tariffe.....</i>	7
3	La situazione risultante dalle indagini.....	10
3.1	<i>Stato di attuazione del servizio idrico integrato.....</i>	10
3.2	<i>Investimenti.....</i>	11
3.2.1	<i>Investimenti previsti.....</i>	11
3.2.2	<i>Investimenti ripartiti per servizio e per tipologia.....</i>	15
3.2.3	<i>Investimenti realizzati.....</i>	16
3.2.4	<i>Investimenti e forme di finanziamento.....</i>	17
3.3	<i>Tariffe.....</i>	19
4	Problemi emersi.....	23
4.1	<i>Quadro normativo.....</i>	23
4.1.1	<i>Quadro di partenza</i>	23
4.1.2	<i>Norme successive alla legge 36/94.....</i>	24
4.1.3	<i>Nuovi orientamenti legislativi.....</i>	25
4.2	<i>Assetto organizzativo.....</i>	26
4.2.1	<i>Attuazione del modello organizzativo</i>	26
4.2.2	<i>La composizione degli organi delle Autorità o Enti d'Ambito.....</i>	28
4.2.3	<i>Spese per l'esercizio del ruolo e delle funzioni di governo del SII.....</i>	28
4.2.4	<i>Competenze, conoscenze e capacità tecnico professionali delle Autorità d'ambito</i>	28
4.2.5	<i>I Comuni: partecipanti delle Autorità d'ambito e azionisti delle società di gestione.....</i>	29
4.3	<i>Regolazione e controllo</i>	29
4.3.1	<i>Le criticità del sistema di regolazione.....</i>	30
4.4	<i>Quadro conoscitivo</i>	32
4.5	<i>Pianificazione di Ambito.....</i>	35
4.5.1	<i>Elaborazione dei PdA.....</i>	35
4.5.2	<i>Revisioni e aggiornamenti dei PdA.....</i>	36
4.6	<i>Modalità e strumenti di affidamento del servizio.....</i>	37
4.6.1	<i>Concessione a terzi.....</i>	38
4.6.2	<i>Società mista.....</i>	39
4.6.3	<i>“In house providing”</i>	39
4.7	<i>Metodo tariffario.....</i>	40
4.7.1	<i>Il sistema tariffario previsto dal DM 1/08/96.....</i>	41
4.7.2	<i>Criticità emerse</i>	42
4.8	<i>Equilibrio economico e finanziario e finanziamento dei Piani di Ambito.....</i>	44

4.8.1	Finanziamento e bancabilità dei Piani di Ambito.....	44
4.9	<i>Informazione e partecipazione degli utenti</i>	47
4.9.1	Costituzione non partecipata della Carta dei servizi.....	47
4.9.2	Asimmetria informativa tra erogatore e utente del servizio	47
4.9.3	Tutela del cittadino/utente: procedure di soluzione delle controversie	48
5	Attività e provvedimenti del Comitato	50
5.1	<i>Riorganizzazione dei metodi e dei sistemi di raccolta dei dati</i>	50
5.2	<i>Standardizzazione dei metodi di rendicontazione tecnica, gestionale, tariffaria e contabile</i>	51
5.3	<i>Aggiornamento del Metodo Tariffario Normalizzato</i>	52
5.4	<i>Adozione di criteri di misura della qualità e della prestazione dei servizi</i>	53
6	Necessità di rafforzamento dell'azione del Comitato	55
7	Considerazioni conclusive	57
	Lista degli acronimi e delle abbreviazioni.....	65

La presente Relazione e il “Rapporto sullo stato dei servizi idrici” (Marzo 2008), che riporta per esteso i dati e le elaborazioni utilizzati per la predisposizione della presente Relazione, sono disponibili sul sito web del Comitato, www.coviri.it.

1 Introduzione

1.1 Norme di riferimento

La presente Relazione è stata predisposta in base alla previsione normativa di cui all'art. 161 del D.Lgs. 152/2006, come modificato dal c. 15 dell' art. 2 del D.Lgs. 4/2008.

La precedente Relazione del Comitato si riferisce all'anno 2005 e non è stata seguita da una Relazione per l'anno 2006, in conseguenza dei cambiamenti introdotti dal D.Lgs. 152/2006, che prevedeva la trasformazione del Comitato in parte dell'Autorità di Vigilanza sulle Risorse Idriche e sui Rifiuti; successivamente con il D.Lgs. 284/2006, l'Autorità veniva soppressa e contestualmente veniva ricostituito il Comitato nelle sue originarie funzioni.

1.2 Oggetto della Relazione

La Relazione riferisce sullo stato dei servizi idrici al 31 dicembre 2007 e sulle attività del Comitato dal 21 marzo 2007, data del suo insediamento, alla fine dello stesso anno.

La Relazione è supportata dai dati raccolti attraverso apposite indagini riguardanti:

- lo stato di attuazione del sistema dei servizi idrici integrati, come previsto dalla legge 36/94 e successive modifiche e integrazioni;
- l'applicazione delle tariffe;
- l'attuazione degli investimenti.

I dati raccolti sono stati analizzati congiuntamente a quelli utilizzati nelle precedenti relazioni, quando le caratteristiche di comparabilità lo consentivano, al fine di valutare lo stato dell'arte anche alla luce dei processi che lo hanno determinato nel corso dei quattordici anni trascorsi dalla approvazione della prima legge di settore, e di individuare i fattori causali, anche immateriali, dei successi e degli insuccessi e quindi fornire al Parlamento e al Governo un quadro informativo su cui riflettere per l'adozione di opportuni perfezionamenti delle norme vigenti.

I dati, opportunamente elaborati, sono riportati in un apposito Rapporto annuale, distinto dalla presente Relazione, suddiviso in tre capitoli, uno per ciascuno dei settori di indagine indicati, disponibili sul sito-web del Comitato, www.coviri.it.

Il capitolo 2 riporta sinteticamente le metodologie e i risultati delle indagini effettuate, mentre il capitolo 3 descrive le caratteristiche principali dei settori indagati. Nel capitolo 4 sono illustrati i principali problemi individuati. Nel capitolo 5 sono descritte le attività svolte dal Comitato e le iniziative avviate per la soluzione dei problemi più urgenti, mentre nel capitolo 6 sono presentate le necessità di rafforzamento dell'azione del Comitato.

Infine nel capitolo 7 sono riportate le conclusioni della Relazione.

1.3 Quadro degli adempimenti

Il modello istituzionale e funzionale del sistema dei servizi idrici è alquanto articolato e distribuisce ruoli e responsabilità tra soggetti diversi, come sinteticamente richiamato nella Tabella 1.

Tabella 1 - Il modello istituzionale previsto dalla riforma del SII

Soggetto	Funzioni e compiti principali
Il Governo	Nel rispetto dei principi costituzionali, detta le norme quadro entro le quali il livello locale organizza la fornitura del servizio idrico, in particolare: <ul style="list-style-type: none"> - approva il metodo tariffario e la sua revisione ogni cinque anni; - esercita i poteri sostitutivi per il completamento della procedura di affidamento.
Il Comitato	Nell'ambito delle competenze previste dall'art. 161 del D.Lgs. 152/2006, come modificato dall'art. 2, c. 15 del D.Lgs. n. 4/2008: <ul style="list-style-type: none"> - elabora la proposta di metodo tariffario e le modalità di revisione periodica; - verifica la corretta redazione dei piani d'ambito, anche esprimendo prescrizioni - predispone la convenzione tipo; - esprime osservazioni, rilievi e prescrizioni sulla necessità di modifiche delle convenzioni tra AATO e gestori; - tutela e garantisce i diritti degli utenti alla parità di trattamento, alla continuità, qualità ed efficacia del servizio; - definisce i livelli minimi di qualità del servizio; - controlla le modalità di erogazione dei servizi; - emana direttive per la trasparenza della contabilità delle gestioni.
Le Regioni	<ul style="list-style-type: none"> - adottano le leggi regionali di recepimento della legge nazionale; - delimitano gli ambiti territoriali ottimali secondo i criteri definiti dalla legge 36/94 ed ora dall'art. 2, c. 38 della legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008); - definiscono le forme della cooperazione tra gli enti locali; - esercitano poteri sostitutivi in materia di adesione degli enti locali all'Autorità d'ambito ed in materia di affidamento del servizio.
Le AATO	<ul style="list-style-type: none"> - adottano il piano d'ambito; - revisionano il piano d'ambito ogni tre anni; - affidano il SII; - definiscono l'articolazione tariffaria; - esercitano il controllo sul gestore, verificando la corretta attuazione del piano d'ambito, con particolare riferimento alla puntuale realizzazione degli interventi programmati, al raggiungimento dei livelli di servizio previsti, alla corretta applicazione dell'articolazione tariffaria, al rispetto della carta dei servizi; - ai fini dell'espletamento della funzione di vigilanza, trasmettono al Comitato il piano d'ambito, le convenzioni adottate, gli affidamenti della gestione, le tariffe praticate.
I Gestori	<ul style="list-style-type: none"> - erogano il servizio nel rispetto della convenzione di gestione; - garantiscono il necessario flusso informativo per consentire alle AATO ed al Comitato, nei rispettivi ruoli, di esercitare i compiti di controllo e vigilanza istituzionalmente assegnati.

La distinzione dei ruoli e delle responsabilità riassunte nella tabella costituisce la lente di lettura del sistema e il quadro di riferimento delle ricognizioni effettuate, della analisi dei dati e della valutazione dei fattori critici, i cui risultati sono riportati negli specifici capitoli della relazione.

2 Indagini effettuate

Per la predisposizione della presente Relazione il Comitato ha avviato una serie di indagini presso le Autorità di Ambito (AATO).

Nel corso del mese di luglio 2007 sono stati spediti alle 92 AATO presenti sul territorio italiano tre distinti questionari relativi allo stato di attuazione della riforma del Servizio Idrico Integrato (SII), alle tariffe applicate, agli investimenti pianificati e realizzati.

Nella Tabella 2 sono riepilogati in forma sintetica il numero degli ATO che hanno risposto ai vari questionari: 82 ATO sui 91 ATO insediati hanno risposto all'indagine sullo stato di attuazione della riforma (il 93,2% in termini di popolazione), 58 ATO hanno risposto al questionario sulle tariffe (il 73% della popolazione italiana), 53 ATO hanno risposto al questionario degli investimenti (il 66,5% della popolazione).

Tabella 2 - Risposte ai questionari

Descrizione	Questionario stato di attuazione Riforma	Questionario tariffe	Questionario investimenti
ATO che hanno risposto ai questionari (numero)	82	58	53
Popolazione residente degli ATO che hanno risposto al questionario, ISTAT 2001 (numero)	52.301.691	40.979.544	37.286.574
Risposte sul totale degli ATO insediati (%)	90,1%	63,7%	58,2%
Risposte sul totale degli ATO che hanno affidato il SII (%)		89,2%	79,1%
Risposte sul totale della popolazione italiana (%)	93,2%	73,0%	66,5%

Le schede pervenute, tuttavia, hanno mostrato molte lacune di compilazione.

Carenze ed anomalie hanno portato il Comitato a seguire due diversi percorsi: nell'indagine sullo stato di attuazione della riforma i dati mancanti sono stati acquisiti mediante successivi contatti telefonici con i vari ATO, nelle altre due indagini la complessità delle informazioni ha fatto sì che fosse preferibile scartare dai campioni statistici tutti i dati anomali e carenti.

Successivamente il Comitato ha effettuato una validazione dei dati nel corso dei mesi di gennaio e febbraio 2008, inoltrando agli ATO le proprie elaborazioni relative allo stato di attuazione della riforma, tariffe, investimenti e richiedendone un riscontro. I risultati di tale validazione sono stati utilizzati ai fini della presente Relazione annuale e del Rapporto sullo stato dei servizi idrici.

2.1 Stato di attuazione del servizio idrico integrato

L'indagine è stata effettuata per mezzo di un questionario, già in uso presso il Comitato da alcuni anni, ed inviato su cd-rom a tutti gli ATO presenti sul territorio nazionale nel mese di luglio 2007.

Gli Ambiti in cui è suddiviso il territorio nazionale al 31 dicembre 2007 sono 91, a causa della recente ridefinizione dei confini degli Ambiti operata dalle Regioni Abruzzo e Campania. Al momento dell'invio dei questionari, tuttavia, gli ATO esistenti erano 92, comprendendo in essi anche l'ATO interregionale fra Veneto e Friuli Venezia Giulia, (ATO del Lemene), e su tale numero sono costruiti i dati contenuti nel Rapporto.

Il questionario è articolato in otto schede di rilevazione (1. Sezione anagrafica, 2. Composizione organi istituzionali, 3. Personale, 4. Stato di avanzamento delle attività, 5. Informazioni sul gestore, 6. Modalità e costi della ricognizione e del Piano d'Ambito, 7. Coordinamento tra le Autorità di Ambito, 8. Costi e prestazioni), ciascuna delle quali fotografa un determinato aspetto dell'attività dell'Ambito.

Il questionario è stato restituito da 82 ATO sui 92 interpellati (circa il 90%); gli ATO non sempre hanno compilato correttamente le schede loro inviate (si veda Tabella 3): degli 82 questionari disponibili in totale, le risposte attendibili sono variate da un massimo di 78 (per i dati sulle ricognizioni) ad un minimo di 63 (per i dati relativi alle spese di funzionamento delle strutture).

Le schede relative alle spese di funzionamento e del personale degli ATO, pervenute incomplete, sono state completate mediante successivi contatti telefonici con gli ATO stessi. In tal modo sono stati reperiti i dati delle spese di 74 ATO e i dati del personale di 82 ATO. Inoltre, con il medesimo sistema del contatto telefonico sono state completate le schede relative ai dati sulle ricognizioni, sui piani d'ambito e sugli affidamenti per tutti i 92 ATO.

La validazione avviata nel mese di febbraio 2008 ha ottenuto risposta da 30 ATO.

Tabella 3 - Campione di riferimento utilizzato

Descrizione	Ricognizione	Piano di Ambito	Affidamento	Spese correnti	Personale
Risposte non pervenute	10	10	10	10	10
Schede non compilate	3	4	9	9	1
Risposte parziali	1	9	7	11	9
Risposte complete	78	69	66	63	73
Campione utilizzato	92	92	92	74	82

2.2 Investimenti

Nel corso del 2007, il Comitato ha inviato a tutti gli ATO un questionario sugli investimenti programmati dai Piani di Ambito, sull'effettiva realizzazione delle previsioni da parte del gestore e sulle forme di finanziamento degli stessi investimenti, previste e realizzate.

Al questionario hanno risposto 53 ATO (Tabella 4) per un totale di 58 Piani di Ambito, interessando una popolazione di circa 37 milioni di abitanti, pari a circa il 63% del Paese. Come si può vedere dalla stessa tabella, alcuni ATO hanno predisposto e approvato più Piani di Ambito, cui corrispondono una pluralità di gestori all'interno dello stesso ATO, così come prevedono alcune leggi regionali.

Tabella 4 – Il campione degli ATO

Regione	ATO	Numero Piani	Abitanti
Piemonte	ATO 1 - Verbanese, Cusio, Ossola, Pianura Novara	1	502.080
Piemonte	ATO 2 - Biellese, Vercellese	1	436.722
Piemonte	ATO 3 - Torinese	1	2.153.258
Piemonte	ATO 4 - Cuneese	1	556.330
Piemonte	ATO 5 - Astigiano, Monferrato	1	253.906
Piemonte	ATO 6 - Alessandrino	1	311.093
Piemonte Totale		6	4.213.389
Lombardia	ATO BS - Brescia	1	1.108.776
Lombardia	ATO CdM - Città di Milano	1	1.256.211
Lombardia	ATO CO - Como	1	540.015
Lombardia	ATO MI - Milano	1	2.461.534
Lombardia	ATO MN - Mantova	1	377.790
Lombardia Totale		5	5.744.326
Veneto	ATO AV - Alto veneto	1	203.601
Veneto	ATO - Bacchiglione	5	1.031.223
Veneto	ATO BR - Brenta	1	512.299
Veneto	ATO LV - Laguna di Venezia	1	637.039
Veneto	ATO V - Veronese	1	822.431
Veneto	ATO VC - Valle del Chiampo	1	54.505
Veneto Totale		10	3.261.098
Liguria	ATO GE - Genova	1	878.082
Liguria	ATO SP - La Spezia	1	215.935
Liguria Totale		2	1.094.017
Emilia Romagna	ATO 1 - Piacenza	1	263.872
Emilia Romagna	ATO 3 - Reggio Emilia	1	453.892
Emilia Romagna	ATO 4 - Modena	1	633.993
Emilia Romagna	ATO 5 - Bologna	1	915.225
Emilia Romagna	ATO 6 - Ferrara	2	344.323
Emilia Romagna	ATO 7 - Ravenna	1	347.847
Emilia Romagna	ATO 8 - Forlì-Cesena	1	358.542
Emilia Romagna	ATO 9 - Rimini	1	272.676
Emilia Romagna Totale		9	3.590.370
Toscana	ATO 1 - Toscana Nord	1	408.214
Toscana	ATO 2 - Basso Valdarno	1	725.980
Toscana	ATO 3 - Medio Valdarno	1	1.218.885
Toscana	ATO 4 - Alto Valdarno	1	300.082
Toscana	ATO 5 - Toscana Costa	1	358.891
Toscana	ATO 6 - Ombrone	1	379.501
Toscana Totale		6	3.391.553
Umbria	ATO 1 - Perugia	1	457.006
Umbria	ATO 2 - Terni	1	217.581
Umbria	ATO 3 - Foligno	1	151.239
Umbria Totale		3	825.826
Marche	ATO 2 - Marche Centro-Ancona	1	387.215
Marche	ATO 3 - Marche Centro-Macerata	1	329.641
Marche	ATO 5 - Marche Sud-Ascoli Piceno	1	288.475
Marche Totale		3	1.005.331
Lazio	ATO 1 - Lazio Nord- Viterbo	1	296.344
Lazio	ATO 2 - Lazio Centrale-Roma	1	3.599.234
Lazio	ATO 4 - Lazio Meridionale- Latina	1	574.863
Lazio	ATO 5 - Lazio Meridionale- Frosinone	1	471.593

Regione	ATO	Numero Piani	Abitanti
Lazio Totale		4	4.942.034
Abruzzo	ATO 2 - Marsicano	1	167.358
Abruzzo	ATO 3 - Peligno Alto Sangro	1	75.249
Abruzzo	ATO 4 - Pescara	1	436.045
Abruzzo	ATO 5 - Teramano	1	253.121
Abruzzo Totale		4	931.773
Campania	ATO SV - Sarnese Vesuviano	1	1.468.344
Campania Totale		1	1.468.344
Puglia	ATO UNICO -Puglia	1	4.019.566
Puglia Totale		1	4.019.566
Basilicata	ATO UNICO - A.T.O. Basilicata	1	597.768
Basilicata Totale		1	597.768
Sicilia	ATO 4 - Ragusa	1	295.264
Sicilia	ATO 6 - Caltanissetta	1	274.035
Sicilia Totale		2	569.299
Sardegna	ATO UNICO - Sardegna	1	1.631.880
Sardegna Totale		1	1.631.880
Totale complessivo (53 ATO)		58	37.286.574

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

Dalla elaborazione delle risposte sono state ottenute alcune tabelle che forniscono una rappresentazione complessiva delle seguenti grandezze: investimenti previsti dai Piani, loro suddivisione per servizio (acquedotto, fognatura e depurazione) e per tipologia [manutenzioni straordinarie (sostituzioni) e nuove infrastrutture], loro previsione temporale lungo l'arco del Piano, investimenti complessivamente realizzati, investimenti realizzati per anno di Piano rispetto a quelli previsti, forme di finanziamento previste e realizzate.

Tabella 5 - Riepilogo delle tavole

	Risposte	Risposte carenti di dati	Risposte utili	Popolazione relativa
Investimenti previsti dai Piani	58	0	58	37.286.574
Investimenti per servizio	58	0	58	37.286.574
Investimenti per tipologia	58	8	50	33.459.514
Investimenti previsti negli anni di piano	58	3	55	36.067.143
Investimenti previsti e realizzati	58	17	41	29.094.623
Forme di finanziamento previste	58	12	46	31.834.014
Forme di finanziamento realizzate	58	31	27	20.647.447

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

2.3 Tariffe

Gli ATO che hanno risposto all'indagine sulle tariffe per l'anno 2006 sono 58 per un totale di popolazione residente pari a 40,9 milioni di abitanti (cfr. Tabella 2). Di queste risposte, tuttavia, ne sono state utilizzate 56, per 38,1 milioni di abitanti, in quanto due Ambiti hanno restituito le schede vuote.

Come si può vedere dalla Tabella 6, a questi 56 ATO non corrispondono 56 tariffe ma ben 356. Questo numero di bacini tariffari così più elevato del numero di ATO deriva da diverse circostanze. La principale è sicuramente la presenza di una pluralità di gestori che hanno ricevuto l'affidamento all'interno di uno stesso ATO. In altri casi, tuttavia, pur trovandosi in presenza di un solo gestore all'interno del perimetro dell'ATO, questo stesso gestore si trova ad applicare tariffe differenziate. Un'ulteriore motivazione è legata alla presenza di affidamenti transitori e di concessioni a terzi rilasciate prima dell'entrata in vigore della legge 36/94¹.

Il dato relativo alla popolazione nei bacini tariffari è inferiore alla popolazione residente (circa 38,1 milioni di abitanti), poiché non in tutti i questionari erano disponibili i dati della popolazione servita.

Tabella 6 - ATO e bacini tariffari (56 ATO)

Regione	ATO	Bacini tariffari	Popolazione sottesa nei bacini tariffari
Piemonte	ATO 1 Verbanese, Cusio, Ossola, Pianura Novara	26	177.784
Piemonte	ATO 2 Biellese, Vercellese	40	434.650
Piemonte	ATO 3 Torinese	1	2.190.132
Piemonte	ATO 4 Cuneese	92	428.705
Piemonte	ATO 5 Astigiano, Monferrato	4	202.970
Piemonte	ATO 6 Alessandrino	1	274.820
Totale Piemonte		164	3.709.061
Lombardia	ATO Città di Milano	1	1.510.955
Lombardia	ATO Como	18	315.594
Lombardia	ATO Cremona	5	308.745
Lombardia	ATO Lecco	13	140.207
Lombardia	ATO Mantova	3	41.743
Lombardia	ATO Pavia	8	445.018
Totale Lombardia		48	2.762.262
Veneto	ATO Alto veneto	1	205.839
Veneto	ATO Bacchiglione	5	993.258
Veneto	ATO Brenta	3	498.368
Veneto	ATO Laguna di Venezia	4	656.071
Veneto	ATO Veronese	25	617.533
Totale Veneto		38	2.971.069
Friuli Venezia Giulia	ATO Orientale-Triestino	2	241.891
Totale Friuli Venezia Giulia		2	241.891
Liguria	ATO Genova	1	920.549
Liguria	ATO Imperia	1	74.719
Liguria	ATO La Spezia	1	207.391
Totale Liguria		3	1.202.659
Emilia Romagna	ATO 1 Piacenza	1	101.519
Emilia Romagna	ATO 3 Reggio Emilia	2	430.298
Emilia Romagna	ATO 4 Modena	5	602.842
Emilia Romagna	ATO 5 Bologna	7	918.510
Emilia Romagna	ATO 6 Ferrara	2	351.856

¹ Il comma 3 dell'articolo 10 della legge 36/94 prevedeva che: "Le società e le imprese consortili concessionarie di servizi alla data di entrata in vigore della presente legge, ne mantengono la gestione fino alla scadenza della relativa concessione".

Regione	ATO	Bacini tariffari	Popolazione sottesa nei bacini tariffari
Emilia Romagna	ATO 9 Rimini	2	267.223
Totale Emilia Romagna		18	2.418.853
Toscana	ATO 1 Toscana Nord	2	410.172
Toscana	ATO 2 Basso Valdarno	1	721.655
Toscana	ATO 3 Medio Valdarno	6	1.234.318
Toscana	ATO 4 Alto Valdarno	1	297.497
Toscana	ATO 5 Toscana Costa	1	369.235
Toscana	ATO 6 Ombrone	1	384.273
Totale Toscana		12	3.417.150
Umbria	ATO 1 Perugia	2	457.253
Umbria	ATO 2 Terni	1	219.306
Umbria	ATO 3 Foligno	1	151.860
Totale Umbria		4	828.419
Marche	ATO 1 Marche Nord-Pesaro,Urbino	12	338.280
Marche	ATO 2 Marche Centro-Ancona	26	381.982
Marche	ATO 5 Marche Sud-Ascoli Piceno	2	285.545
Totale Marche		40	1.005.807
Lazio	ATO 2 Lazio Centrale-Roma	1	2.653.245
Lazio	ATO 4 Lazio Meridionale-Latina	1	596.292
Lazio	ATO 5 Lazio Meridionale-Frosinone	1	478.459
Totale Lazio		3	3.727.996
Abruzzo	ATO 2 Marsicano	1	128.058
Abruzzo	ATO 3 Peligno Alto Sangro	1	76.950
Abruzzo	ATO 4 Pescara	1	360.659
Abruzzo	ATO 5 Teramo	1	254.476
Totale Abruzzo		4	820.143
Molise	ATO Unico Molise	1	29.903
Totale Molise		1	29.903
Campania	ATO Napoli Volturno	1	54.379
Campania	ATO Sarnese Vesuviano	6	1.086.363
Totale Campania		7	1.140.742
Puglia	ATO Unico Puglia	1	4.078.817
Totale Puglia		1	4.078.817
Basilicata	ATO Unico Basilicata	3	614.285
Totale Basilicata		3	614.285
Sicilia	ATO 1 Palermo	2	845.927
Sicilia	ATO 3 Messina	2	305.754
Sicilia	ATO 6 Caltanissetta	1	281.890
Sicilia	ATO 7 Trapani	1	124.466
Totale Sicilia		6	1.558.037
Sardegna	ATO Unico Sardegna	1	1.659.877
Totale Sardegna		1	1.659.877
Totale complessivo		356	32.440.366

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

Il maggior numero di bacini tariffari caratterizza le regioni del Piemonte², della Lombardia, del Veneto e delle Marche, a cui seguono nell'ordine l'Emilia Romagna e la Toscana con valori assai inferiori.

Non tutti i 356 bacini tariffari sono stati utilizzati per l'elaborazione del presente rapporto, in quanto diverse schede sono risultate compilate soltanto in alcune parti. Dei 356 bacini tariffari disponibili, a seconda dell'argomento trattato, il campione a disposizione è variato da un massimo di 349, ad un minimo di 266. La Tabella 7 riepiloga i bacini tariffari rappresentati per ciascuno degli argomenti trattati nell'indagine.

² Nella regione Piemonte l'ATO 4 Cuneese spicca per la numerosità dei bacini tariffari applicati: 92 in tutto.

Tabella 7 – Risposte utili per ogni argomento trattato

Descrizione	Bacini tariffari	Risposte carenti di dati	Risposte utili	Popolazione relativa
Tariffe acquedotto e quota fissa uso domestico	356	7	349	32.022.925
Tariffe di fognature e depurazione	356	88	268	28.207.382
Spesa e costo medio annuo	356	90	266	28.152.482

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

3 La situazione risultante dalle indagini

I dati raccolti e le relative elaborazioni sono riportati per esteso nel “Rapporto sullo stato dei servizi idrici” (Marzo 2008) disponibile sul sito web del Comitato.

In questo capitolo si presenta una sintesi degli elementi più significativi.

3.1 Stato di attuazione del servizio idrico integrato

A quasi quindici anni dall'entrata in vigore della legge 36/94, recentemente riscritta nel D.Lgs. 152/2006, l'indagine fotografa una situazione in cui la riforma del SII è ormai una realtà per molte Regioni italiane, seppur con gradi e modalità di attuazione differenti.

Tutte le Regioni hanno emanato la relativa legge di recepimento tranne il Trentino Alto Adige, che non ha legiferato per gli effetti della sentenza n. 412 del 7 dicembre 1994 della Corte Costituzionale, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1, 2, 3, 4 e 5, della legge 36/94, ritenendoli lesivi della sfera di autonomia delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Dei 92 ATO previsti dalle leggi regionali, 91 ATO si sono insediati, restando escluso l'ATO interregionale fra il Friuli Venezia Giulia e il Veneto (ATO del Lemene) che non è ancora operativo.

Le ricognizioni sullo stato delle infrastrutture sono terminate in 90 ATO; 85 sono gli ATO che hanno completato la pianificazione (pari al 96,4% della popolazione italiana), di cui 82 hanno perfezionato l'approvazione da parte dei rispettivi organi³ (il 93,9% della popolazione); 67 sono gli Ambiti che hanno affidato il SII (il 79% della popolazione) e 106 sono i soggetti gestori. Questo dato implica che in alcuni ATO è stata riconosciuta la possibilità, prevista dalle rispettive leggi regionali, di effettuare affidamenti a più gestori.

In merito alle forme gestionali, dei 106 affidamenti effettuati, 5 sono affidamenti a privati, 31 a società a capitale misto, sia con partner selezionato mediante procedura ad evidenza pubblica (15) che con socio privato quotato in borsa (16), 64 a società interamente pubbliche; 6, infine, hanno tipologie difficilmente collocabili nelle forme previste dall'art. 113, c.5 del D.Lgs. 267/2000⁴.

Emerge, dunque, che in molti ATO, soprattutto al Nord, la gestione è stata affidata a più società, mantenendo spesso le gestioni preesistenti, mediante la suddivisione del territorio in più sub ambiti, con una media nazionale di 1,6 gestioni per ATO. Emerge, inoltre, che il 60% degli Ambiti ha fatto ricorso all'affidamento diretto, evidenziando un orientamento poco incline verso le forme di affidamento concorrenziali ed avvalendosi pertanto delle possibilità contemplate nell'art. 113, c. 5, lett. c) del D.Lgs. 267/2000 e nell'art. 150, c. 2 del D.Lgs. 152/2006.

³ Assemblea o Conferenza di sindaci.

⁴ In questa fattispecie, partendo da Nord a Sud, si annoverano: 2 soggetti coordinatori presenti nell'ATO Biellese, Vercellese, Casalese e nell'ATO Astigiano Monferrato, previsti dalla l.r. 13/97 del Piemonte, 3 soggetti che gestiscono il SII o segmenti di esso nell'ATO Cuneese, 1 soggetto privato con affidamento sperimentale per l'ATO di Reggio Calabria.

Tabella 8 – Quadro di sintesi dello stato di avanzamento della Riforma per Regione

Regione	ATO		Ricognizioni			Piano				Affidamenti effettuati
	Previsti	Insedati	Non avviata	In corso	Terminata	Non avviato	In corso	Redatto	Approvato	
Piemonte	6	6			6				6	6
Valle d'Aosta	1	1			1	1			0	0
Lombardia	12	12			12	1	1	2	8	6
Trentino Alto Adige					0				0	0
Veneto	8	8			8				8	7
Friuli Venezia Giulia	4	4		1	3	1	2		1	1
Liguria	4	4			4			1	3	2
Emilia Romagna	9	9			9				9	9
Toscana	6	6			6				6	6
Umbria	3	3			3				3	3
Marche	5	5			5				5	4
Lazio	5	5			5				5	4
Abruzzo	6	6			6				6	6
Molise	1	1			1				1	0
Campania	4	4			4				4	2
Puglia	1	1			1				1	1
Basilicata	1	1			1				1	1
Calabria	5	5			5				5	3
Sicilia	9	9			9				9	5
Sardegna	1	1			1				1	1
Ato Lemene (Friuli V.G. e Veneto)	1	0	1		0	1			0	0
Totale	92	91	1	1	90	4	3	3	82	67

(*) La Regione Abruzzo, con l.r. 37/2007 ha modificato la delimitazione degli ATO, portandoli da 6 a 4.

(**) Con Legge Regionale n. 1 del 19/01/2007 (legge finanziaria regionale), la Regione Campania ha modificato il numero degli ATO che passano da 4 a 5. La definizione del nuovo ATO5, "Terra di Lavoro" è tuttora in corso.

3.2 Investimenti

L'analisi degli investimenti contenuta nel Rapporto sullo stato dei servizi idrici (marzo 2008) del Comitato, rappresenta una novità nel panorama nazionale. Fino ad oggi non erano stati predisposti studi che facessero riferimento, oltre che all'ammontare complessivo degli investimenti previsti, anche a quelli effettivamente realizzati.

L'esame dei principali risultati dell'indagine suggerisce alcune considerazioni per ciascuno dei temi affrontati.

3.2.1 Investimenti previsti

Gli investimenti previsti nei 58 Piani di Ambito analizzati evidenziano un fabbisogno di nuovi interventi, indicativamente intorno ai € 28,8 miliardi (si veda Tabella 9). Il valore medio (media ponderata con la popolazione) degli investimenti per abitante è di € 773, con un valore massimo di € 3.511 e un valore minimo di € 77 per abitante. Gli investimenti per abitante e per anno presentano una media ponderata di € 37, con un

valore massimo di € 117 e un valore minimo di € 19 per abitante e per anno. L'indagine, peraltro, mette in risalto che i Piani di Ambito possono essere suddivisi in due tipologie: quelli il cui orizzonte temporale è di breve periodo⁵ (circa 3 anni) e quelli di medio-lungo periodo (20-30 anni).

Tabella 9 – Gli investimenti previsti nei Piani di Ambito (al lordo dei contributi a fondo perduto) 58 Piani di Ambito per 53 ATO

	Anni del Piano	Investimenti (Mln €)	Investimenti / abitante (€/ab)	Investimenti/ abitante/ anno (€/ab/anno)	Numero Comuni	Abitanti
Media	20,8	28.826	773,1	37,3	4.422	37.286.574
Massimo	30,0		3.511,3	117,0		
Minimo	2,0		77,3	19,1		

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

La disponibilità dei dati relativi agli investimenti previsti e alla popolazione servita consente di riportare il valore degli investimenti alla popolazione complessiva dell'Italia e calcolare così gli investimenti previsti su base nazionale. Il valore che si ottiene è pari a € 45,7 miliardi di investimenti nei prossimi 20 anni (Tabella 10). Si tratta di una stima che differisce da una precedente del Comitato⁶, pari a circa € 52 miliardi, e da quelle riportate nelle più recenti edizioni del Blue Book pari a circa € 62 miliardi (ANEA-Utilitatis, 2007).

Una possibile spiegazione di queste differenze può essere legata alle caratteristiche del campione dell'indagine. A questo si deve aggiungere che le stime del Blue Book sono in parte influenzate dall'applicazione del tasso di inflazione e dall'omogeneizzazione di tutti i Piani ad un orizzonte temporale di 30 anni.

Tabella 10 – La proiezione degli investimenti su base nazionale

Stime investimenti nel SII	Valori rilevati				Valori estrapolati	
	Investimenti SII (Mln €)	Investimenti medi annui (Mln €)	Investimenti pro capite (€/ab)	Investimenti pro capite annui (€/ab/anno)	Investimenti medi annui estensione all'Italia (Mln €)	Investimenti totali estensione alla popolazione dell'Italia (Mln €)
Comitato ⁷ (2007)	28.826	1.390	773	37	2.204	45.714
BlueBook ⁸ 2007 (2006)			925	37	2.056	61.668

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007 e dati del Blue Book (ANEA-Utilitatis, 2007)

Recentemente l'OECD⁹ ha pubblicato i risultati di un vasto progetto di ricerca internazionale che aveva come scopo quello di definire il fabbisogno complessivo di

⁵ I Piani di breve periodo sono concentrati nell'Emilia Romagna, e in qualche ATO della Lombardia, Liguria e Marche.

⁶ Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche. Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici. Anno 2002. Roma, Luglio 2003, pp. 89-96.

⁷ La popolazione del campione Comitato è pari a 37.286.574 abitanti.

⁸ La popolazione del Campione BlueBook non è disponibile.

⁹ OECD (2006). Infrastructure to 2030. Telecom, Land Transport, Water and Electricity. OECD Publishing, Paris.

infrastrutture a livello internazionale. In particolare il progetto si è posto l'obiettivo, in un orizzonte temporale fino al 2020-2030, di definire le opportunità e le sfide per migliorare lo stato delle infrastrutture relativamente ai settori dell'energia, delle telecomunicazioni, dei trasporti e dei servizi idrici.

All'interno di questo progetto si trovano quindi alcune stime¹⁰ relative al fabbisogno di investimenti nei prossimi anni per i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, che possono essere confrontate con le previsioni che emergono dall'indagine.

Un primo confronto con le suddette previsioni può essere sviluppato con riferimento alle stime degli investimenti previsti in alcuni studi condotti negli USA¹¹ e in Gran Bretagna¹². In entrambi i casi i dati disponibili vanno resi omogenei a quelli dell'indagine applicando la metodologia della parità del potere di acquisto dell'OECD¹³ ed i tassi di cambio per la conversione in euro.

I risultati che si ottengono sono quelli rappresentati nella Tabella 11.

Tabella 11 – Stima della spesa per investimento nei servizi idrici in USA, Inghilterra e Galles e in Itali, (valori in €, pesati con Purchasing Power Parities (PPP OECD))

Stime investimenti nel SII	Popolazione	Investimenti per anno Mln €/PPP		Investimenti per anno per abitante €/PPP	
		Minimo	Massimo	Minimo	Massimo
USA, USD, CBO, 2001, (2001-2019)	285.226.284	20.425	32.498	72	114
Inghilterra e Galles, GBP, 2002, (2005-2010)	52.455.300	4.189		80	
Italia, €, Comitato, 2007, (2007-2025)	59.131.287	1.955		33	

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007, CBO (2002), OFWAT (2003)

Come si può vedere i valori di investimento estrapolati per l'Italia (33 €/ab anno) sono un po' meno della metà di quelli previsti per l'Inghilterra e il Galles (80 €/ab anno) e addirittura poco più di un terzo del massimo previsto per gli USA (72-114 €/ab anno).

Lo studio dell'OECD (2006), riporta anche altre stime basate su una diversa metodologia che trae origine da un lavoro di Fay e Yepes¹⁴ per la Banca Mondiale, del 2003, e che ha per oggetto la stima del fabbisogno di investimenti in infrastrutture dal 2000 al 2010.

I risultati di questa metodologia, che stima il fabbisogno di investimenti in termini di percentuale sul PIL, applicata ai servizi idrici, sono sintetizzati nella Tabella 12.

¹⁰ Ashley R., Cashman A., (2006). The impacts of Change on the Long-term Future Demand for Water Sector Infrastructure. In: OECD (2006). Infrastructure to 2030. Telecom, Land Transport, Water and Electricity. OECD Publishing, Paris.

¹¹ CBO (2002). Future Investment in Drinking Water and Wastewater Infrastructure. The Congress of the United States, Congressional Budget Office.

¹² OFWAT (2003). Setting water and sewerage price limits for 2005-10: Overview of Companies' draft business plan. 16 October.

¹³ OECD (2007). Purchasing Power Parities. OECD, Main economic indicators, October.

¹⁴ Fay M., Yepes T. (2003). Investing in Infrastructure. What is needed from 2000 to 2010. Policy Research Working Paper n. 3102. World Bank, July.

Tabella 12 - Fabbisogno annuale di investimenti previsti, come % sul PIL

	Nuove infrastrutture			Manutenzione			Totale
	Acquedotti	Fognatura e depurazione	Totale	Acquedotto	Fognatura e depurazione	Totale	
Pacifico e Asia orientale	0,07	0,10	0,17	0,13	0,15	0,28	0,45
Asia del sud	0,21	0,19	0,40	0,36	0,26	0,62	1,02
Europa e Asia centrale	0,02	0,05	0,07	0,10	0,18	0,18	0,25
Medio oriente e Africa del nord	0,06	0,11	0,17	0,10	0,16	0,26	0,43
Africa sub sahariana	0,15	0,27	0,42	0,20	0,35	0,55	0,97
America Latina	0,03	0,05	0,08	0,05	0,08	0,13	0,21
Alto reddito	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,03	0,03
Basso reddito	0,19	0,24	0,43	0,32	0,35	0,67	1,10
Medio reddito	0,04	0,06	0,10	0,09	0,12	0,21	0,31
Regioni in via di sviluppo	0,07	0,10	0,17	0,13	0,16	0,29	0,46
Mondo	0,02	0,02	0,04	0,04	0,05	0,09	0,13

Fonte: Fay M., Yepes T. (2003). *Investing in Infrastructure. What is needed from 2000 to 2010. Policy Research Working Paper n. 3102. World Bank, July.*

Gli autori dello studio dell'OECD per il settore dei servizi idrici¹⁵, tuttavia, affermano che le stime di Fay e Yepes non riescono a rappresentare in modo adeguato gli investimenti necessari, sottostimando in modo consistente il fabbisogno. Per sostenere questa tesi utilizzano proprio i dati di CBO e OFWAT, che se rapportati ai rispettivi PIL, darebbero valori assai superiori a quelli di Fay e Yepes, e a conclusione propongono la stessa metodologia ma con dei valori più elevati. Come si può leggere nella Tabella 13, la metodologia distingue fra un valore minimo e un valore massimo, valori che sono comunque crescenti in proporzione inversa al reddito dei paesi. La contraddittorietà delle diverse stime, causate dalla diversità dei parametri assunti a base delle previsioni, pone comunque in rilievo che le stime indicate hanno una attendibilità limitata e quindi valore puramente orientativo, utile per successivi approfondimenti che possano avvalersi di ulteriori verifiche.

Tabella 13 – Stima del fabbisogno annuale di investimenti come % sul PIL

	Valore minimo	Valore massimo
Paesi ad alto reddito	0,35	1,20
Paesi reddito medio	0,54	2,60
Paesi a basso reddito	0,70	6,30

Fonte: Ashley R., Cashman A., (2006). *The impacts of Change on the Long-term Future Demand for Water Sector Infrastructure.*

Per poter confrontare gli investimenti previsti dai Piani di Ambito con i valori proposti, si è utilizzato lo stesso procedimento iniziale, rapportando gli investimenti annui previsti dai Piani alla popolazione totale dell'Italia, si è definito il valore degli investimenti medi annui che sono stati a loro volta divisi per il valore del Prodotto Interno Lordo ai prezzi di mercato (PIL) del 2006¹⁶, ottenendo così il fabbisogno annuo di investimenti espresso in percentuale sul PIL (Tabella 14).

¹⁵ Ashley e Cashman (2006), op. cit.

¹⁶ Cfr. Istat. Conti economici nazionali anni 2004-2006. 1 marzo 2007.

http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/continaz/20070301_00/testointegrale.pdf

Tabella 14 - Investimenti medi annui previsti dai Piani di Ambito ed estesi alla popolazione dell'Italia, come % sul PIL

Investimenti medi annui	Mln €/anno	% sul PIL
Totale investimenti (*)	2.204	0,15%
Acquedotto	972	0,07%
Fognatura e depurazione	1.206	0,08%
Manutenzione	735	0,05%
Nuove infrastrutture	1.287	0,09%

(*): Le somme delle ripartizioni degli investimenti, per segmento del SII e per tipologia, non coincidono col totale investimenti poiché non sempre tali dati sono stati forniti dalle AATO in forma disaggregata.

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

Come si può vedere il valore degli investimenti medi annui sul PIL è pari allo 0,15% che è meno della metà del valore minimo indicato per i paesi ad alto reddito (0,35-1,20 %).

3.2.2 Investimenti ripartiti per servizio e per tipologia

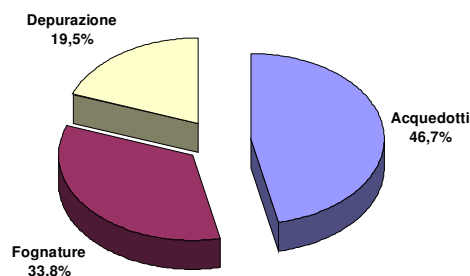
La ripartizione degli investimenti per servizio evidenzia che il servizio di acquedotto assorbe quasi il 47% delle previsioni di spesa, la fognatura il 33,8% e la depurazione il 19,5% (Tabella 15).

Tabella 15 - Ripartizione degli investimenti previsti per servizio (Mln €)

Settori	Investimenti previsti dai Piani	%
Acquedotto	13.355	46,7%
Fognatura	9.658	33,8%
Depurazione	5.591	19,5%
Totale (*)	28.604	100,0%

(*): Il totale riportato differisce da quello di Tabella 9 e Tabella 10 a causa di variazioni del campione esaminato.

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

Figura 1 – Investimenti per servizio (%)

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

Oltre alla ripartizione per servizio è possibile avere informazioni circa la suddivisione degli investimenti secondo la tipologia, ovvero interventi per manutenzione straordinaria (sostituzioni o intereventi che prolungano la vita utile del bene), o per nuove infrastrutture. In questo caso il campione si restringe a 50 Piani di Ambito per 46 ATO. I

risultati sono quelli rappresentati nella Tabella 16 ed evidenziano una preponderanza delle nuove realizzazioni rispetto alle restanti tipologie.

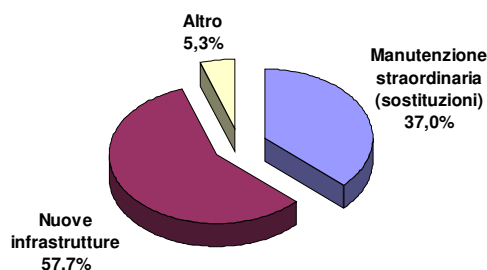
Tabella 16 - Ripartizione degli investimenti previsti per tipologia (Mln €)

Tipo di investimento	Investimenti previsti dai Piani	%
Manutenzione straordinaria (sostituzioni)	8.212	37,0%
Nuove infrastrutture	12.796	57,7%
Altro	1.187	5,3%
Totale (*)	22.195	100,0%

(*): Il totale riportato differisce da quelli delle tabelle precedenti a causa di variazioni del campione esaminato.

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

Figura 2 - Investimenti previsti per tipologia



Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

3.2.3 Investimenti realizzati

L'indagine contiene anche una parte dedicata ad analizzare gli investimenti realizzati al 31 dicembre del 2006. Si tratta probabilmente della prima occasione, dall'avvio della riforma, nella quale viene affrontato non tanto il tema della pianificazione degli investimenti, quanto l'effettiva spesa e realizzazione degli investimenti previsti dai PdA.

Prendendo per ciascun Piano l'ammontare degli investimenti realizzati e confrontandolo con la previsione del periodo corrispondente, si ottiene la percentuale degli investimenti effettivamente realizzati rispetto a quelli previsti dai Piani. Il dato è stato ottenuto tenendo conto anche degli eventuali aggiornamenti dei Piani.

Gli investimenti realizzati per un periodo medio di 3,3 anni sono stati € 2.147 milioni, pari al 49% della previsione di € 4.381 milioni (Tabella 17). Se dal calcolo si esclude il caso dell'ATO della Puglia, che presenta una percentuale di realizzazione particolarmente bassa (9%), la percentuale degli investimenti realizzati sale al 64%.

Tabella 17 – Investimenti realizzati rispetto a quelli previsti dai Piani di Ambito (33 Piani)

Investimenti previsti (Mln €) (*)	Investimenti realizzati (Mln €)	Investimenti previsti nel periodo rendicontato (3,3 anni in media) (Mln €)	Investimenti realizzati su previsti (%)	Popolazione
22.091	2.147	4.381	49%	29.094.623

(*): Il totale riportato differisce da quelli delle tabelle precedenti a causa di variazioni del campione esaminato.

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

Le ragioni di tale scostamento possono essere dovute sia alle previsioni eccessivamente generose dei piani di ambito per i primi anni, sia alle difficoltà dei gestori del SII nel realizzare gli investimenti previsti. In ogni caso, quale sia la ragione di tale differenza, si tratta di un dato preoccupante, che investe la valutazione sull'effettiva capacità della riorganizzazione prevista dalla riforma di superare le attuali criticità del servizio.

3.2.4 Investimenti e forme di finanziamento

Il questionario prevedeva anche una sezione dedicata alle fonti di finanziamento, in cui gli ATO dovevano fornire informazioni sulle forme di finanziamento previste e su quelle effettivamente realizzate (Tabella 18).

I dati relativi alle previsioni indicano che i Piani prevedevano un finanziamento degli investimenti, in ordine di importanza, attraverso le seguenti fonti: autofinanziamento per il 55%, debito (finanziamento da terzi) per il 23% e finanziamenti da UE (finanziamento a fondo perduto dall'Unione Europea) per il 15%.

Le tariffe avrebbero dovuto generare i fondi per consentire l'autofinanziamento e la remunerazione del debito e del capitale proprio, mentre i finanziamenti a fondo perduto avrebbero dovuto coprire il 15% degli investimenti.

Le risposte sui finanziamenti effettivamente realizzati sono state inferiori (27) rispetto alle risposte sui finanziamenti previsti (46), tuttavia il dato è ancora significativo. L'autofinanziamento è aumentato al 46%, mentre il finanziamento con il debito, con il 14%, si è ridotto rispetto alle previsioni che davano il 23%. È aumentato invece, con il 21% rispetto al 15%, il peso dei contributi a fondo perduto, ed aumentato, passando dal 1% al 11%, il peso del finanziamento con aumento di capitale.

Il nuovo quadro dei finanziamenti effettivamente realizzati potrebbe segnalare difficoltà a finanziare con il debito gli investimenti.

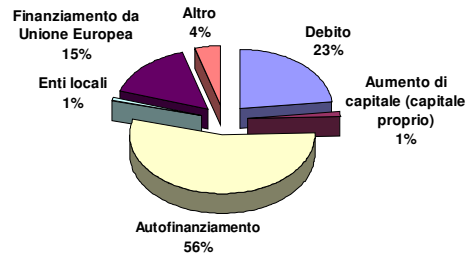
I dati di dettaglio relativi alle previsioni sono riportati nella Figura 3 mentre quelli relativi alle forme di finanziamento effettivamente realizzate sono riportati nella Figura 4.

Tabella 18 - Forme di finanziamento previste nei Piani e realizzate, sintesi (46 Piani, 27 Piani)

Finanziamento degli investimenti	Previste		Realizzate	
	Mln €	%	Mln €	%
Debito	5.971	23%	201	14%
Aumento di capitale (capitale proprio)	374	1%	158	11%
Autofinanziamento	14.296	55%	647	46%
Enti locali	232	1%	13	1%
Finanziamento da Unione Europea	4.024	15%	292	21%
Altro	1.151	4%	99	7%
Totale	26.048	100%	1.379	100%

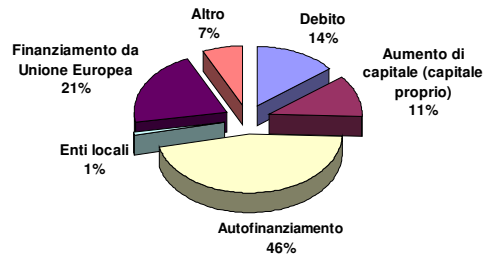
Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

Figura 3 - Forme di finanziamento previste nei Piani



Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

Figura 4 - Forme di finanziamento realizzate



Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

3.3 Tariffe

L'indagine sulle tariffe è sempre stata, storicamente, assai lacunosa e incompleta per la mancanza di dati statisticamente significativi provenienti dai soggetti gestori.

Un'indagine che voglia offrire un quadro informativo sulle tariffe applicate in Italia nel servizio idrico non può, infatti, limitarsi a comparare il valore della tariffa reale media (TRM) approvata nei piani di ambito, ma deve raccogliere e analizzare i dati relativi alle modalità con le quali ogni AATO ha definito la propria articolazione tariffaria: quota fissa, scaglioni di consumo, valori delle tariffe e loro differenziazione a seconda degli usi previsti.

Grazie al contributo delle 56 AATO che hanno risposto all'indagine è stato possibile conoscere con maggior dettaglio le strutture tariffarie applicate nel 2006 a circa la metà della popolazione nazionale, nonché determinare la conseguente spesa per i servizi idrici.

L'indagine è stata organizzata in modo da offrire un quadro realistico sull'articolazione delle tariffe approvate dalle singole AATO. La disponibilità di questi dati ha consentito successivamente di sviluppare il calcolo della spesa media annua per utente, per poter comparare il costo medio del servizio per utenti di ATO che applicano una TRM diversa o anche un'articolazione tariffaria diversa.

Il quadro di riferimento si presenta ancora molto confuso e ben lontano dai requisiti di trasparenza e chiarezza necessari all'interpretazione delle politiche di sviluppo del settore. Nei 56 ATO sono presenti, per il solo utilizzo domestico dell'acqua potabile, 356 bacini tariffari diversi, ciascuno caratterizzato da tariffe e scaglioni di consumo differenti. La linea di tendenza è però ben delineata: pur persistendo affidamenti salvaguardati e tutelati, il processo di formazione di gestioni unitarie a livello di ATO determina una riduzione delle strutture tariffarie, consentendo ai cittadini che risiedono in territori vicini un avvicinamento tra le tariffe praticate.

I dati relativi ai volumi fatturati evidenziano che circa la metà dei consumi complessivi sono fatturati con tariffa agevolata, mentre i rimanenti con ulteriori tre tariffe che normalmente caratterizzano le strutture tariffarie applicate all'utenza domestica. Inoltre quasi la metà dei volumi fatturati si concentrano nel primo scaglione (54%), quello a tariffa agevolata, mentre i volumi del terzo e del quarto scaglione, nei quali si applica una tariffa superiore alla TRM per recuperare i minori ricavi, assommano al 18% (Tabella 19).

Tabella 19 – Volumi fatturati negli scaglioni (Mln m³)

Scaglioni	Mln m ³	%
I scaglione	798	54%
II scaglione	404	28%
III scaglione	192	13%
IV scaglione	73	5%
Totale	1.468	100%

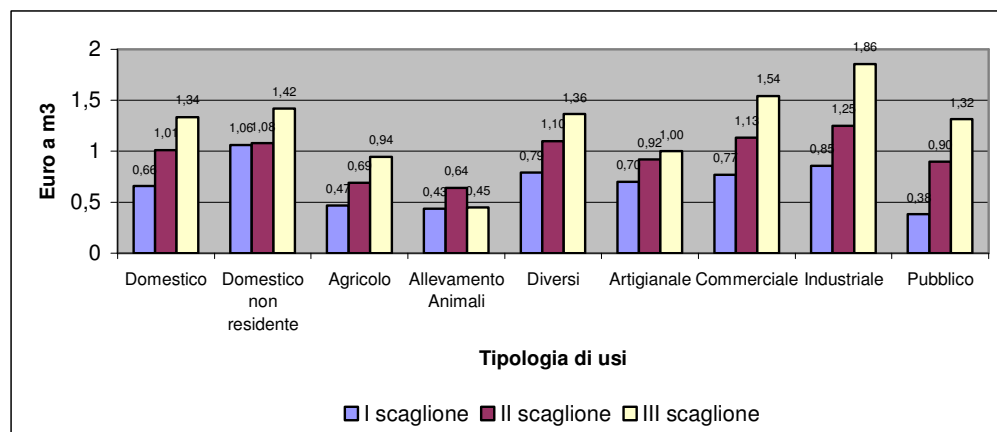
Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

Per effetto di questa distribuzione si verifica una relazione più che proporzionalmente inversa tra volumi e livelli tariffari, con la conseguenza che per compensare i minori

introiti delle tariffe agevolate, occorre un incremento delle tariffe superiori quasi triplo della riduzione applicata alle prime¹⁷.

Il confronto tra le tariffe medie applicate agli utilizzatori domestici e non domestici mette in risalto che, con l'unica eccezione dei settori commerciale e industriale, i secondi ricevono condizioni tariffarie più vantaggiose delle famiglie, come evidenziato in *Figura 5*.

Figura 5 – Valore degli scaglioni tariffari nei vari usi



Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

La disponibilità di dati sulle diverse articolazioni tariffarie, sulla quota fissa e sulle tariffe di fognatura e depurazione, ipotizzando diversi livelli di consumo, consente di calcolare la spesa media annua di un'utenza ipotetica e di confrontare l'ammontare di questa spesa nei diversi bacini tariffari. Questa valutazione è stata effettuata su un campione di 266 bacini tariffari. La *Tabella 20* riporta i valori medi della spesa annua, comprensiva di IVA, al variare dei volumi di consumo, che passano da € 109 per 100 m³, a € 344 per 250 m³, con una variabilità tuttavia molto elevata. Per un consumo di 200 m³/anno, livello medio assunto per utenza di tre persone, la spesa media è di € 250 all'anno, ma con un valore massimo di ben 587 €/anno e minimo di 81 €/anno.

Tabella 20 – Spesa media annua, IVA compresa, per consumi che variano da 100 a 250 m³/anno (266 bacini tariffari)

	100 m ³ /anno	150 m ³ /anno	200 m ³ /anno	250 m ³ /anno
Media ponderata con la popolazione	109	170	250	344
Massimo	217	402	587	772
Minimo	44	63	81	100
Deviazione standard	25	43	65	92

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

¹⁷Per un approfondimento sulle problematiche relative alla calibrazione dell'articolazione tariffaria si veda: Furia L. (2007). *La stima della domanda, i volumi erogati, le articolazioni tariffarie, i ricavi progressi, i volumi previsti nella nuova articolazione tariffaria*. ANEA, Mimeo.

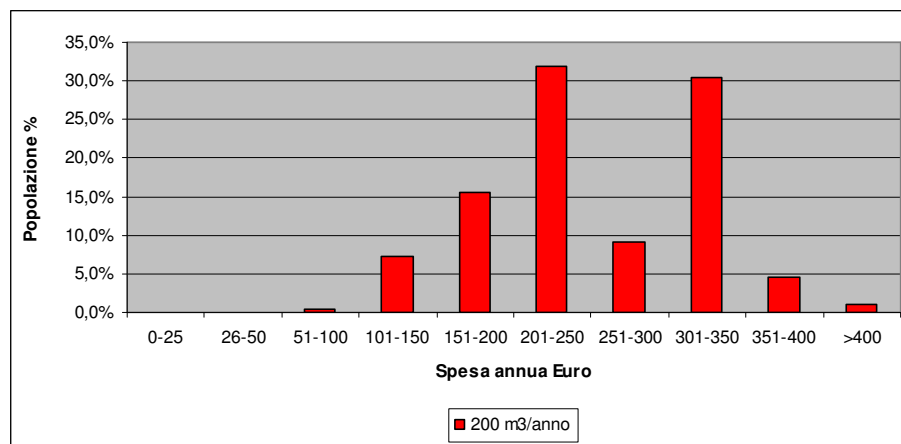
Osservando la distribuzione della spesa per il consumo di 200 m³/anno, si nota che è proprio nell'intervallo di spesa fra € 201 e € 250 che si concentra il 31,79% della popolazione del campione (pari a 8,9 milioni di abitanti serviti) (Tabella 21). E' ancora rilevante l'intervallo di spesa fra € 300 e € 350 in cui si concentra il 30% della popolazione del campione. Gli stessi dati di Tabella 21 sono rappresentati dalla Figura 6. La bassa percentuale di popolazione nell'intervallo di spesa 251-300 €/anno, si spiega con il fatto che nell'intervallo successivo viene ricompresa una percentuale di popolazione consistente, concentrata in soli tre ATO, con valori della relativa spesa collocati prevalentemente poco al di sopra della soglia dei 300 €/anno.

Tabella 21 – Distribuzione di frequenza della spesa per 200 m³, in relazione alla popolazione servita, Iva compresa (266 bacini tariffari)

Spesa in € per anno	Popolazione	%
0-25	0	0,00%
26-50	0	0,00%
51-100	103.084	0,37%
101-150	2.061.805	7,32%
151-200	4.360.417	15,49%
201-250	8.950.758	31,79%
251-300	2.540.677	9,02%
301-350	8.549.100	30,37%
351-400	1.277.946	4,54%
>400	308.695	1,10%
Totale	28.152.482	100,00%

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

Figura 6 – Spesa annua su un consumo di 200 m³ (266 bacini tariffari)



Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

La disponibilità del dato relativo alla spesa media annua consente di calcolarne la sostenibilità rispetto al reddito. Con riferimento al consumo di 200 m³/anno si è confrontata la spesa relativa con il reddito medio e con il reddito corrispondente al livello di povertà relativa. In linea di massima risulta che mediamente non vi è ancora un diffuso problema di sostenibilità del costo dei servizi idrici da parte delle famiglie, anche se il fenomeno deve essere attentamente monitorato.

Confrontando i dati del 2005 con quelli del 2004 (meno consistenti), le medie delle tariffe applicate ai diversi scaglioni di consumo di acqua potabile segnalano un generale incremento, come pure per le tariffe di fognatura, di depurazione e le quote fisse.

Dal confronto risulta che, mediamente nei due anni, l'incremento della spesa media è stato pari all'11%, ovvero in linea con i limiti di incremento tariffario annuali che il metodo tariffario prescrive per i ricavi medi dei gestori. Rispetto al 2002, anno in cui in molte realtà la riforma non era ancora avviata e ancora si applicavano le tariffe CIPE, l'incremento medio è stato di circa il 46,6% su un arco di cinque anni, che, al netto dell'inflazione (11,4%) del periodo corrispondente, si riduce al 35,2%. Nel valutare questo dato occorre considerare che i livelli tariffari preesistenti erano generalmente bassi, inferiori alla soglia di economicità della gestione, in quanto non comprensivi di alcune voci di costo, tra cui principalmente quello degli investimenti, di cui il nuovo metodo tariffario prevede l'inclusione in tariffa.

Tabella 22 - Spesa media annua e costo medio annuo nelle indagini 2002 (SMAT), 2004 e 2006 (Comitato)

	CIPE	Comitato		Variazione	Variazione	Variazione
	2002	2004	2006	2004/2002 (sulla spesa media)	2006/2004 (per bacini)	2006/2002 (sulla spesa media)
Spesa media annua (€)	182	240	267	32,02%	11,02%	46,58%
Costo medio annuo a m ³ (€/m ³)	0,91	1,20	1,33			

Fonte: SMAT (2004) e Comitato, elaborazioni indagini 2007

Il confronto con dati internazionali relativi ad alcune grandi città straniere evidenzia che, pur correggendo la spesa complessiva per i servizi idrici per tenere conto del diverso potere d'acquisto (PPA), le tariffe italiane determinano mediamente un livello di spesa sensibilmente inferiore.

Tabella 23 - Comparazione della spesa media annua in € (pesata con PPPs) per consumi a 200 m³

	Media (€)	Massimo (€)	Minimo (€)	Deviazione standard
Smat international statistics for water supply (2006)	403,43	869,08	164,86	158,65
Comitato (> 50.000 ab)	211,00	564,20	42,60	82,80

Fonte: elaborazioni su dati SMAT e Comitato

4 Problemi emersi

4.1 Quadro normativo

4.1.1 Quadro di partenza

La legge 36/94 demandava ad altri e successivi atti normativi delle Regioni e dello Stato la disciplina di diversi aspetti dell'organizzazione e del funzionamento del Servizio Idrico Integrato. Al Testo Unico sull'ordinamento e la disciplina degli Enti locali era invece demandata la disciplina delle forme di gestione del servizio.

Le Regioni avevano innanzitutto il compito di adottare leggi di recepimento della legge 36/94, di delimitare con esse gli Ambiti Territoriali Ottimali e di disciplinare la "forma di cooperazione" da costituire fra i Comuni e le Province comprese in ciascuno di essi. Questi atti normativi hanno avuto tempi lunghi di approvazione per le difficoltà e le controversie che si sono proposte nella delimitazione degli ATO. Così, se la prima legge regionale, quella della Regione Toscana, risale al 1995, la maggior parte delle altre è stata approvata fra il 1997 e il 1998, ovvero a circa quattro anni dall'entrata in vigore della legge quadro e l'ultima, quella del Friuli Venezia Giulia, è del 2005.

Il secondo adempimento a cui erano chiamate le Regioni era l'adozione della "*Convenzione tipo*" sulla base o in conformità della quale devono essere definite e stipulate le convenzioni per l'affidamento del servizio. Anche in questo caso i tempi dei provvedimenti regionali sono risultati oltremodo dilatati. All'inizio del 2002 solo 12 Regioni avevano provveduto in tal senso e a tutt'oggi il processo è stato completato con l'eccezione della Regione Valle d'Aosta.

Gli adempimenti di competenza dello Stato erano sostanzialmente tre e riguardavano il trasferimento delle opere e degli impianti gestiti dai Consorzi per lo sviluppo industriale, la riduzione delle perdite di rete e l'adozione di un Metodo normalizzato nazionale per la definizione delle tariffe del Servizio Idrico Integrato.

L'articolo 10 della legge 36/94, ripreso poi dall'articolo 172 del D.Lgs. 152/2006, prevedeva un Piano, da adottare con decreto del Presidente del Consiglio entro il 31 dicembre 1995 e di intesa con le Regioni, le Province e gli enti interessati, per trasferire "*gli impianti di acquedotto, fognatura e depurazione gestiti dai consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale di cui all'articolo 50 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, e successive modificazioni, e da altri consorzi di diritto pubblico, nel rispetto dell'unità di gestione, ... al gestore del servizio idrico integrato dell'ambito territoriale ottimale nel quale ricadono in tutto o per la maggior parte i territori serviti*". Il Piano non è mai stato adottato e pertanto si sono determinate, nelle realtà interessate, situazioni di incertezza, difficoltà ed anche conflittualità, in cui si sono registrati anche casi di opposizione esplicita alla consegna degli impianti al gestore unico del Servizio.

Il regolamento per la valutazione delle perdite di rete, adottato con D.M. dei Lavori Pubblici nel 1999, è rimasto invece totalmente non attuato e richiederebbe una sostanziale revisione.

Il Metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento – come stabilisce l'art. 13 della legge 36/94 – è stato invece tempestivamente adottato con Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici del 1 agosto 1996. Come prevedeva

lo stesso decreto il Metodo normalizzato doveva essere aggiornato entro il 2001 ma, nonostante l'apposita proposta presentata dal Comitato di Vigilanza al Ministro, ciò non è avvenuto ed è ancora vigente il Metodo del 1996.

4.1.2 Norme successive alla legge 36/94

All'approvazione ed entrata in vigore della legge 36/94 le forme di affidamento dei servizi pubblici locali, compreso il Servizio Idrico Integrato, erano disciplinate dalla legge 142/90, in vigore fino all'emanazione del "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (D.Lgs. 267/2000). L'art. 22 della legge 142/90 (cui poi è succeduto l'art. 113 del D.Lgs 267/2000) stabiliva tre possibili forme di gestione dei servizi: in concessione a terzi; a mezzo di azienda speciale; a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale.

L'applicazione dell'art.22 della legge risultò però subito difficile e controversa. Ai problemi di interpretazione che proponeva rispetto alla tipologia dei soggetti e delle forme di gestione individuate, si aggiungevano quelli di compatibilità con le normative dell'Unione Europea. Già nel novembre 2000 la Commissione delle Comunità Europee inviò, infatti, una lettera di costituzione in mora al Governo italiano per la violazione dei principi della concorrenza.

Non a caso, sempre a partire dal 2000, il Governo e il Parlamento furono a lungo impegnati a discutere un progetto di riforma – il disegno di legge cosiddetto "Vigneri" – delle forme e delle procedure di affidamento dei servizi pubblici locali.

La normativa fu di nuovo modificata dall'articolo 35 della legge finanziaria 2002, che introdusse sostanziali innovazioni per quanto attiene gli affidamenti dei servizi pubblici locali a rilevanza industriale, prevedendo, fra l'altro, che la titolarità ad erogare il servizio fosse conferita esclusivamente a società di capitali individuate con gara e la possibilità della separazione delle reti da quella del servizio. Con riferimento specifico al solo Servizio Idrico Integrato, prevedeva poi la possibilità dell'affidamento diretto a società di capitali partecipate unicamente da enti locali facenti parte dello stesso ATO, con l'obbligo, entro due anni, di cedere almeno il quaranta per cento delle quote azionarie a soggetti privati individuati con gara.

Questo articolo eliminò certamente alcuni dubbi interpretativi in merito all'affidamento dei servizi pubblici di rilevanza industriale, ma ne introdusse altri che riguardavano diversi aspetti a cominciare dalla sua piena applicabilità al SII, essendo questo già disciplinato da norme settoriali che lo stesso articolo faceva salve. Allo stesso modo non si risolse il contenzioso con la Commissione europea che nel giugno 2002 contestò di nuovo all'Italia la violazione degli obblighi in materia di concorrenza.

Al riguardo, va anche ricordato che un costante argomento di discussione e di incertezza è stato l'istituto dell'*«in house providing»* che, così definito per la prima volta nel Libro bianco sugli appalti pubblici presentato dalla Commissione europea nel marzo 1998, era stato poi "sistemizzato" dalla ormai famosa e storica sentenza Teckal che ne aveva fissato i requisiti nell'obbligo per gli enti proprietari della società di esercitare sulla stessa un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e nel vincolo di svolgere l'attività prevalente in favore dei medesimi enti proprietari.

Tra attese d'innovazioni sempre "imminenti" e tentativi di interpretare correttamente l'articolo 35 della finanziaria 2002, si pervenne al giugno 2003, limite massimo di applicabilità della norma derogatoria prevista per il solo SII. Prorogato di sei mesi detto

limite con D.L. del 24 giugno 2003, con altro D.L. del 30 settembre 2003 la disposizione fu abrogata e contestualmente venne riscritto, a parte la norma salva-aziende quotate in borsa introdotta con la finanziaria 2004, l'articolo 113 del T.U. degli enti locali nella versione sostanzialmente recepita nel D.Lgs. 152/2006.

4.1.3 Nuovi orientamenti legislativi

Dai paragrafi precedenti emerge chiaramente che l'evoluzione del quadro normativo è stata caratterizzata da cambiamenti, particolarmente sulle modalità di affidamento del servizio, che hanno determinato un clima di incertezza sicuramente deleterio per lo sviluppo del sistema. A ciò hanno concorso anche orientamenti legislativi emersi nel corso della XV legislatura: in particolare il disegno di legge delega di riordino dei servizi pubblici locali AS 772 - cosiddetto "Lanzillotta", decaduto per fine legislatura - nel prevedere per quelli a rilevanza economica l'obbligo dell'affidamento con gara, disponeva solo per il SII la gestione pubblica delle risorse e dei servizi idrici.

Mentre per quanto attiene alla gestione pubblica della risorsa, non si tratta altro che della conferma di un principio già sancito dall'art. 1 della legge. 36/94 secondo il quale tutte le acque superficiali e sotterranee sono pubbliche, giustificate perplessità sarebbero sorte nelle Autorità d'ambito che non hanno ancora scelto la forma di gestione. Il timore di intraprendere, ovviamente nel rispetto delle norme in vigore, percorsi amministrativi che avrebbero potuto risultare vanificati dalla trasformazione in legge di quella proposta hanno portato alla scelta di "non decidere".

Secondo la tesi sottostante all'orientamento di pubblicizzazione del servizio, per gestione pubblica non si intenderebbe una società per azioni calibrata sul modello dell'*in house providing*, poiché questa, essendo pur sempre un soggetto di diritto privato, come tale agirebbe sul mercato seguendone le regole e le imposizioni; la gestione pubblica dovrebbe essere assicurata o direttamente dai comuni o da una specie di risorta azienda speciale che garantisse una fornitura minima di acqua e che traesse la gran parte delle risorse necessarie alla gestione del servizio ed alla realizzazione delle opere relative da finanziamenti pubblici e dalla fiscalità generale.

Un primo passo in questa direzione è considerata la norma contenuta nel decreto fiscale collegato alla legge finanziaria 2008, con la quale viene introdotta una moratoria su tutti i tipi di affidamento tra quelli previsti dall'attuale legislazione sui servizi pubblici locali a rilevanza economica, fino all'eventuale modifica del D. Lgs. 152/2006.

Si rileva che, a fronte della "moratoria" degli affidamenti, non è stato prorogato il termine di scadenza - 31 dicembre 2007 - degli affidamenti che non rispondono ai requisiti previsti dal comma 15 bis, art. 113 del Testo Unico degli enti locali. La situazione che ciò ha determinato è un proseguimento di fatto di gestioni, non essendo pensabile la sospensione del servizio, venute ad essere prive di legittimità.

Il provvedimento di moratoria ha ovviamente interrotto le procedure di affidamenti in corso ritardando l'avvio del SII negli ATO interessati.

La stessa legge n. 244/2007, art.2, c.38 (Finanziaria 2008), nel quadro delle misure finalizzate alla riduzione della spesa per enti od organismi titolari di funzioni coincidenti con quelle assegnate agli enti locali, ha dato alle Regioni la possibilità di riconsiderare e ridefinire gli ambiti territoriali ottimali privilegiando i confini provinciali, al fine

dell'attribuzione delle funzioni in materia di SII di norma alla provincia corrispondente e qualora gli ambiti superino i confini territoriali della singola provincia, alle regioni stesse o alle province interessate; la legge stabilisce che, in alternativa, le funzioni relative al SII possono essere attribuite ad una delle forme associative tra comuni previste dagli artt. 30 e seguenti del D.Lgs. 267/2000, con l'avvertenza che i sindaci o loro delegati che ne fanno parte non potranno percepire alcun compenso.

Dalla lettura degli atti parlamentari relativi all'approvazione dell'articolo in oggetto non si ricava alcuna indicazione sulla valutazione dei possibili effetti negativi che la norma può provocare. La messa in discussione e il ridisegno della perimetrazione degli ATO può infatti comportare un nuovo rallentamento del processo di riordino dei servizi idrici, ormai vicino al completamento. Così come può comportare un aggravamento del clima di incertezza generato negli anni dal continuo succedersi di norme settoriali, sporadiche e contraddittorie, nonché un ridimensionamento del prezioso patrimonio di esperienze, conoscenza e professionalità comunque maturato negli anni di funzionamento delle Autorità d'ambito e dei gestori.

4.2 Assetto organizzativo

4.2.1 Attuazione del modello organizzativo

L'organizzazione e il funzionamento del SII previsto dalla legge 36/94 si basa sulla distinzione e separazione dei ruoli e delle funzioni di governo da quelli di gestione.

Il ruolo di governo assume i compiti e le responsabilità di stabilire i livelli qualitativi e quantitativi del servizio, le compatibilità territoriali, ambientali e sociali con cui esso deve essere realizzato, la previsione dei costi e degli investimenti e la loro copertura con le tariffe, nonché le forme e le condizioni di garanzia e tutela dei diritti dei cittadini utenti. E' evidente che si tratta di funzioni tipicamente pubbliche, il cui esercizio non può che spettare alle istituzioni democratiche.

Il ruolo di gestione si identifica invece nel dovere e nella responsabilità di intraprendere e realizzare tutte le attività economiche, finanziarie e organizzative necessarie a produrre il servizio e a renderlo ai cittadini e alle comunità locali, nel rispetto delle condizioni prestabilite dalle istituzioni di governo e a fronte della riscossione delle tariffe pattuite. Si tratta quindi di funzioni proprie di un soggetto imprenditoriale di tipo industriale, di qualsivoglia configurazione giuridica e proprietaria.

Questo modello di organizzazione e funzionamento, stabilito dalla legge di riforma, ha come presupposto la titolarità da parte dei Comuni dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione e come obiettivo il superamento della estrema frammentazione delle gestioni che caratterizzavano questi servizi ed il passaggio ad una gestione di tipo industriale.

Da qui è scaturito l'obbligo di riordinare i servizi esistenti istituendo il SII sulla base di Ambiti Territoriali "Ottimali" che per ragioni ambientali, di efficienza, efficacia ed economicità delle gestioni, era necessario assumessero dimensioni territoriali più ampie rispetto a quelle comunali.

Gli ATO, oltre a delimitare i confini territoriali del sistema delle infrastrutture e la gestione del servizio, dovevano identificare la circoscrizione in cui esercitare la "funzione

di governo”. Per l’organizzazione di tale funzione, il legislatore, nel formulare la legge di riforma poteva adottare due soluzioni alternative. La prima era quella di riferirsi al principio di sussidiarietà: riconosciuto che il SII è di livello superiore a quello comunale, la competenza, l’organizzazione e il governo potevano essere attribuiti alla Provincia o alla Regione. La seconda possibilità – adottata poi con legge 36/94 – era quella di mantenere le funzioni in capo ai comuni e, data la loro numerosità e dimensione, imporre il ricorso ad un esercizio associato delle funzioni amministrative e di governo, costituendo una “forma di cooperazione” fra gli Enti locali dell’ambito. Di questa scelta sono frutto i 92 ATO delimitati dalle Regioni, e le Autorità o Enti d’Ambito costituiti in ciascuno di essi.

Il percorso di costituzione degli ATO è stato lungo e controverso ed ha costituito una delle cause che hanno ritardato i tempi di applicazione della riforma, mentre le Autorità o gli Enti d’Ambito hanno assunto un ruolo di governo frequentemente di scarsa efficacia. Questo è avvenuto sia per effetto dei limiti con cui la legge 36/94 ha affrontato e definito i problemi concernenti gli Ambiti e il ruolo delle relative Autorità, sia per il modo in cui queste disposizioni sono state assunte e concretamente interpretate ed applicate.

I criteri dettati alle Regioni per la individuazione e delimitazione degli ATO corrispondevano a tre esigenze oggettive – unità del bacino idrografico, superamento della frammentazione e conseguimento di adeguate dimensioni gestionali – ma non sempre facilmente compatibili e conciliabili fra di loro e, soprattutto, non consideravano un’altra condizione, per molti aspetti prioritaria: quella di favorire la costituzione della “forma di cooperazione” degli Enti Locali per un efficace e qualificato esercizio del “ruolo di governo”.

Insieme alle suddette esigenze, a determinare i problemi e le difficoltà che si sono registrate nel ruolo assunto dalle Autorità o Enti d’Ambito, hanno contribuito in modo rilevante anche diversi problemi di ordine politico ed istituzionale.

L’obiettivo della “liberalizzazione” nel comparto dei servizi pubblici locali, intesa come assunzione ed esercizio di un ruolo principalmente di regolazione da parte degli Enti locali, non è diventato un riferimento univoco e comune nella condotta e nelle scelte degli Enti locali. Ne è una testimonianza l’enorme crescita registrata proprio in questi anni del numero delle società costituite e partecipate dagli Enti locali.

Tra le ragioni di queste scelte vi sono certamente la spinta e la necessità, avvertita dagli enti locali, di uscire dalle tradizionali forme di gestione, spesso gravate dall’inefficienza e dal peso delle pastoie burocratiche, per ricercare modalità e strumenti di intervento più snelli ed efficienti, identificati, non a torto, nelle diverse tipologie di agenzie e società pubbliche previste dalla legge di riordino degli stessi Enti locali. Specularmente a questo, si è poi manifestata la difficoltà degli Enti locali ad appropriarsi e ad utilizzare al meglio i nuovi strumenti e le nuove possibilità “regolative” che erano state messe a loro disposizione. Un effetto rilevante hanno infine avuto alcune scelte legislative nazionali intervenute, successivamente alla legge 36/94, in materia di servizi pubblici locali. L’art. 35 della legge 448 del 2001, ad esempio, invertendo la priorità fra liberalizzazioni e privatizzazioni, ha spinto gli Enti locali a spostare l’interesse e l’impegno dagli strumenti e dalle modalità della regolazione, quindi del governo, a quello delle gestioni, e in particolare alla costituzione e trasformazione delle loro società, anche per consentirne e favorirne la quotazione in borsa.

Nel settore dei servizi idrici la conseguenza di queste scelte è stata che si è “investito” poco sul ruolo e sulle funzioni di governo. Le Autorità o Enti d’Ambito scaturiti dal

processo di riordino sono risultati strumenti deboli, generalmente privi dell'autorevolezza, del prestigio, oltre che delle conoscenze e delle competenze, di cui avrebbero bisogno per assolvere compiutamente ed efficacemente ai loro essenziali compiti.

Al riguardo vengono di seguito esaminate alcune emblematiche questioni, riguardanti la configurazione e il funzionamento delle Autorità o Enti d'Ambito, sulle quali soffermarsi per auspicarne una rapida soluzione.

4.2.2 La composizione degli organi delle Autorità o Enti d'Ambito

Gli Enti Locali, associati nella "forma di cooperazione" prescelta, avrebbero dovuto – in base ai principi dettati dalla legge di riforma – mantenere il controllo del servizio idrico attraverso propri rappresentanti nell'Assemblea e negli organi esecutivi degli Ambiti. Molto spesso, invece, è accaduto che le designazioni delle cariche di governo delle Autorità d'Ambito fossero subordinate a logiche di equilibrio politico e coinvolgessero figure estranee all'ambiente istituzionale degli Enti Locali stessi. Questo tipo di scelte ha snaturato il carattere e il ruolo delle Autorità d'ambito trasformandole da "forme di cooperazione", intese come espressione piena e compiuta degli Enti locali, in "soggetti terzi", intesi come entità distinte ed indipendenti o addirittura controparti degli Enti locali stessi. Peraltro l'inserimento di queste figure, esterne alle istituzioni, nel ruolo di "amministratori" ha determinato un incremento delle spese. A ciò si aggiunga che ai presidenti e ai componenti degli organi delle Autorità o Enti d'ambito, estranei agli organi istituzionali degli Enti locali, è stato necessario assicurare un compenso, per cui i costi di funzionamento delle Autorità sono diventati in gran parte i costi dei loro organi, ovvero spese oggi catalogate come "costi della politica". L'art. 2, c. 38 della legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008) avvia questo problema a soluzione.

4.2.3 Spese per l'esercizio del ruolo e delle funzioni di governo del SII

Un problema originato da interpretazioni divergenti delle leggi nazionali e regionali e dalle diverse scelte degli Enti locali, è quello dell'attribuzione delle spese per il funzionamento delle Autorità o Enti d'ambito. Se le funzioni di queste ultime sono funzioni proprie degli enti locali – come facilmente comprensibile dalla lettera dell'art. 9 della legge 36/94 ("I comuni e le province di ciascun ambito territoriale ottimale ... organizzano il SII" e anche "I comuni e le province provvedono alla gestione del SII ...") – allora i costi avrebbero dovuto essere ricompresi nelle spese di funzionamento degli stessi enti. L'accettazione di questo principio da parte degli Enti Locali, mai di fatto avvenuta anche per le difficoltà finanziarie connesse, avrebbe significato riconoscere come proprie le Autorità o Enti d'ambito, accrescendone il ruolo e l'autorevolezza. Sull'argomento ha fatto chiarezza il D.Lgs. 152/2006 che, all'art.148, c.4, dispone che "I costi di funzionamento della struttura operativa dell'Autorità d'ambito... fanno carico agli Enti locali..."

4.2.4 Competenze, conoscenze e capacità tecnico professionali delle Autorità d'ambito

Nelle Autorità o Enti d'ambito, come già accennato, si è spesso "investito male"; ciò è vero non solo in termini istituzionali, ma anche in termini materiali e operativi. Gli apparati, le competenze e le professionalità messe a disposizione delle Autorità o Enti d'ambito sono generalmente inadeguati ad assolvere compiutamente l'insieme dei compiti

loro assegnati. Alla debolezza istituzionale si è quindi assommata una debolezza tecnica. In passato, quando i servizi idrici erano gestiti in economia dai Comuni, le competenze tecniche di cui questi disponevano erano limitate e non sempre qualificate; quando invece i servizi erano affidati alle Municipalizzate o ad Aziende, erano queste a detenere le competenze e le professionalità ed i Comuni delegavano di fatto ad esse ogni compito. La debolezza tecnica delle Autorità o Enti d'ambito non ha consentito di colmare questo deficit di conoscenze e competenze delle istituzioni. Nel funzionamento del SII si registra pertanto una "asimmetria" di informazione, di conoscenze e competenze fra il committente istituzionale e il gestore. Il risultato, riscontrabile in molte situazioni, è che le Autorità o Enti d'ambito, ovvero le istituzioni, si sono trovate a non riuscire ad esercitare adeguatamente il loro ruolo di governo. Le informazioni e le conoscenze su cui si sono formate le decisioni provenivano principalmente, se non esclusivamente, dai gestori, passati, attuali e spesso futuri, con la conseguenza che in parecchi casi le decisioni sono state condizionate, se non "suggerite", dai gestori stessi, piuttosto che frutto di una autonoma valutazione dei problemi, dei bisogni e delle opportunità che si proponevano.

4.2.5 I Comuni: partecipanti delle Autorità d'ambito e azionisti delle società di gestione

Per il modo in cui si è data attuazione alla legge 36/94 e anche per effetto delle leggi successivamente intervenute in materia di affidamenti e forme di gestione del SII, i Comuni si trovano spesso nella situazione di avere un duplice ruolo: quello di "regolatori", in quanto componenti e partecipi delle Autorità d'ambito; quello di "azionisti" delle società che gestiscono il servizio, ricavando da queste partecipazioni proventi per i propri bilanci. Tale situazione configura "un conflitto di interessi" fra le due posizioni e i due ruoli. D'altra parte – come si è ricordato – l'attenzione e l'interesse dei Comuni si sono rivolti principalmente verso le aziende, complice una condizione finanziaria in cui i proventi derivanti dagli utili delle società partecipate costituiscono, sempre più, una quota consistente delle risorse necessarie a far quadrare i bilanci. Tutto questo ha portato ad effetti rilevanti per l'organizzazione del SII. Nelle realtà dove preesistevano aziende e società pubbliche si è generalmente costruita o adattata l'organizzazione del Servizio alle dimensioni e alle esigenze delle Aziende. Dove queste non erano presenti si è spesso costruita l'organizzazione del servizio in funzione dei "soggetti gestori" che si ipotizzavano e che di fatto si sono costituiti. L'effetto di questo doppio ruolo dei Comuni e del modo in cui lo hanno interpretato, è stato che le "scelte di governo" del SII sono spesso state dettate o subordinate agli assetti e agli interessi della gestione, piuttosto che a quelli dei cittadini, delle comunità locali e dell'ambiente.

4.3 Regolazione e controllo

La condizione di monopolio della gestione del SII richiede una penetrante attività di regolazione e controllo per garantire che non si abbiano indebite rendite monopolistiche e che siano così tutelati gli interessi delle comunità locali e dei cittadini utenti.

Il sistema di regolazione previsto dalla legge si caratterizza per due elementi fondamentali: per essere un sistema prevalentemente di tipo locale, anche se coinvolge e si estende al livello regionale e nazionale; ed ancora per essere un sistema di "regolazione per contratto",

centrata sulla Convenzione per l'affidamento del servizio fra l'Autorità d'ambito e il Gestore, che definisce le prestazioni e gli obblighi cui quest'ultimo è tenuto ad ottemperare.

Le Autorità o Enti d'ambito – espressione della “*forma di cooperazione*” fra Comuni e Province ricompresi in ciascun ATO – sono il principale soggetto del sistema, incaricato di definire ed approvare il Piano di Ambito, di stipulare la Convenzione di affidamento del servizio, di stabilire i cardini e gli elementi fondamentali dell'attività di regolazione. Le Regioni delimitano gli Ambiti territoriali, disciplinano la costituzione e il funzionamento della “*forma di cooperazione*” e definiscono le “*convenzioni tipo*”.

Al livello nazionale sono infine riservati al Comitato compiti di tutela e garanzia degli utenti attraverso il controllo della corretta applicazione delle leggi e compiti di regolazione in merito alla proposizione del metodo tariffario, la fissazione di principi e criteri per la pianificazione, le convenzioni tipo per gli affidamenti, la rendicontazione delle gestioni, la misurazione della qualità dei servizi

Il secondo elemento della regolazione, quello della “*regolazione per contratto*”, è costituito dalla Convenzione di affidamento del servizio, che si configura, infatti, come “*un contratto*” di durata pluriennale fra l'Autorità o Ente d'ambito e il soggetto gestore, che definisce gli obblighi di prestazione (investimenti da realizzare e standard di servizio da assicurare agli utenti), le sanzioni e le penalità (per il mancato rispetto delle obbligazioni), il corrispettivo economico (la tariffa da applicare agli utenti), il sistema di controllo sul gestore (obblighi informativi e rendicontazione periodica) e una metodologia per aggiornare il corrispettivo economico nel futuro (la revisione triennale della tariffa). Si tratta, in sostanza, di uno strumento di regolazione ex ante, le cui regole sono definite in gran parte dalla “*Convenzione tipo*”, eventualmente integrate dall'Autorità o Ente d'ambito sulla base delle opzioni proposte dalla stessa “*Convenzione tipo*” o con l'inserimento di norme aggiuntive contestualizzate alle singole condizioni ambientali, territoriali e sociali.

Dopo l'affidamento del servizio, l'Autorità o Ente d'ambito assume un ruolo prevalentemente di garante, con il compito di controllare che il Gestore adempia puntualmente alle obbligazioni contrattuali previste dalla convenzione. Per questa attività di controllo il Gestore deve fornire la collaborazione necessaria e tutte le informazioni richieste in ordine all'attività di gestione e ai suoi esiti. La soluzione delle eventuali controversie derivanti da questa “*regolazione per contratto*”, sono demandate ai Tribunali Amministrativi Regionali (TAR), nonché al Consiglio di Stato.

I risultati e l'efficacia delle funzioni ed attività di regolazione così configurate, dipendono chiaramente sia dagli assetti, dalle caratteristiche organizzative e dalle competenze e capacità operative dei soggetti istituzionali preposti, sia dalla pregnanza ed appropriatezza degli strumenti a disposizione per l'analisi e la verifica del funzionamento e dei diversi aspetti, tecnici, economico-finanziari e gestionali delle attività del Gestore.

4.3.1 Le criticità del sistema di regolazione

In questi primi anni di istituzione del SII si sono evidenziate significative criticità nel sistema di regolazione, interessando sia il ruolo e le attività a cui erano chiamati i soggetti istituzionali di diverso livello, sia la mancanza di adeguate condizioni e strumenti di analisi e di verifica delle gestioni.

Sul versante istituzionale un primo e rilevante fattore di difficoltà è derivato dalla debolezza e insufficiente autorevolezza delle Autorità o Enti d'ambito, unitamente alla

inadeguatezza degli apparati, delle competenze e professionalità di cui hanno potuto solitamente disporre. Si possono segnalare, al riguardo, tre fondamentali effetti che ne sono derivati e che hanno fortemente ridotto la reale possibilità di dare efficacia all'attività di regolazione e controllo:

- ricognizioni delle opere del SII non sempre accurate o complete, che hanno determinato una permanente incertezza nei riferimenti cui commisurare le scelte e definire gli obiettivi da adottare;
- Piani d'ambito, e connessi Programmi degli interventi, approssimativi e di qualità insufficiente, scarsamente definiti e lacunosi, soprattutto nelle previsioni di più lungo termine, e senza appropriati meccanismi di revisione;
- convenzioni di affidamento del servizio troppo generiche e prive degli elementi essenziali, quali gli obblighi informativi del Gestore verso l'Autorità o Ente d'ambito o le modalità di aggiornamento degli investimenti e di revisione delle tariffe.

Per le stesse ragioni connesse alla debolezza delle Autorità o Enti d'ambito ed anche per la mancata realizzazione di un “*sistema di rendicontazione*”, standardizzato e vincolante, si è determinata una “*asimmetria informativa*” fra l'Autorità o Ente d'ambito e il Gestore che ha avuto rilevanti conseguenze: da una parte, ha fatto sì che le decisioni e le scelte “di regolazione” si formassero quasi esclusivamente sulla base di informazioni, conoscenze e competenze provenienti o detenute dal Gestore; dall'altra, le possibilità di una reale attività di controllo e verifica dei diversi aspetti dell'attività di gestione sono risultate se non impossibili certamente condizionate o falsate.

Un ulteriore elemento di criticità, per un sistema di regolazione che ha la caratteristica di essere prevalentemente di tipo locale, è costituito dal “*conflitto di interessi*” che è determinato dal duplice ruolo in cui, in molti casi, si sono venuti a trovare i Comuni, come già illustrato nel paragrafo 4.2.5.

Queste situazioni, frutto delle scelte legislative intervenute a riguardo delle forme e delle modalità di affidamento del servizio e largamente diffuse per il massiccio ricorso che si è fatto all'*affidamento in house*, sollecitano una attenta riflessione su come debba essere configurato il sistema di regolazione locale e con quali assetti e strumenti istituzionali debba essere esercitato. Se la programmazione, la regolazione e il controllo sulla gestione e gli esiti del SII trovano un punto di forza nella vicinanza del soggetto regolatore alla realtà territoriale, alle comunità e ai cittadini utenti, è altresì vero che in presenza del ricordato “*conflitto di interessi*” risulta quanto meno discutibile che le Autorità o Enti d'ambito possano o debbano intervenire e decidere in merito a questioni rilevanti per la gestione del servizio quali sono, ad esempio, il recupero di efficienza richiesto al gestore, la politica tariffaria, la redditività sulle attività non regolate dalla tariffa o la determinazione del canone di concessione. La stessa determinazione dei livelli del servizio non dovrebbe essere affidata esclusivamente al “regolatore locale”. Questa giusta facoltà di decidere, in relazione alle specificità e alle esigenze delle diverse realtà sociali e territoriali oltre che alla volontà degli Enti locali, dovrebbe avvenire a partire da livelli minimi garantiti e secondo regole e parametri fissati a livello regionale e nazionale.

In un contesto di “*regolazione per contratto*” la qualità e l'efficacia dell'attività di regolazione e controllo sono poi direttamente legate alla validità degli strumenti e delle regole di governo, nonché di analisi e verifica dei diversi aspetti dell'attività di gestione e di funzionamento del Servizio.

L'esperienza di questi anni presenta, da questo punto di vista, luci ed ombre. La definizione dei "contratti" – ovvero delle Convenzioni di affidamento del servizio – la loro applicazione e la conseguente attività di verifica e controllo hanno certamente sofferto del fatto che nella nostra pubblica amministrazione non vi era una consolidata esperienza di questo tipo di regolazione. Ciò si è largamente riflesso nelle difficoltà incontrate nelle definizioni delle Convenzioni e nella genericità e incerta definizione dei loro contenuti. Spesso, ad esempio, non contengono una vera e propria distribuzione dei rischi fra il concedente e il soggetto industriale concessionario, norme e scadenze chiare e precise per le revisioni tariffarie, né la previsione delle conseguenze e della penalità nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi pattuiti da parte del Gestore.

Anche a livello nazionale l'attività di regolazione e controllo ha avuto limiti e incontrato difficoltà. Perciò insieme alla rivisitazione e al potenziamento degli strumenti e delle funzioni di "regolazione locale" occorre che siano rivisti anche i poteri e le funzioni da esercitare a livello nazionale. Questo richiede che unitamente al necessario rafforzamento strutturale, funzionale ed organizzativo del Comitato siano ampliati i suoi compiti e i suoi poteri, come dettagliatamente descritto al Capitolo 6.

4.4 Quadro conoscitivo

Per svolgere al meglio le attività di regolazione e controllo è necessario disporre – per ciascuno degli Ambiti Territoriali in cui è organizzato il Servizio – di puntuali informazioni in merito allo stato delle infrastrutture, all'uso delle risorse idriche, al funzionamento dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, ai fattori tecnici, economici, finanziari e gestionali della loro produzione, alle condizioni e ai livelli di qualità con cui questi servizi sono resi ai cittadini e alle comunità, nonché alle tariffe per essi praticate. L'acquisizione di tali informazioni consente di verificare – come richiesto dalla legge di riforma – l'efficacia, l'efficienza e l'economicità di funzionamento del Servizio, sia alla scala di Ambito, sia a quella regionale e nazionale, e di valutarne la condizione e l'evoluzione nel tempo.

La legge 36/94 aveva perciò previsto che si realizzasse un sistema di raccolta, elaborazione e restituzione dei dati statistici e conoscitivi sul SII, attribuendo all'«Osservatorio dei servizi idrici», fra gli altri compiti, quello di costruire e gestire "una banca dati in connessione con i sistemi informativi delle Regioni". Il ritardo con cui l'Osservatorio è stato attivato, gli scarsi mezzi e strumenti di cui è stato dotato e una sua conseguente limitata e inadeguata operatività hanno impedito, in questi anni, che questo obiettivo della "banca dati" si realizzasse. I dati e le informazioni che l'Osservatorio ha raccolto e messo a disposizione sono stati soprattutto il frutto di un lavoro lodevole ma episodico, alimentato principalmente tramite specifici questionari, proposti di anno in anno alle Autorità o Enti d'Ambito ai fini della predisposizione della "Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici" prevista dall'art. 22 della stessa legge, piuttosto che di un organico e continuativo sistema di raccolta.

Il problema non ha trovato l'attenzione richiesta e le risposte necessarie neppure nelle "Convenzioni tipo" predisposte dalle Regioni e in quelle di affidamento del servizio, da esse derivanti, che pure sono chiamate a stabilire anche gli obblighi informativi e di rendicontazione periodica, delle attività e degli esiti qualitativi, funzionali ed economici del servizio, da parte del Gestore all'Autorità o Ente d'ambito.

L'attività svolta e i rapporti stabiliti dall'Osservatorio e dallo stesso Comitato con gli Ambiti, hanno dimostrato come il primo fondamentale punto critico per poter organizzare un flusso di informazione significativo ed efficace stia proprio nel rapporto fra Autorità o Enti d'ambito e Gestori, ovvero nelle rispettive e reciproche attività.

Due sono infatti le fonti principali da cui ha origine e si deve alimentare il “quadro conoscitivo” del SII: la prima è costituita dalle informazioni a disposizione dell'Autorità o Ente d'ambito derivanti dalla “ricognizione delle opere di adduzione, di distribuzione, di fognatura e di depurazione esistenti”, prevista dal terzo comma dall'art. 11 della legge 36/94 quale presupposto per l'organizzazione del Servizio e dalle scelte, dagli obiettivi e modalità del suo funzionamento e sviluppo nel tempo, previsti dagli strumenti della pianificazione d'Ambito; la seconda è quella della rendicontazione e delle informazioni che il Gestore è chiamato a fornire in merito alla conduzione delle opere, alla gestione del servizio e alla realizzazione degli obiettivi fissati dalla pianificazione.

Nella realtà si è riscontrato che questi presupposti non sempre si sono verificati, che spesso non si realizzano le condizioni indispensabili all'attivazione di un circuito virtuoso capace di produrre e alimentare la formazione di un adeguato “quadro conoscitivo”. In diverse realtà le ricognizioni non sono state compiute con la necessaria perizia e accuratezza e i dati che da esse derivano risultano carichi di imprecisioni e incertezze, o anche scarsamente affidabili. In alcuni casi ciò si verifica perché i gestori non si sono opportunamente attrezzati per la rilevazione e l'organizzazione dei dati, in altri per effetto della debolezza tecnica e operativa delle Autorità o Enti d'ambito, in altri ancora per la scarsa collaborazione, se non per la conflittualità, con cui si caratterizzano i rapporti fra Gestore e Autorità o Ente d'ambito.

La mancata costituzione di un sistema informativo in grado di garantire e regolarizzare la raccolta, l'elaborazione e la restituzione di un adeguato e aggiornato “quadro conoscitivo”, è risultata uno degli elementi più negativi e penalizzanti per il SII, in questi anni. Caso emblematico, con effetti sull'immagine e credibilità del servizio, è rappresentato dalle polemiche scaturite da alcune informazioni inattendibili diffuse in merito alle tariffe idriche e ai loro aumenti. Tale mancanza ha peraltro reso impossibile restituire al legislatore un corretto strumento con cui formulare in piena cognizione di causa i provvedimenti e le misure per adeguare e correggere il disegno della riforma e le distorsioni registrate nella sua attuazione, risolvendo le criticità che hanno ostacolato il pieno decollo in termini industriali del comparto. A ciò si aggiunga l'inadeguata conservazione dei dati raccolti e la mancata elaborazione di serie storiche di dati riferiti ad archi temporali crescenti, da cui ricavare più significative indicazioni di tendenza.

Di questo insieme di informazioni e conoscenze, puntuali, affidabili ed aggiornate, non hanno bisogno solo il Parlamento, il Governo e le Regioni, ma tutti i soggetti istituzionali e non, che hanno ruolo nel funzionamento del SII o che sono interessati agli esiti che produce; sono necessarie, innanzitutto, alle Autorità o Enti d'ambito per avere elementi validi di comparazione e confronto per migliorare e affinare le proprie scelte di pianificazione e regolazione; ai Gestori come ausilio e stimolo per le scelte riguardanti lo svolgimento e lo sviluppo delle loro attività; ad entrambi per attivare pratiche di *benchmarking* che consentano di evitare gli inconvenienti della condizione di monopolio e di perseguire obiettivi di “qualità totale”, nell'interesse delle comunità e dei cittadini utenti.

Un esauriente “quadro conoscitivo” è poi indispensabile per rafforzare e dare efficacia al ruolo del Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche chiamato a garantire l'applicazione della legge 36/94, l'osservanza dei suoi principi, nonché a vigilare sulla

regolare determinazione e il regolare adeguamento delle tariffe e, in generale, ad operare per la tutela dei diritti degli utenti. E' infine evidente come il suddetto patrimonio di informazioni possa essere utile per gli Istituti di credito, gli Enti finanziari, gli Organismi di certificazione della qualità ed ancora per le Associazioni dei consumatori. La formazione di un corretto quadro conoscitivo non può prescindere dalla definizione di una procedura per regolarizzare la raccolta, l'elaborazione e restituzione delle informazioni riguardanti il SII, rendendola vincolante e obbligatoria per tutti i soggetti istituzionalmente coinvolti.

Un tentativo in tal senso fu fatto nel 2005 dal Comitato allora in carica, con la definizione e l'approvazione un *"Sistema di rendicontazione sul servizio idrico integrato"* che definiva i dati e le informazioni tecniche e gestionali da raccogliere per avere, su scala locale e nazionale, una rendicontazione significativa ed efficace del funzionamento e delle prestazioni del Servizio Idrico Integrato, nonché linee guida contabili per fornire ai gestori le norme e le regole per redigere bilanci idonei a fornire le informazioni utili alle attività di programmazione, regolazione e controllo. Con una delibera dell'aprile 2006 – del Comitato succeduto al precedente – quel sistema fu però abrogato e sostituito con un altro che non prevedeva le linee guida contabili e che, in pratica, non è mai diventato operativo.

L'attuale Comitato ha pertanto inserito tra i propri obiettivi prioritari l'istituzione di un nuovo *"Sistema di rendicontazione sul servizio idrico integrato"*, corredato dalla definizione di opportune *"linee contabili"* e supportato da un sistema informatico ad architettura federata.

4.5 Pianificazione di Ambito

L'indagine sullo stato di attuazione del servizio idrico ha evidenziato che sono stati redatti e approvati 82 PdA su 92 ATO previsti. Si può quindi dire che si è a uno stato avanzato, anche se non completato, dell'attività di pianificazione.

L'attenzione prioritaria del Comitato è stata rivolta, in questa fase, alla valutazione qualitativa dell'attività di pianificazione complessivamente svolta dalle AATO.

In generale, la valutazione della qualità complessiva della pianificazione non può prescindere dalla considerazione di un vizio di origine legato al fatto che la legge istitutiva ha concepito il piano d'ambito come una lista di interventi da realizzare, di forme organizzative da adottare e di coperture finanziarie da reperire, collocandosi in tal modo nella scia tradizionale della pianificazione delle opere pubbliche. Questo indirizzo è nocivo alla attendibilità delle previsioni tanto più quanto più lunga è la durata del piano, che meglio dovrebbe costituire una cornice strategica di obiettivi, priorità e di metodi entro la quale collocare piani operativi di più breve durata e scorrevoli, rispetto ai quali regolare, con forme convenzionali idonee, i rapporti con i gestori.

Va peraltro rilevato che, alla prova dei fatti, questa consapevolezza è maturata e l'impostazione dei piani, in numerosi casi, si è orientata nel senso auspicato.

In tale contesto, il campione di riferimento utilizzato, seppur incompleto, consente comunque di sviluppare alcune considerazioni generali sull'attività di pianificazione e di individuarne le principali criticità, riconducibili:

- alla fase di pianificazione iniziale dei PdA;
- alla fase di revisione e/o aggiornamento dei PdA.

4.5.1 Elaborazione dei PdA

L'analisi dei PdA ha consentito con riguardo alle caratteristiche generali della pianificazione di riscontrare:

- un insufficiente rapporto e coordinamento tra la pianificazione di ambito e quella sovraordinata, a cominciare da quella regionale ed in particolare con i Piani Regionali di Tutela delle Acque;
- la difficoltà nell'elaborare PdA completi e di appropriata qualità, credibili e affidabili soprattutto nel medio-lungo periodo;
- il fenomeno, limitato ad alcune regioni, di PdA ed affidamenti articolati su un orizzonte temporale di breve periodo, terminato il quale si procede alla redazione di un nuovo PdA e ad una nuova conseguente scelta gestionale la cui qualità può avvalersi positivamente dei risultati della precedente fase sperimentale;

Numerosi PdA non presentano poi un livello di definizione economico-finanziario sufficiente. L'analisi svolta evidenzia che le principali e più frequenti lacune riguardano:

- la presenza e la qualità dei fondamentali documenti del Piano economico-finanziario, esplicitamente previsto dal D.Lgs. 152/2006 quali il conto economico, lo stato patrimoniale e i flussi di cassa;
- il criterio di determinazione della tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti e della tariffa applicata agli utenti in ogni anno di gestione, così da non consentire la verifica della correttezza del corrispettivo applicato;
- il modello organizzativo gestionale non sempre definito sulla base delle effettive esigenze del territorio e degli obiettivi necessari a garantire l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del SII ma per perseguire obiettivi diversi quali, ad esempio, il mantenimento dei livelli occupazionali preesistenti;
- il debole rapporto fra gli interventi previsti nel Piano degli investimenti e quelli indicati nel Piano economico-finanziario e utilizzati ai fini della determinazione della tariffa, con la conseguenza di una scarsa coerenza fra gli obiettivi operativi contenuti nel Piano degli interventi e nel modello organizzativo gestionale ed i contenuti del Piano economico finanziario e tariffario.

In generale le cause della non sempre soddisfacente adeguatezza ed affidabilità dei PdA possono essere ricondotte principalmente alla qualità delle ricognizioni effettuate e alle ipotesi ed obiettivi di pianificazione assunti. L'eredità della storica frammentazione delle gestioni, la molteplicità e diversità dei soggetti interessati dall'attività di ricognizione, l'insufficiente accuratezza con cui è stata svolta, rappresentano spesso la causa della insoddisfacente qualità delle ricognizioni svolte che si riverbera sui PdA. Sulle ipotesi e gli obiettivi assunti per la pianificazione hanno giocato un effetto negativo, in particolare, la sovrastima dei volumi idrici da erogare, la definizione di investimenti sovente condizionata da spinte localistiche, l'incertezza sulla dimensione e la tempistica dei finanziamenti pubblici attesi: fattori in gran parte derivanti dalle incertezze connesse alla eccessiva durata dei piani, da una squilibrata attribuzione dei rischi tra autorità e gestore e a volte da imprecise o indefinite modalità di rinegoziazione degli affidamenti.

4.5.2 Revisioni e aggiornamenti dei PdA

L'articolo 8 del D.M. 1/8/1996 prevede che in relazione ai miglioramenti di efficienza, alla corrispondenza tra tariffa media e tariffa articolata, al raggiungimento degli obiettivi di livello di servizio e all'effettuazione degli investimenti, si proceda alla "verifica triennale nell'applicazione della tariffa" e quindi alla "revisione" dei PdA. A tale obbligo si aggiunge talvolta la necessità di provvedere ad una riformulazione del PdA ("aggiornamento"), conseguente a modifiche rilevanti del contesto normativo ed operativo.

Nel complesso, l'analisi condotta ha rilevato che in 26 casi, pari al 30% del numero complessivo di Piani approvati, si è proceduto alla "revisione" o all'"aggiornamento". Si tratta di un numero ridotto di casi e ciò solleva qualche preoccupazione, non solo per il rispetto dello specifico obbligo normativo, ma anche perché la revisione dei Piani è la condizione per una corretta applicazione del Metodo normalizzato. È lecito attendersi che

gli aggiornamenti e le revisioni dei PdA vadano rapidamente a crescere e che divengano una prassi costante dell'attività di governo del SII.

Risulta opportuna qualche osservazione sui risultati delle revisioni e degli aggiornamenti dei Piani esaminati dal Comitato.

I principali elementi economico-finanziari sottoposti a revisione sono risultati il livello degli investimenti e quello dei costi operativi; in particolare, i processi di revisione hanno sovente recepito i minori livelli di investimento che si sono realizzati rispetto a quelli inizialmente programmati nonché costi operativi tendenzialmente maggiori. Questa tendenza non è generalizzabile, ma va considerata con attenzione e preoccupazione. Se infatti essa può essere connessa ad una scarsa "qualità" del piano originale, ad oggettive difficoltà operative o ad una scarsa capacità gestionale del gestore, è però indubbio che l'effetto per l'utente è rappresentato da un peggiore servizio a parità di tariffa (o più alto livello tariffario a parità di servizio), rispetto a quanto previsto dal PdA originario. La possibilità di avere il medesimo livello di servizio in caso di minori investimenti sarebbe possibile solo per effetto dell'utilizzo di tecnologie innovative. Una prassi che sarebbe altamente positiva, perché corrisponderebbe ad una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse e ad una minore tariffa rispetto al Piano originario, ma che purtroppo non trova riscontro nelle risultanze disponibili.

Considerando la già ricordata debolezza delle AATO nei confronti dei gestori non può neppure escludersi che talune delle scelte operate in sede di aggiornamento o revisione siano dovute alla mera convenienza industriale dei gestori o da scelte imposte dall'AATO per motivi di carattere politico.

Problematica questa che richiama ad una attenta analisi della attribuzione del rischio connessa ai PdA; in particolare, la regolamentazione frequentemente insufficiente degli obblighi previsti in Convenzione a carico del gestore indebolisce l'AATO nella successiva contestazione e attribuzione di responsabilità.

Ciò si aggiunge all'esistenza di una notevole asimmetria conoscitiva tra le AATO ed i gestori e al conflitto di interessi implicito nel caso di gestori con carattere di società mista o *in house*, data la coincidenza tra soggetti partecipanti all'AATO e proprietari del gestore; l'effetto finale è l'indebolimento delle AATO e del loro potere di controllo sui gestori, a tutela degli utenti o, viceversa, l'indebolimento del gestore, preoccupato delle sorti della futura revisione del piano e rinegoziazione dell'affidamento.

I vincoli all'efficienza posti dal metodo e la stessa attuazione del PdA a carico del gestore, che dovrebbe assumersene il rischio, sono pesantemente inficiati, con effetti corrispondentemente negativi sulla valenza dell'attività di pianificazione e sulla piena attuazione della riforma del servizio idrico.

4.6 Modalità e strumenti di affidamento del servizio

Come già richiamato, il D.Lgs. 267/2000, art. 113, c. 5 prevede che il servizio sia affidato secondo una delle seguenti modalità, con i requisiti specifici indicati:

- a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;

- b) a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedura ad evidenza pubblica;
- c) a società a capitale interamente pubblico secondo le modalità dell'*in house providing* che prevede che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano. In ordine a tale possibilità l'art. 150, D.Lgs. 152/2006 precisa che la gestione può essere affidata "a società partecipate esclusivamente e direttamente da Comuni o altri Enti locali compresi nell'ambito territoriale ottimale". Inoltre la scelta dell'*in house* rispetto alla gara deve trovare riscontro in "obiettive ragioni tecniche od economiche".

Le prime due forme di affidamento erano già previste dal Testo Unico n. 142/1990 sugli enti locali, mentre la modalità di cui alla lettera c) è stata resa possibile soltanto in seguito al D.L. 30 settembre 2003, n. 269.

4.6.1 Concessione a terzi

Al nord, l'esistenza delle ex aziende speciali radicate sul territorio, unitamente alla possibilità di farne un soggetto per l'affidamento *in house*, prevista a partire dal settembre 2003, hanno indirizzato verso forme di gestione che hanno garantito il permanere del diretto controllo, anche gestionale, degli enti locali sui servizi idrici. Conseguentemente, al nord non sono state espletate gare per l'affidamento del servizio e nelle regioni centrali il ricorso alla gara è rimasto limitato al solo ATO di Frosinone. Laddove, invece, la modalità della gara è stata utilizzata con una certa frequenza è stato nelle regioni dell'Italia meridionale.

Tuttavia, a fronte di numerose procedure di gara attivate, soltanto ad Agrigento, Caltanissetta, Enna e Palermo è stato individuato il gestore del SII.

Tra i motivi, alcuni possono ascrivere alla struttura del bando di gara, altri ai contenuti del documento di programmazione posto a base di gara – il piano d'ambito - altri ancora al contesto ambientale, con particolare riferimento alla struttura socio-economica del territorio di riferimento.

Tra i primi si possono annoverare le cosiddette barriere all'entrata, quali la popolazione minima servita ed il fatturato realizzato nell'ultimo biennio, che, soprattutto nelle prime gare, possono aver rappresentato un ostacolo alla partecipazione di un numero più ampio di aziende. Altresì, ha costituito un limite all'espletamento della gara, la previsione del D.M. 22.11.2001 secondo la quale, in presenza di una sola offerta valida, "il soggetto aggiudicatore non può procedere all'aggiudicazione". Superata tale disposizione, sono intervenute le perplessità sollevate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, secondo cui un raggruppamento temporaneo d'impresе comprendente un numero elevato di partecipanti, e la contemporanea aggiudicazione anche in presenza di una sola offerta, farebbero sorgere dubbi circa il rispetto della normativa comunitaria in materia di tutela della concorrenza (vedi il caso di Palermo).

Per quanto attiene al documento di programmazione posto a base di gara, ne è stata rilevata frequentemente l'incompletezza e la scarsa attendibilità, con conseguenze negative nell'interesse a partecipare alla gara.

Infine, le condizioni socio ambientali: con il PdA, l'AATO assume l'obbligo di garantire al gestore ricavi pari ai costi ammissibili alla copertura da proventi tariffari. Tali somme sono, pertanto, legate al pagamento da parte degli utenti delle "bollette" emesse dal gestore. E' evidente che laddove, come in alcune realtà meridionali, la percentuale di morosità nei pagamenti, prima dell'avvento del gestore unico, risultava elevatissima, con punte addirittura del 90%, tale situazione possa aver costituito un elemento dissuasivo dalla partecipazione per una parte dei potenziali concorrenti.

4.6.2 Società mista

Per quanto attiene alla società mista, fonte di contrasti, anche in sede giurisdizionale, è stata chiarita la sequenza procedimentale degli atti da adottare. Alcune AATO avevano ritenuto che fosse possibile procedere all'espletamento della gara in una fase successiva, ma entro tempi stabiliti a pena di decadenza, rispetto alla costituzione della società pubblica ed all'affidamento del servizio a suo favore. Il D.Lgs. 152/2006 all'art. 150 prevede espressamente che la gara per il reperimento del socio privato debba essere svolta prima dell'affidamento del servizio stesso.

E' anche il caso di segnalare, circa l'ammissibilità stessa dell'affidamento a società mista, l'orientamento giurisprudenziale secondo cui esso non sarebbe mai consentito in quanto l'ordinamento comunitario profila una rigida alternativa tra l'affidamento a terzi mediante gara e l'affidamento diretto ad ente o società controllati dall'amministrazione aggiudicatrice, secondo la formula dell'*in house providing*. Al riguardo, il Consiglio di Stato ha ritenuto praticabile, dato il "suo indubbio equilibrio", lo schema della società mista, purché la gara per il reperimento del socio privato sia finalizzata all'individuazione di un socio operativo e non soltanto finanziario.

Per quanto attiene alle specifiche problematiche legate allo svolgimento della gara, valgono le considerazioni svolte a proposito della gara per la concessione a terzi.

4.6.3 "In house providing"

E' la modalità di affidamento cui si è più largamente fatto ricorso, rispetto alla quale, tuttavia, è stato inadeguato il controllo del carattere eccezionale e derogatorio attribuito dalla legge alla sua adozione, così come spesso è mancata la verifica della presenza dei requisiti del "controllo analogo" e dell'"attività prevalente" nonché della motivazione della scelta.

Altresì, con riferimento a questo istituto, se ne vuole qui evidenziare il modo strumentale con cui è stato adottato. Va segnalato, a tal proposito, il ripensamento di molte AATO che, avendo già scelto per la gara o per la società mista, quando è divenuto possibile l'affidamento *in house*, si sono indirizzate verso quest'ultimo.

Frequentemente, la società *in house* è stata utilizzata per perpetuare le precedenti forme della gestione del servizio idrico e, comunque, per preservare il potere di controllo degli enti locali. Infatti, in casi in cui esistevano società per azioni aventi causa da preesistenti aziende speciali, queste sono state talvolta trasformate nei soggetti destinatari dell'affidamento del servizio secondo la forma dell'*in house*, oppure è stata creata una società contenitore i cui soci sono ex aziende speciali o enti locali. Nelle situazioni, invece, nelle quali non esista un precedente gestore industriale a totale partecipazione pubblica di solide e vaste capacità (ex aziende speciali di comuni medio-grandi) e la gestione sia effettuata prevalentemente in economia, l'esperienza ha dimostrato non essere facilmente

realizzabile l'operazione di costituzione di una società *in house*, per quanto attiene sia alle sue capacità tecnico-gestionali che alle capacità economico-finanziarie.

Problemi non ancora del tutto risolti sono sorti circa i requisiti della società affidataria *in house*. Al riguardo, la giurisprudenza comunitaria ha sancito che la società debba essere totalmente pubblica, che su di essa l'ente locale debba esercitare un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società debba realizzare la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano. In particolare ha suscitato difficoltà d'applicazione il requisito del controllo analogo che ad oggi sembra poter essere concretizzato tramite il potere dell'ente locale di nominare la maggioranza assoluta dei membri che vanno a comporre gli organi di amministrazione, direzione o vigilanza del soggetto aggiudicatario e la potestà di influenzare in maniera determinante sia gli obiettivi strategici che gli atti fondamentali della società

4.7 Metodo tariffario

Prima della legge 36/94 il nostro Paese non aveva una regola o un sistema unitario per la determinazione delle tariffe dei servizi idrici. Esse erano disposte dai Comuni sulla base degli obblighi di copertura dei costi dei servizi stabiliti nel corso degli anni dalle leggi finanziarie e delle regole dettate da appositi provvedimenti CIPE. La riforma, per la prima volta, individua i criteri con cui deve formarsi la tariffa del Servizio Idrico Integrato e prevede un *“metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento”*.

Il D.Lgs. 152/2006, recependo quanto già disposto dalla legge 36/94, prevede che la tariffa del SII debba garantire la completa copertura dei costi di gestione e dei costi di investimento non finanziati da contributi pubblici (principio del *full cost recovery*) e che il Ministro dell'Ambiente, su proposta del Comitato, adotti con decreto un Metodo tariffario.

Il “Metodo” attualmente in vigore, è ancora quello approvato e con il D.M.LL.PP. del 1° agosto 1996¹⁸. Lo stesso decreto, al punto 11, stabiliva anche che il Comitato, di propria iniziativa ed in ogni caso a cadenza quinquennale, proponesse al Ministro eventuali modifiche per tenere conto, tra l'altro, di nuove disposizioni normative, di evoluzioni tecnologiche, di variazioni finanziarie ovvero di cause straordinarie che afferissero alla generalità del territorio nazionale.

Il Metodo normalizzato, dalla fine degli anni novanta, cominciò ad essere applicato negli ATO in cui era stato effettuato l'affidamento ad un gestore di Ambito. Nella restante parte del Paese è proseguita l'applicazione del regime tariffario precedente dettato dalla metodologia CIPE che, con il procedere dell'attuazione della legge 36/94, è divenuta sempre più una metodologia residuale, applicata in particolare ai gestori in salvaguardia, alle concessioni antecedenti il 1994 e alle gestioni di quegli Ambiti che non hanno concluso tutte le fasi previste dalla legge per l'attivazione del SII.

¹⁸ D.M.LL.PP. 1° agosto 1996 *“Approvazione del Metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento”*.

4.7.1 Il sistema tariffario previsto dal DM 1/08/96

La comprensione delle criticità rilevate presuppone la conoscenza del Metodo tariffario normalizzato che perciò viene brevemente illustrato nel seguito.

Secondo tale Metodo, i costi che le AATO devono inserire nel calcolo della tariffa reale media, e che, quindi, devono essere coperti dai ricavi del SII, sono i costi operativi, gli ammortamenti e la remunerazione del capitale investito¹⁹. Rispetto a tali componenti, la tariffa può variare di anno in anno in risposta al tasso d'inflazione programmato per l'anno e ad un fattore K che rappresenta il limite di prezzo che può consentire alle tariffe di crescere o di diminuire in base agli obiettivi del regolatore.

Per la definizione dei costi operativi, l'AATO determina, per il periodo dell'intera durata dell'affidamento, i costi operativi ottimali relativi alla gestione del servizio nel proprio territorio e nello stesso tempo, sulla base di alcune grandezze tecniche, calcola i costi operativi di riferimento²⁰.

La definizione dei costi riconosciuti in tariffa relativamente agli ammortamenti e alla remunerazione del capitale investito è legata all'eventuale ammontare del capitale investito iniziale e alla previsione annuale della spesa per investimenti. L'ammontare degli ammortamenti riconosciuti in tariffa è il risultato di una previsione che deve tenere conto della spesa, dell'entrata in esercizio dell'opera a cui la spesa si riferisce e dell'aliquota di ammortamento dei vari cespiti che compongono l'investimento. La remunerazione del capitale investito si ottiene moltiplicando il valore della previsione di capitale investito medio per un tasso fisso del 7% (al lordo delle imposte), che, secondo le attuali disposizioni del Metodo normalizzato, è destinato a far fronte ai costi del capitale di terzi e del capitale di rischio²¹. Il Metodo riconosce dunque al gestore del servizio un ammontare di profitti inteso come una remunerazione sul capitale investito.

Il Metodo normalizzato prevede che ogni tre anni si effettui una revisione tariffaria, con la quale l'Autorità di Ambito si assicurerà che il Gestore abbia conseguito solo il livello di ricavo permesso (*revenue cap*)²². Un'eventuale rinegoziazione delle condizioni previste dalla convenzione di affidamento potrebbe modificare le previsioni relative al successivo periodo di revisione, ma non dovrebbe avere nessun risultato sui costi operativi riconosciuti in tariffa nel periodo precedente.

¹⁹ A questi si aggiungono i costi relativi alla definizione del canone di concessione, che il gestore introita dalla tariffa e trasferisce all'AATO o ai Comuni.

²⁰ Prima di stabilire quali siano i costi operativi da riconoscere in tariffa l'AATO deve verificare due vincoli rispetto ai costi operativi di riferimento. Il primo vincolo stabilisce che i costi operativi da riconoscere in tariffa non possano superare i costi operativi di riferimento maggiorati del 30%. Il secondo riguarda la dinamica dei costi operativi da riconoscere in tariffa. Questo secondo vincolo stabilisce una progressiva riduzione percentuale della distanza dei costi operativi dai costi operativi di riferimento. La riduzione percentuale annua è maggiore quanto più è elevata la distanza.

²¹ La remunerazione del 7% sul capitale investito non tiene conto dell'effetto fiscale, in quanto è un valore al lordo delle tasse; questo comporta un trattamento finale diverso fra le due forme di finanziamento: nel capitale preso a prestito, gli oneri finanziari possono essere portati in detrazione dei ricavi, mentre ciò non è possibile per i dividendi che sono la forma della remunerazione del capitale dei soci.

²² Per approfondire il sistema degli incentivi del *revenue cap* si può vedere Alexander, I., Shugart C. (1999), *Risk, Volatility and Smoothing: Regulatory Options for Controlling Prices*, Mimeo.

La logica che viene, infatti, seguita per la determinazione della tariffa del SII è la seguente: all'inizio di ogni periodo regolatorio viene fissato un *cap* sui ricavi ottenibili dalla gestione del servizio idrico, aggiornato di anno in anno secondo una logica di *price cap*, alla fine del periodo di regolazione il fatturato del gestore è confrontato con il tetto sui ricavi; se lo supera il gestore restituirà i maggiori ricavi a vantaggio delle tariffe del periodo successivo, viceversa, se ne resta al di sotto, otterrà il mancato ricavo nelle tariffe degli anni successivi. Vi è quindi un fattore di correzione legato ai maggiori o minori ricavi ottenuti rispetto a quelli prestabiliti.

Sotto un regime di *revenue cap* il gestore è incentivato a massimizzare la produttività e ad adottare un comportamento efficiente mediante il contenimento dei costi, ma non ha incentivi a incrementare le vendite e quindi scoraggia, piuttosto che incoraggiare, il consumo. La necessità di tutelare la risorsa idrica e di contenerne il consumo fa della *revenue cap regulation* la forma di regolazione più adatta al settore idrico.

4.7.2 Criticità emerse

Il Metodo Normalizzato, come già detto, risale al 1996 e sono quindi passati dodici anni dalla sua definizione. L'applicazione del Metodo da parte degli ATO, effettuata spesso in modo difforme, ha fatto emergere alcune necessità di modifica.

Le maggiori criticità riscontrate nel Metodo vigente possono essere brevemente richiamate:

- incertezza sulle attività oggetto di regolazione tariffaria: è il caso ad esempio delle acque meteoriche, dei contributi di allacciamento, delle prestazioni erogate e previste dal regolamento di utenza, del trattamento dei rifiuti liquidi diversi presso gli impianti di depurazione, dell'acqua venduta per usi non potabili, della pulizia e manutenzione delle caditoie stradali, ecc;
- *price cap vs revenue cap*: il Metodo, sebbene presenti una formula tariffaria ispirata alla classica formulazione del *price cap* e richiami, per il riconoscimento di una remunerazione sul capitale, una regolazione del tipo *rate of return*, si qualifica principalmente come una forma di *revenue cap regulation*. Il Metodo (art. 8) stabilisce, infatti, che ogni tre anni si effettui una revisione tariffaria con la quale l'Ambito riconosce al gestore forme di compensazione nel caso di scostamenti fra l'ammontare dei ricavi stimati nel piano degli investimenti e l'ammontare di ricavi effettivamente conseguiti. Le prime revisioni effettuate in Italia non sempre sono state condotte con il meccanismo sopra descritto, a causa forse di un testo del Metodo che non è di univoca ed immediata comprensione;
- il sistema di recupero di efficienza, che vede la compresenza di due distinte problematiche: da un lato i costi modellati scontano il fatto di riferirsi ad un campione statistico di aziende che risale a più di dieci anni fa; dall'altro l'incentivo all'efficienza è relativo soltanto ai costi di gestione, mentre non si estende agli investimenti. Tale limite sposta l'attenzione della convenienza economica per il gestore dall'attività industriale a quella di realizzazione delle infrastrutture e appare particolarmente critico in presenza di azionisti direttamente coinvolti nella realizzazione;
- la mancata regolamentazione del canone di concessione ha portato gli ATO ad applicare criteri molto differenziati fra loro, avvantaggiando spesso i proprietari delle

infrastrutture idriche affidate in uso al gestore, con ripercussione negativa sulla tariffa e, quindi, sull'utente;

- la vigente disposizione sulla remunerazione del capitale investito, che prevede un tasso fisso pari al 7% (art. 3.3) è criticabile in quanto non tiene conto della struttura finanziaria della società (rapporto fra capitale di terzi e capitale proprio), né tanto meno dell'evoluzione dei mercati finanziari negli anni;
- l'attuale normativa sull'articolazione tariffaria, non definendo i criteri per la specificazione delle tipologie di utenza e degli scaglioni di consumo, ha di fatto consentito il proliferare di strutture tariffarie molto complesse. Tale fenomeno non può che essere valutato negativamente in quanto non solo rende difficile la comparazione tariffaria fra gestori diversi, ma va a sicuro discapito della trasparenza;
- l'attuale Metodo non disciplina in modo completo tutto il complesso sistema della revisione triennale della tariffa. Tutto ciò ha portato a difformità notevoli nell'applicazione delle prime revisioni tariffarie;
- l'attuale Metodo tariffario, essendo stato concepito nel 1996, non tiene conto delle disposizioni contenute nella direttiva 2000/60, e recepite sul D.L.gs. 152/2006, secondo cui la tariffa, nel coprire i costi di investimento e di esercizio, deve tener conto anche dei costi ambientali nel rispetto del principio "chi inquina paga".

La proposta di aggiornamento del Metodo tariffario, giacente presso il Comitato di Vigilanza dal 2002 aveva dato parziale risposta a queste criticità ed assieme alle osservazioni su di essa svolte, può costituire una valida base di partenza per un aggiornamento rispondente alle necessità sia degli Ambiti che dei gestori e, soprattutto, degli utenti.

L'adeguamento del Metodo normalizzato si rende urgente anche di fronte a iniziative regionali²³ che con l'introduzione di metodologie tariffarie proprie finiscono per favorire alcuni operatori a discapito di altri e dell'utente e in definitiva ledono il principio della tutela della concorrenza.

Come diffusamente illustrato nel successivo paragrafo 5.3, il Comitato ha deciso di procedere alla prevista revisione del Metodo normalizzato alla luce delle indicazioni emergenti dall'esperienza di applicazione del metodo vigente, con l'intendimento di perseguire i fini della migliore tutela dell'utenza e del risparmio di risorsa, nel giusto riconoscimento dei costi equi che a questi fini devono essere sostenuti. La decisione verrà adottata a seguito di doverosa e idonea consultazione dei settori interessati, di cui la verifica dei criteri contenuti nel presente documento costituisce la prima fase.

La situazione tariffaria resta comunque condizionata da un fattore di carattere non tecnico, ma sociale importante, che riguarda l'accettazione degli adeguamenti tariffari da parte del pubblico. Non ci si riferisce tanto al problema della protezione delle fasce economicamente deboli, che può trovare giusta soluzione attraverso l'articolazione tariffaria, quanto ad una generalizzata predisposizione negativa nei confronti degli aumenti tariffari necessari a raggiungere gli obiettivi del piano d'ambito. Questa predisposizione è alimentata da più fattori:

²³ Le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Valle d'Aosta hanno stabilito con proprie leggi o atti metodi tariffari regionali difformi dal Metodo Normalizzato.

- la consuetudine a pagare l'acqua poco o niente;
- la sfiducia che gli aumenti producano effettivi miglioramenti, la visibilità dei quali è necessariamente dilazionata;
- l'influenza di messaggi diversi, provenienti a volte anche da fonti istituzionali, secondo cui l'attuale modello gestionale sarebbe fonte di sprechi e di illeciti profitti, per evitare i quali si propone non di correggerli, quando sussistano, ma di modificare il modello gestionale riproponendo lo stesso che, negli anni precedenti la riforma, fu il responsabile delle disfunzioni del servizio;
- l'incapacità finora dimostrata dal sistema complessivo dei servizi di proiettare all'esterno una immagine di sé corretta e convincente, che evidenzia i progressi effettuati e il difficile cammino da percorrere per rimediare a difetti e disfunzioni e per raggiungere l'obiettivo di un servizio soddisfacente.

4.8 Equilibrio economico e finanziario e finanziamento dei Piani di Ambito

L'analisi dei PdA condotta dal Comitato ha permesso di individuare alcune criticità insite nel processo di costruzione dell'equilibrio economico – finanziario: si tratta di un tema particolarmente rilevante, perché connesso alla possibilità di finanziare il piano degli investimenti e, dunque, di renderlo effettivamente operativo.

Preliminarmente all'esame delle criticità, è comunque opportuno evidenziare che il Comitato sta lavorando alla definizione di linee guida contabili e di una metodologia in grado di tradurre i dati del bilancio di esercizio in informazioni rilevanti sia per l'analisi che per la revisione dei PdA.

Tali linee guida permetteranno di ridurre l'asimmetria informativa tra gestori e AATO, ma lasceranno immutata la necessità e rilevanza di un attento esercizio dell'attività di regolazione.

In questa sede è inoltre importante rimarcare l'accento su una più completa redazione delle convenzioni di affidamento del SII e sul loro legame con i PdA, che ridurrebbe le controversie tra AATO e gestori in fase di revisione.

4.8.1 Finanziamento e bancabilità dei Piani di Ambito

L'analisi degli investimenti e delle fonti di finanziamento utilizzate dai gestori ha evidenziato il rilievo dell'indebitamento, inferiore a consuntivo rispetto al dato ipotizzato in fase di redazione del PdA.

Questo elemento porta necessariamente ad inserire nello schema di riferimento sui portatori di interessi anche gli istituti di credito e a valutare la coerenza tra l'equilibrio tariffario previsto dal metodo normalizzato e i vincoli al rimborso a garanzia dei finanziatori.

Dal punto di vista del Metodo normalizzato, la tariffa del SII consente ai gestori un equilibrio in termini di copertura dei costi operativi, degli ammortamenti e della remunerazione del capitale investito²⁴.

Il Metodo normalizzato non considera rilevanti, invece, i costi di natura straordinaria, finanziaria e fiscale che incidono sui flussi di cassa aziendali e, dunque, assumono rilievo per gli istituti finanziari, attenti alla capacità dei prenditori di fondi di restituirli alle scadenze previste.

Alcuni PdA hanno quindi evidenziato la differenza tra le due impostazioni; si tratta però di un contrasto in buona parte solo apparente, perché i costi fiscali e finanziari sono inclusi nella tariffa attraverso la componente di remunerazione del capitale investito²⁵, mentre i costi straordinari rilevano nell'attività di pianificazione se il processo di revisione ne riconosce la pertinenza al SII.

Va segnalato, inoltre, come tale possibilità sia solo "eventuale" e alle AATO non possa essere imputato alcun obbligo di provvedere alla copertura di tali costi; in caso di esclusione dal SII (ad esempio, per errori del gestore), la garanzia per gli istituti finanziari sarà rappresentata, come per qualsiasi altro settore operativo, dalla consistenza patrimoniale del gestore, rientrando nel rischio imprenditoriale del medesimo.

In tale prospettiva, è evidente che le aziende multiservizi o, comunque, multi-ATO dovrebbero provvedere a redigere bilanci distinti per aree settoriali o geografiche di operatività, non solo per consentire un pieno esercizio dell'attività di controllo, ma anche per accrescere la "trasparenza" nei riguardi di tutti i portatori di interessi.

Un ulteriore rilevante tema del finanziamento dei PdA è rappresentato dall'esistenza di contributi pubblici, spesso a fondo perduto, che sono esclusi dalla tariffa di ambito e non concorrono a determinare il capitale investito remunerato; di conseguenza, nel caso in cui siano stati erogati finanziamenti non originariamente previsti dal Piano, si deve procedere a rivedere, in diminuzione, gli incrementi tariffari previsti, sempre con attenzione all'accantonamento dei mezzi finanziari occorrenti alla ricostruzione dell'opera al termine della sua vita utile e tenendo presente gli effetti delle difformità tra costi reali e remunerazione fissa del capitale investito.

L'esistenza di contributi pubblici consente di ridurre la tariffa a parità di livello del servizio idrico erogato; peraltro, la concessione dei contributi con riferimento ad una base territoriale solitamente infra-ATO non deve far dimenticare il legame comunque esistente tra tali opere e la pianificazione d'ambito.

L'indagine sugli investimenti, così come riportata, non sembra portare appieno in conto i flussi finanziari garantiti dal Fondo per le Aree Sottosviluppate (FAS) e dai fondi strutturali comunitari messi a disposizione negli ultimi anni per il SII. Ciò è dovuto a diversi fattori:

²⁴ In tale schema concettuale non sono inclusi i ricavi ed (a maggior ragione) i costi delle gestioni extra-tariffarie perché, come più volte affermato dal Comitato, sono esclusi dal SII

²⁵ Per gli oneri finanziari si potrebbe porre il problema di un loro recupero solo parziale, in caso di durata del debito diversa da quella di ammortamento del capitale investito; in tal caso, infatti, la base di calcolo degli oneri finanziari (rappresentata dal debito) differirebbe da quella della remunerazione del capitale investito (costituita dal capitale investito). Solitamente, però, il rimborso più rapido del debito rispetto all'ammortamento del capitale investito e il tasso di remunerazione previsto dal metodo consentono l'integrale recupero degli oneri finanziari.

- i fondi strutturali ed il FAS sono principalmente destinati alle regioni del Mezzogiorno, ovvero alle regioni ex obiettivo I (ora obiettivo “convergenza”) ove le AATO non hanno sempre risposto sistematicamente al questionario del Comitato, distorto i risultati dell’analisi effettuata;
- i PdA includono i finanziamenti a fondo perduto solo in caso siano già assentiti;
- le AATO non sono quasi mai i soggetti “beneficiari” diretti dei finanziamenti a fondo perduto (concessi, tipicamente, a Comuni) e, in taluni casi, non sono addirittura a conoscenza dell’uso di quei fondi pubblici²⁶.

In generale, il finanziamento del PdA può avvenire in caso di sua bancabilità, della quale costituisce preconditione l’esistenza di un Piano economico-finanziario.

Certamente ci si potrebbe chiedere se nel servizio idrico gli istituti finanziari possano ottenere garanzie aggiuntive rispetto a quelle rappresentate dal PdA; la garanzia addizionale più frequente è il controllo dei flussi di incasso-pagamento dell’attività, attraverso la loro canalizzazione su di un unico conto, ma è evidente come non sia completamente soddisfacente.

Peraltro, la garanzia attivabile in altri settori, costituita dalla escussione e successiva vendita dei beni in caso di mancato rimborso del debito, non è applicabile al SII per il vincolo rappresentato dalla proprietà pubblica dei beni²⁷.

La necessità di realizzare investimenti ingenti dovrebbe quindi portare all’adozione delle logiche della finanza di progetto²⁸. Tale prospettiva è ormai acquisita nel sistema finanziario italiano, che può quindi essere disponibile a partecipare al finanziamento delle infrastrutture, unendo il proprio contributo a quello comunque fondamentale dei soci.

Condizione necessaria perché si realizzi questa possibilità, oltre alla disponibilità dei soci ad apportare capitali, è che si superino alcune delle più rilevanti criticità segnalate in questa relazione, ad esempio in tema di quadro normativo degli affidamenti e qualità della pianificazione; la mancanza di un quadro di riferimento “credibile” per gli investitori determinerebbe invece l’impossibilità di ottenere le risorse necessarie per gli investimenti o il sostenimento di costi aggiuntivi²⁹, in entrambi i casi con danno degli utenti.

Diversa prospettiva può aprirsi ove il rischio finanziario sia equilibratamente ripartito tra gestore e AATO, con interventi pubblici garantiti per tutta la vita utile dell’opera, che consentano di accedere al credito con costi più bassi di quelli di mercato.

²⁶ Ciò comporta che raramente i finanziamenti a fondo perduto tengono conto delle priorità che l’AATO si è date nel PdA.

²⁷ A tale elemento si aggiunge la caratteristica di larghissima parte del capitale investito nel servizio idrico (reti, impianti, ecc.) di costituire “beni unici”, utilizzabili solo in un determinato contesto territoriale e, quindi, senza un mercato di scambio.

²⁸ La finanza di progetto si caratterizza per un rimborso del debito (connesso agli investimenti) strettamente connesso agli incassi dell’attività sviluppata con il debito medesimo.

²⁹ I costi aggiuntivi deriverebbero dal più elevato rischio incorporato nei PdA.

4.9 Informazione e partecipazione degli utenti

L'utente è l'elemento centrale del SII, in quanto tutte le attività devono concorrere al soddisfacimento dei suoi bisogni di approvvigionamento d'acqua e delle sue aspettative. Concorrono in modo determinante a questo fine la corretta informazione e il coinvolgimento dell'utente nei processi decisionali, in modo da raggiungere soddisfacenti livelli di chiarezza e di trasparenza, in definitiva di reciprocità nei rapporti con gli Enti d'ambito e con i gestori, così come previsto dalla Direttiva quadro sulle acque della UE e dalle conseguenti normative nazionali.

Rispetto a questa fondamentale esigenza la situazione è ancora insoddisfacente, in quanto i principi enunciati non hanno ancora raggiunto un soddisfacente livello di specificazione e di incorporazione nelle norme vigenti e la cultura prevalente di tutti i soggetti non li ha ancora adeguatamente recepiti, tanto che prevale un clima di incomunicabilità, che porta inevitabilmente alla diffidenza e al sospetto, frequentemente immotivati. Questa situazione si riflette in una immagine complessivamente negativa del sistema dei servizi idrici, che oscura i buoni risultati, seppur ancora incompleti, finora raggiunti. Rispetto a questo ordine di problemi, le principali criticità sono illustrate nel seguito.

4.9.1 Costituzione non partecipata della Carta dei servizi

La Convenzione di gestione stipulata tra Ente d'ambito e gestore comprende la carta dei servizi che è parte integrante del contratto di somministrazione stipulato con l'utenza. La "Carta dei Servizi" è una sorta di "patto-contratto", che l'ente pubblico/privato gestore di servizi pubblici stipula con i suoi utenti, dichiarando di rispettare precisi parametri di qualità, modalità e tempi del servizio, di attivare un sistema di gestione dei reclami ed eventuale rimborso degli utenti. Attualmente, a livello nazionale, la partecipazione dell'utenza non è realizzata come auspicato dalla normativa, in quanto si registra un'elevata asimmetria informativa proprio tra cittadini e soggetti gestori. La maggior parte degli utenti non conosce la carta dei servizi e la possibilità che essa offre loro di tutelare i propri diritti. Le leggi vigenti prevedono anche la possibilità di costituire appositi organismi di garanzia a tutela di interessi degli utenti, a livello di ambito e regionale. A titolo esemplificativo si citano le iniziative della regione Lazio e della regione Emilia-Romagna, anche se le esperienze non hanno dato sempre i risultati attesi.

Ampie possibilità di miglioramento sono offerte dal D.Lgs. 206/2005, che stabilisce alcuni principi, demandando alle leggi di settore la definizione delle modalità di attuazione della carta dei servizi.

4.9.2 Asimmetria informativa tra erogatore e utente del servizio

Importante esempio di scarsa informazione e di insufficiente coinvolgimento dell'utenza è costituito dal modo con cui vengono presentate le bollette.

Spesso il cittadino non sa quali servizi paga con la tariffa, poiché la descrizione non è chiara. Altrettanto non è chiaro a quale miglioramento del servizio, presente o futuro, corrispondano gli aumenti tariffari.

I contenuti delle bollette dovrebbero essere perciò concordati tra Enti d'ambito, Gestore e rappresentanze degli utenti sulla base di un modello tipo che il Comitato dovrà predisporre e la bolletta dovrebbe fornire più chiari elementi di informazione su:

- tariffe e fasce di consumo;
- modalità per reperire informazioni su carta dei servizi e qualità dell'acqua;
- procedure di segnalazione e di reclamo;
- modalità di accesso all'informazione sugli argomenti più controversi come:
 - fatturazioni in acconto e conguagli
 - modalità di pagamento e costi accessori
 - oneri di allacciamento e accessori.

4.9.3 Tutela del cittadino/utente: procedure di soluzione delle controversie

Nuoce al miglioramento dei rapporti tra erogatore e utente dei servizi la prospettiva che la soluzione delle controversie debba quasi necessariamente sfociare in un contenzioso in sede di giustizia civile, i cui processi sono notoriamente lunghi e faticosi, ponendo normalmente l'utente in una condizione di inferiorità rispetto all'avversario.

Nel corso delle ultime legislature, sono state realizzate alcune riforme processuali ed ordinamentali finalizzate a recuperare una certa efficienza dell'apparato giudiziario anche introducendo momenti di natura conciliativa e si è iniziato ad immaginare un intervento legislativo diretto a colmare la mancanza di procedure stragiudiziali, distinte dall'arbitrato, che consentano alle parti di giungere ad una soluzione conciliativa ancor prima di ricorrere al giudice, sul quale invece continua a gravare l'intero contenzioso civile.

Il ricorso alle procedure extragiudiziali, sia arbitrali sia conciliative, è riproposto dall'Unione Europea in relazione alla liberalizzazione dei servizi pubblici, il cui livello qualitativo non può prescindere dalle modalità di offerta ed erogazione.

Le imprese, specie se ex monopoliste, devono quindi adeguarsi alle esigenze dell'utenza, allineando il proprio servizio all'evoluzione della domanda, ivi comprese le aspettative di gestione del contenzioso. A questo fine è auspicabile che le convenzioni di affidamento siano precise nel prevedere adeguate penalità a carico del gestore, a fronte del mancato rispetto di quanto stabilito dalla carta dei servizi.

Al contempo continuano a essere scarsamente conosciute le modalità di accesso alle procedure indennizzatorie: a fronte del mancato rispetto degli standard soggetti a rimborso individuati dalle carte dei servizi, si riscontrano tanto modalità di rimborso automatico, quanto a istanza dell'utente. Le modalità di rimborso, ove non automatiche, quasi mai sono attivate dagli utenti, che – per l'appunto – le ignorano.

Per la prima volta in una Autorità di ATO, in considerazione dei numerosi reclami degli utenti, è stata sperimentata la Conciliazione Paritetica, ove la controversia è curata da una Commissione formata da due conciliatori di cui uno in rappresentanza del Gestore del SII ed uno delle Associazioni in rappresentanza degli utenti.

Per realizzare un obiettivo tanto opportuno appare indispensabile diffondere una vera cultura negoziale collettiva, nella convinzione che nelle società post-moderne e "globalizzate" vadano incentivate forme di mediazione degli interessi, pubblici o privati, finalizzate a garantire una migliore qualità della vita dei cittadini, sia come singoli sia come collettività.

Peraltro, la Legge Finanziaria 2008 affronta un'altra problematica legata al coinvolgimento degli utenti, in quanto istituisce e disciplina l'"azione collettiva risarcitoria" a tutela dei consumatori, quale nuovo strumento generale di tutela nel quadro delle misure nazionali

volte alla disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti, conformemente ai principi stabiliti dalla normativa comunitaria volti ad innalzare i livelli di tutela.

5 Attività e provvedimenti del Comitato

Nei primi nove mesi di attività, di cui si riferisce, il Comitato ha tenuto diciassette riunioni, dedicate a diverse problematiche, tra cui principalmente:

- l'approfondimento della conoscenza del sistema di riferimento e l'individuazione dei fattori di forza e debolezza;
- il rafforzamento dei rapporti con gli altri soggetti interessati a livello istituzionale e non e principalmente Regioni e AATO da un lato, gestori e rappresentanze di utenti dall'altro;
- la valutazione di quesiti sottoposti alla sua attenzione e l'espressione di idonei pareri, a volte anche col supporto di specifiche indagini e/o ispezioni;
- il riordino della situazione di contenzioso giurisdizionale trovata, che ha portato ad una sua sostanziale semplificazione.

Dalle analisi e dalle valutazioni dei problemi riportate nel capitolo precedente sono emerse alcune gravi criticità che richiedono interventi urgenti cui il Comitato per quanto di sua competenza sta provvedendo. Gli interventi in corso riguardano:

- riorganizzazione dei metodi e dei sistemi di raccolta dei dati;
- standardizzazione dei metodi di rendicontazione tecnica, gestionale, tariffaria e contabile;
- aggiornamento del metodo tariffario normalizzato;
- adozione di criteri di misura della qualità dei servizi e della prestazione dei gestori.

5.1 Riorganizzazione dei metodi e dei sistemi di raccolta dei dati

Allo stato attuale coesistono numerosi sistemi di raccolta dati sui servizi idrici, in capo a soggetti diversi, che provvedono a campagne di raccolta parziali ed estemporanee e con metodologie non omogenee, talché i dati raccolti frequentemente non sono comparabili né aggregabili e coprono solo parzialmente, anche in termini temporali, il dominio dei dati necessari per una rappresentazione completa, convalidata e condivisa del SII, cui far riferimento per qualsivoglia analisi e valutazione.

Difatti accade frequentemente che orientamenti diversi su problemi rilevanti nascano su basi informative inadeguate.

Inoltre la molteplicità delle fonti di richiesta di dati si rivolge ai medesimi fornitori di dati, sui quali provoca eccesso di lavoro e disorientamento per le diversità tra le richieste dei medesimi dati.

Per ovviare a questo inconveniente, il Comitato sta provvedendo, in collaborazione con ISTAT, APAT, NARS e ANEA alla messa a punto di un sistema informativo dedicato, da costruire, a livello nazionale, all'interno dell'attuale sistema informativo Stato-Regioni, già operante presso l'APAT per la raccolta coordinata di informazioni sulle acque.

Il progetto intrapreso si propone di allestire un sistema con struttura di tipo federato, perfettamente integrato nei sistemi informativi esistenti presso le Regioni, le AATO e i Gestori dei servizi.

5.2 Standardizzazione dei metodi di rendicontazione tecnica, gestionale, tariffaria e contabile

Le relazioni sullo stato dei servizi idrici sinora predisposte dai Comitati precedenti non hanno potuto giovare di un quadro – circostanziato ed organico – del funzionamento complessivo del sistema e di una dettagliata valutazione della efficacia dei provvedimenti adottati.

La raccolta dei dati è avvenuta in modo episodico, senza un protocollo standardizzato, finalizzato al numero e al tipo delle informazioni da ricavarne. A ciò si aggiunge che i soggetti interpellati, in particolare le Autorità di Ambito e i Gestori, a volte non forniscono quanto ad essi richiesto, in alcuni casi anche perché non in possesso dei dati specifici.

Risultano peraltro largamente disattese le norme contenute negli art 9 e 10 del D.M. 1 Agosto 1996, che prevedono puntuali obblighi di reporting gestionale ed economico-finanziario da parte di AATO e Gestori.

Certamente ha contribuito in tal senso la mancanza di un protocollo che prevedesse le tipologie dei dati e la tempistica della fornitura degli stessi, come sembra necessario perché i soggetti interessati possano organizzare le proprie procedure interne in modo da fornire ciascuno, tempestivamente ed alle scadenze prefissate, il proprio contributo al flusso informativo convergente verso il Comitato.

A fronte di tale situazione, il Comitato si propone di approvare ed emanare il protocollo mancante, creando anche la possibilità di condividere l' utilizzo del flusso informativo con tutti i soggetti interessati al settore. Il metodo dovrà garantire al sistema di raccolta dati carattere di stabilità, nel senso che i dati dovranno di norma essere forniti secondo standard, procedure e scadenze prefissate, che agevolino un ordinato flusso informativo quando la “filiera” interessi più soggetti.

Il raggiungimento di questo obiettivo è ritenuto indispensabile non soltanto per agevolare i compiti istituzionali del Comitato, ma anche per porre a disposizione di tutti un quadro informativo che supporti le scelte normative di vario tipo che, frequentemente, nel passato anche recente, si sono dimostrate non completamente idonee a promuovere la crescita ed il miglioramento del sistema dei servizi idrici.

In tale ottica la disponibilità di conoscenze riferite alla totalità dei gestori, operanti a livello nazionale, con la conseguente possibilità di operare raffronti tra le prestazioni delle varie gestioni, permetterebbe alle Autorità di ATO di ridurre lo svantaggio informativo nei confronti del gestore controllato, potenziando la loro funzione di controllo.

Una regolazione che si avvale di tale comparazione (*benchmarking*) e' in grado di simulare a livello nazionale un mercato concorrenziale trasferendo i benefici derivanti dalla competizione in termini di efficienza produttiva e obiettivi da raggiungere anche in un settore, come quello idrico, che si configura localmente come monopolio naturale. Ciascuna Autorità, disponendo di un flusso informativo riguardante le gestioni a livello

nazionale, potrebbe in tal modo stabilire per il proprio gestore il livello della tariffa oppure del costo di un determinato fattore produttivo oppure ancora di un obiettivo tecnico o gestionale.

Un protocollo di “Sistema di rendicontazione sul servizio idrico integrato” era stato già approvato dal Comitato nel marzo del 2005, ma era stato successivamente abrogato, senza motivazioni, nel successivo maggio 2006.

Alla luce delle successive esperienze maturate, il Comitato, anche su specifica richiesta dei settori interessati, ha in corso di redazione un sistema di rendicontazione che comprenda:

- un set di indicatori di prestazione, sia tecnici che gestionali – riferito sia agli aspetti di gestione dell'erogazione dei servizi in relazione al contesto territoriale in cui opera il gestore ed allo stato delle infrastrutture, sia in relazione alla qualità e all'efficacia nei riguardi dell'utenza e all'incidenza sull'ambiente – corredato dalla metodologia necessaria ai gestori per effettuare le rilevazioni necessarie;
- un sistema per la rilevazione delle tariffe e dell'articolazione tariffaria che sia in grado di verificare la compatibilità dei ricavi medi effettivi con le proiezioni effettuate nei piani d'ambito, la corretta applicazione degli incrementi annuali della tariffa, la comparazione delle tariffe applicate dai vari gestori e la revisione del metodo normalizzato;
- un set di linee guida volte ad ottenere uno standard di bilancio annuale riclassificato e comprensivo di un set di indicatori di bilancio idoneo, oltre che a mantenere separate – sotto il profilo amministrativo-gestionale – le attività svolte dai gestori, a rendere omogenei e confrontabili dati economici e patrimoniali ed a consentire la pubblicazione dei dati stessi riguardanti lo svolgimento del servizio idrico. Tali linee guida dovranno assicurare un'armonizzazione con il bilancio civilistico, attraverso l'associazione alla contabilità tradizionale di bilancio di una contabilità analitica separata per le attività regolate relative alla fornitura del servizio idrico.

Il Comitato ha deciso una consultazione preventiva di tutti i settori interessati, istituzionali e non, con grande attenzione alla fattibilità tecnico-economica della applicazione del protocollo e la sua possibile integrazione con i sistemi e metodi efficienti già in uso.

5.3 Aggiornamento del Metodo Tariffario Normalizzato

Il Metodo Tariffario Normalizzato in vigore, approvato con D.M. 1/8/96, non è stato finora sottoposto ad alcuna modifica, nonostante la norma ne prevedesse la revisione quinquennale. Purtroppo il suddetto periodo di immobilismo da parte delle funzioni statali ha indotto alcune Regioni ad assumere autonomamente provvedimenti legislativi, peraltro al limite dell'illegittimità, di rimodulazione del Metodo tariffario.

Peraltro la necessità di un aggiornamento ed una regolamentazione a livello centrale del metodo che tenga anche conto dell'esperienza maturata sinora, ha indotto il Comitato ad avviare l'elaborazione di un nuovo Metodo tariffario che risponda a specifiche esigenze sopravvenute nel tempo.

Tali esigenze riguardano sostanzialmente:

- una esplicitazione puntuale delle attività che fanno parte del SII, per evitare che vengano incorporati nella tariffa i costi relativi ad attività ad esso estranee;
- una più precisa definizione dei meccanismi attraverso i quali si incentiva il gestore a raggiungere un livello di efficienza più elevato, di cui potrà beneficiare in modo indiretto anche l'utente;
- una regolamentazione degli ammortamenti ammissibili in tariffa e della loro durata in relazione alla vita utile dei beni (che comportano un incremento delle tariffe ed iniquità intergenerazionale);
- l'introduzione di un meccanismo di penalità e premi collegati al raggiungimento di prefissati livelli di qualità del servizio;
- la definizione di un sistema di articolazione degli scaglioni tariffari che superi i vecchi provvedimenti CIP del 1974 e 1975, e introduca forme di tutela mirate sulle utenze più deboli;
- una rimodulazione dei criteri di revisione periodica della tariffa, al fine di consentire un più rigoroso rispetto del disincentivo a vendere più acqua, ed una più stretta correlazione tra gli incrementi tariffari, realizzazione degli investimenti, il miglioramento dello stato delle infrastrutture e del livello di servizio.

Meritano inoltre di essere attentamente valutate una serie di altre questioni, tra cui l'introduzione dei costi ambientali, del principio "chi inquina paga", la possibile remunerazione del capitale circolante, le conseguenze della evoluzione dei costi dei cespiti anche attraverso l'efficientamento degli investimenti di manutenzione.

Di assoluto rilievo appare poi la questione riguardante la raccolta e pubblicazione di un quadro statistico completo sugli andamenti delle tariffe su tutto il territorio nazionale. A ciò non si è finora provveduto soprattutto a causa di una certa inadempienza delle AATO, che a volte non provvedono a notificare al Comitato, nonostante a ciò siano tenute da apposita norma, i provvedimenti tariffari adottati.

E' perciò indifferibile adottare i provvedimenti necessari a consentire la completezza e l'aggiornamento delle statistiche sulle tariffe, stabilendo anche idonee regole della tempistica di adozione degli stessi provvedimenti.

Ciò eviterà che l'opinione pubblica si orienti sull'argomento in base a informazioni che trovano larga diffusione ed udienza, anche se, a volte, prive della necessaria validazione.

5.4 Adozione di criteri di misura della qualità e della prestazione dei servizi

Ancora disomogeneo e generalmente inadeguato appare il sistema di controllo delle attività e dei risultati dei Gestori da parte delle AATO. I criteri e i metodi del controllo sono incorporati nelle convenzioni di affidamento del Servizio, ma i risultati finora conseguiti sono tuttora, salvo alcuni casi, insufficienti, sia per le inadeguatezze organizzative e professionali delle AATO che per l'insufficienza delle previsioni contrattuali. Nuoce a tal fine anche un'asimmetria, a volte profonda, nella disponibilità di dati e informazioni a tutto favore del Gestore, che frequentemente non fornisce quanto dovrebbe, sia per assenza di richiesta sia per la mancanza di applicazione di idonee penali.

Il tutto si riflette sulla inadeguatezza del quadro informativo di cui si e' trattato al punto 5.2 che precede.

Il Comitato, pertanto ha avviato in stretta collaborazione con tutti i soggetti interessati, in primo luogo le regioni, la predisposizione di un modello di raccolta degli "indicatori di prestazione del gestore" da inserire nelle convenzioni tipo, di cui alla lettera c) del c. 4) dell' art 161 del D.Lgs. 152/2006, come emendato dal c. 15) dell'art 2 del D.Lgs. 4/2008.

E' inoltre intenzione del Comitato procedere a breve ad indagini appropriate per relazionare al Parlamento sulle iniziative adottate per promuovere il risparmio di risorse idriche nell'esercizio della gestione del SII, al fine di rispondere a quanto sancito dal D.Lgs. 152/2006 art.144 c. 2, che precisa che "qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale".

6 Necessità di rafforzamento dell'azione del Comitato

Le importanti funzioni di vigilanza che la normativa vigente assegna al Comitato, e che si esplicano in attività diverse di regolazione e di controllo, non sempre trovano riscontro in strumenti organizzativi ed operativi adeguati alla delicatezza e alla severità dell'impegno necessario. Sommarariamente, al Comitato è richiesto di svolgere le seguenti attività:

Attività di informazione:

- raccolta ed elaborazione di dati, costituzione, aggiornamento continuo e divulgazione di un quadro informativo completo sul sistema dei servizi idrici;
- presentazione annuale di una relazione al Parlamento;
- predisposizione di rapporti periodici.

• Attività di regolazione:

- predisposizione del Metodo tariffario normalizzato, da proporre al Ministro dell'Ambiente;
- predisposizione di una o più convenzioni tipo di cui agli artt. 151 e 161 del D.Lgs. 152/2006, da trasmettere al Ministro dell'Ambiente;
- emanazione di direttive per la trasparenza della contabilità delle gestioni;
- definizione dei livelli minimi di qualità dei servizi.

• Attività di controllo:

- verifica della corretta redazione dei Piano d'Ambito e dei conseguenti atti di affidamento del servizio;
- controllo delle modalità di erogazione dei servizi;
- tutela e garanzia dei diritti degli utenti;
- accertamento degli atti posti in essere in attuazione del D.Lgs. 152/2006 e di eventuali violazioni, anche ai fini della proposizione delle opportune azioni innanzi agli organi costituzionali competenti.

Il corretto svolgimento di tali attività comporta consistenti benefici per la Pubblica Amministrazione e per la collettività in generale, ma purtroppo deve confrontarsi con l'insufficienza di risorse umane, strutturali e finanziarie del Comitato, solo parzialmente compensata dalla competenza, dallo spirito di sacrificio e dalla volontaria collaborazione di operatori istituzionali terzi (Regioni, AATO, altri Ministeri).

A fronte di questa situazione, appare singolare che la constatazione di alcune insufficienze nell'azione del Comitato offra a taluni il pretesto per proporre radicali cambiamenti nel modello istituzionale di regolazione e controllo, invece di accelerare l'adozione di essenziali ma appropriati provvedimenti di rafforzamento del Comitato esistente, che consentirebbero di sfruttare pienamente le grandi potenzialità e la notevole esperienza accumulata.

Alla luce di quanto esposto, il Comitato ritiene che per poter esercitare con maggiore efficacia il proprio ruolo, occorra un suo rafforzamento istituzionale che può provenire solo da specifici atti normativi riguardanti:

- la determinazione delle tariffe, come avviene nel caso di analoghi organismi di vigilanza in altri Paesi europei, giacché la sola facoltà di elaborare una proposta di

metodo tariffario, la cui approvazione è affidata all'esclusivo volere del Ministro, si è rilevata inadeguata a garantire al Servizio tempestive, organiche e coerenti scelte di politica tariffaria, capaci, fra l'altro, di coniugarsi con le esigenze proposte dalle diverse realtà e specificità regionali;

- la concertazione con le Regioni dei contenuti essenziali ed obbligatori delle "Convenzioni tipo", così da fornire le indicazioni e gli strumenti utili e necessari alle Autorità o Enti d'ambito per redigere "contratti" il più completi possibile e in grado di delineare la ripartizione dei rischi fra concedente e concessionario;
- la potestà di ratificare i Piani d'ambito, in relazione alla corretta determinazione delle tariffe, dopo aver proposto le linee guida e i contenuti minimi necessari per la loro redazione ed approvazione da parte delle Autorità o Enti d'ambito;
- il rafforzamento del sistema informativo per sviluppare la concorrenza per comparazione, che rappresenta una forma di competizione basata sulla possibilità di confrontare le prestazioni di soggetti che operano nello stesso settore ma in territori diversi;
- l'attribuzione di competenze sanzionatorie nei confronti dei soggetti a diverso titolo inadempienti.

Sul piano organizzativo, i provvedimenti necessari, tutti adottabili per via amministrativa, sono mirati al fine di eliminare qualsiasi limitazione funzionale derivante dal rapporto con il Ministero dell'Ambiente, con vantaggio diretto sull'autonomia e sulla efficacia della attività di regolazione e di controllo e riguardano:

- la copertura e la continuità di una pianta organica di non più di trenta unità, con adeguata presenza delle professionalità guida necessarie per le attività istruttorie ed ispettive;
- adeguate disponibilità dirette di bilancio, aggiuntive ai costi del personale e dei membri del Comitato, necessarie ad acquisire beni strumentali, competenze esterne per consulenze specialistiche, promuovere studi e ricerche di approfondimento.

I provvedimenti elencati, finora rimasti sotto soglia o per disattenzione o per mancanza di volontà, comporterebbero un impegno finanziario assolutamente sostenibile e un riflesso diretto nell'efficienza del Comitato, con significativi benefici nell'attuazione dei compiti sociali ed economici che ad esso sono attribuiti.

7 Considerazioni conclusive

Dai dati e dalle considerazioni che precedono, si traggono le seguenti conclusioni sulla situazione al 31 dicembre 2007:

Sull'organizzazione

Dei 92 ATO previsti dalle leggi regionali, ne sono stati insediati 91 (corrispondenti al 93.4% della popolazione italiana). Di essi, 81 (pari al 79% della popolazione) hanno formalmente completato gli adempimenti della pianificazione, mentre solo in 67 Ambiti si è giunti all'affidamento del Servizio. La frammentazione delle gestioni si è fortemente ridotta: i soggetti affidatari risultano, infatti, 106, numero di un ordine di grandezza inferiore a quello dei soggetti preesistenti alla riforma.

In una parte rilevante del Paese la riforma non è stata invece attuata e sopravvivono la vecchia organizzazione e le vecchie gestioni. Una parte significativa della popolazione italiana (il 21%) si trova quindi in una condizione di svantaggio sotto il profilo della qualità e dello sviluppo del servizio.

Il processo di applicazione delle legge 36/94 è stato purtroppo molto lento, oltre che ancora incompleto. Non può essere infatti dimenticato che sono passati quattordici anni dalla sua approvazione e che solo nella seconda metà di questo periodo il processo si è accelerato ed ha avuto esiti positivi.

Il risultato complessivo raggiunto è, comunque, di grande rilevanza sociale ed economica, tale da poter costituire premessa per una rapida e compiuta attuazione della riforma, con la realizzazione dell'obiettivo di dar vita nel nostro Paese ad un moderno "servizio dell'acqua" in grado di garantire prestazioni efficienti e di qualità per i cittadini e per l'ambiente.

Sulla normativa

Le ragioni della lentezza, della incompletezza e delle imperfezioni del processo di costruzione del sistema vanno innanzitutto ricercate:

- nella mancanza di una forte funzione di regia, sollecitazione e monitoraggio dell'attuazione della legge 36/94, così come richiederebbe l'attuazione di ogni riforma;
- nel mancato adeguamento di alcune scelte che dalla progressiva attuazione della riforma sono risultate via via poco valide ed efficaci, e tra esse principalmente il modello di governo degli ATO, la cui debolezza è all'origine di molte delle inadempienze, dei limiti e dei difetti che si registrano. Fattore tanto più influente per il mancato rafforzamento delle possibilità e modalità di intervento sostitutivo;
- nella approvazione, viceversa, di numerose norme correttive, adottate anche di recente, senza un adeguato raccordo al contesto generale e intervenute, a volte, in modo sporadico e/o contraddittorio, come frutto di percorsi legislativi diversi, con il solo risultato di destabilizzare e rallentare il processo di riorganizzazione e di affidamento dei servizi e anche di attenuare l'interesse imprenditoriale verso il servizio. Ciò vale in particolare per quelle norme riguardanti le modalità di

affidamento, la natura giuridica dei soggetti affidatari del servizio, l'attribuzione delle funzioni di governo degli ATO e le possibilità di raggiungere dimensioni e caratteristiche veramente "ottimali" degli ATO stessi, auspicabilmente diminuendone il numero;

- nell'aver compiuto "mezze scelte" e non "scelte piene" e nel non aver quindi dotato il sistema di un efficace e penetrante funzione di regolazione e controllo a livello sia centrale che periferico.

Su regolazione e controllo

Il processo di attuazione della legge non è stato sorretto da un adeguato sistema di regolazione e controllo, in cui le funzioni di Stato, Regioni ed Enti locali, associati nelle Autorità o Enti d'ambito, fossero efficacemente coordinate, identificando in modo chiaro ruoli e responsabilità spettanti a ciascun livello istituzionale. Una prima importante risposta a questa esigenza può venire dal valorizzare meglio la natura di organo misto Stato/Regioni del Comitato, ai fini di una migliore sinergia tra i due livelli istituzionali, che elimini ogni incertezza in merito alla attività di regolazione riguardante alcuni aspetti fondamentali del SII quali la valutazione della pianificazione d'ambito, la fissazione dei principi per la determinazione delle tariffe, i contenuti delle convenzioni tipo e i livelli essenziali delle prestazioni del servizio, in modo da poter stabilire univocamente i "paletti" entro i quali deve realizzarsi "la regolazione per contratto" che compete alle Autorità o Enti d'Ambito nei confronti dei gestori.

A questo ultimo riguardo, fra gli aspetti più critici che devono essere affrontati e risolti ci sono quelli riguardanti la distribuzione dei rischi e della asimmetria informativa tra soggetto regolatore e soggetto regolato nonché quello delle norme di revisione tariffaria e delle connesse penalità in caso di inadempienza.

Tutto il sistema della regolazione deve essere poi supportato da un più completo chiarimento del ruolo dell'Ente Locale, oggi oscillante tra la funzione di "regolatore" e la funzione di "gestore", con il risultato che spesso le due funzioni coesistono, configurando in tal modo un vero e proprio "conflitto di interessi" con, a volte, la conseguenza di manifeste inosservanze delle norme e della giurisprudenza nazionale e comunitaria.

La soluzione deve passare necessariamente attraverso la revisione del modello di governo degli ATO e il rafforzamento del ruolo di governo delle Regioni.

Sul quadro conoscitivo

Condizione essenziale per un buon funzionamento del sistema è la disponibilità di un quadro completo e statisticamente significativo di dati tecnici, gestionali ed economico-finanziari, dalla elaborazione dei quali ricavare tutte le informazioni utili a tenere aggiornati il Parlamento, il Governo, le Regioni e il Comitato, fornendo ad essi le basi di conoscenza necessarie per i provvedimenti di rispettiva competenza. Un tale sistema è anche la condizione per favorire e adottare nuovi sistemi di regolazione e controllo fondati sulla comparazione, dai quali possa derivare anche un incentivo al miglioramento della "concorrenza per il mercato" e in ultima analisi della qualità del servizio reso all'utente.

Il quadro conoscitivo disponibile non è ancora soddisfacente, poiché presenta numerosi punti di debolezza che riguardano il grado di copertura del sistema, l'attendibilità dei dati,

non sottoposti agli usuali processi di validazione, e la significatività delle serie storiche, utili a valutare le evoluzioni e le tendenze.

Si ritiene che le cause principali di questa situazione siano le seguenti:

- non sono stati finora stabiliti procedure e standard, che dessero alla raccolta dati un carattere costante e preordinato, da adottare nelle attività ordinarie dei fornitori di dati, che in tal modo si ritroverebbero gli stessi facilmente disponibili nelle forme e alle scadenze previste;
- finora i dati sono stati viceversa raccolti sporadicamente e con procedure mutevoli, creando difficoltà interpretative e organizzative anche ai soggetti fornitori più volenterosi;
- molti soggetti interpellati, sia autorità d'ambito che gestori, non forniscono risposte soddisfacenti o non ne forniscono affatto;
- a volte alcuni dati non sono nella disponibilità dell'Autorità che li dovrebbe fornire, ma del gestore che non li fornisce all'Autorità;
- i dati raccolti negli anni non sono stati adeguatamente conservati e non si è ampliato l'ambito temporale delle indagini associando i dati progressivamente raccolti negli anni, in modo da poter ricavare più attendibili indicazioni di evoluzione e di tendenza.

Per rimediare alla situazione i programmi di lavoro del Comitato sono finalizzati alla realizzazione di una idonea banca dati, in collaborazione con Regioni, ISTAT, APAT, NARS e ANEA, coordinata con le altre banche dati esistenti, e alla messa a punto di un metodo normalizzato di raccolta delle informazioni.

Sui Piani d' Ambito

La qualità dei PdA è uno dei fattori fondamentali per il buon funzionamento e una gestione efficiente ed efficace del SII. Essa costituisce poi un elemento assai rilevante per il successo degli affidamenti del servizio, in quanto influisce sulla attrattività dei bandi di gara, nonché una condizione che favorisce la realizzabilità degli obiettivi e il miglior esercizio del controllo dell'Autorità o Ente d'ambito sul gestore.

Dalle indagini e analisi compiute la qualità dei PdA si presenta alquanto diversificata. E' generalmente buona in quegli Ambiti nei quali l'Autorità si è data modelli organizzativi e ha raggiunto livelli di professionalità e competenza adeguati e soddisfacenti. In altri casi l'Autorità si identifica con la sola Assemblea dei Sindaci, supportata da deboli strutture segretariali, carenti di specifiche competenze. Spesso questa scelta corrisponde a tendenze conservative, mirate al mantenimento delle preesistenti gestioni, riunite in unità imprenditoriali solo formalmente nuove, all'interno delle quali ciascuno mantiene la separatezza organizzativa e tariffaria precedente. In questi casi la scelta della modalità di affidamento *in-house* è strumentale all'obbiettivo perseguito e il Piano è generalmente il risultato esclusivo di incarichi a consulenti esterni, perciò strumento in cui l'Autorità o Ente d'Ambito scarsamente si riconosce, se non per la scelta degli investimenti, il cui insieme generalmente non risponde tanto ad un disegno strategico, ma è piuttosto la semplice somma delle scelte e dei desiderata dei singoli comuni.

Altri aspetti che condizionano la qualità dei PdA sono l'accuratezza della ricognizione di partenza e la articolazione temporale del piano medesimo.

Nei casi migliori la ricognizione di partenza è buona ed è stata comunque assoggettata ad aggiornamenti continui, in altri, invece, le ricognizioni sono state compiute con scarsa accuratezza, risultando scarsamente affidabili. Sarebbero perciò assai utili misure e provvedimenti per porre rimedio a queste situazioni e per promuovere una generalizzata certificazione di qualità delle ricognizioni, ovvero, giunti a questo punto del processo di riordino, dello stato delle opere e degli impianti di adduzione, distribuzione, fognatura e depurazione, e per farne un pubblico registro sottoposto ad obbligatorio e periodico aggiornamento.

Per quanto riguarda l'articolazione temporale dei Piani, in diversi Ambiti si è scelto di integrarli con piani operativi di minore durata (tre - cinque anni). Una scelta – la cui generalizzazione potrebbe essere opportuna – che consente un grado di affidabilità maggiore delle previsioni rispetto a quelle del piano generale. Questo può condizionare positivamente il rapporto del Gestore con l'Autorità, rendendo più efficace e garantita la realizzazione degli obiettivi stabiliti e in particolare di quelli relativi agli investimenti.

Spesso la pianificazione economico-finanziaria è squilibrata, in quanto se ne coglie difficilmente lo specifico legame con gli obiettivi di miglioramento del servizio e quindi con le motivazioni di intervento sui livelli tariffari. La stessa presentazione dei dati di natura economica-finanziaria è disarticolata e non presentata secondo i canoni tradizionali nelle tre componenti di conto economico, stato patrimoniale e flusso di cassa, ma solo sotto forma di componenti che giustificano la determinazione della tariffa.

Per garantire – come è utile e necessario – una più elevata e generale qualità dei PdA è opportuno pervenire, sentite le Regioni, a definire i contenuti standard e i requisiti minimi a cui gli stessi devono rispondere, nonché sfruttare maggiormente i compiti e poteri del Comitato per una più incisiva azione di verifica, se non della formale approvazione, dei Piani stessi.

Sugli affidamenti

Anche per quanto riguarda le modalità e gli esiti dell'affidamento del Servizio si registrano risultati e situazioni assai differenziate nelle diverse realtà del Paese. L'incertezza normativa e le resistenze psicologiche all'attuazione della riforma hanno influito negativamente sul processo complessivo degli affidamenti, all'interno del quale fortunatamente si ritrovano casi, in numero non prevalente e normalmente coincidenti con strutture di AATO forti, in cui si è proceduto con le dovute chiarezza e trasparenza e con risultati concretamente positivi che hanno sostanzialmente migliorato la qualità del servizio.

In altri casi si sono verificate e si verificano disfunzioni e irregolarità di vario tipo. Fra di esse si ritiene di dover segnalare:

- affidamenti effettuati in assenza di PdA, o adottando questo successivamente all'affidamento, senza che ciò possa costituire sanatoria all'irregolarità iniziale;
- bandi di gara privi delle informazioni necessarie a valutare il rischio di impresa con conseguente disinteresse alla partecipazione o con partecipazione scarsamente qualificata ed esiti negativi delle gare stesse;
- affidamenti con modalità non conformi alle norme vigenti alla data in cui sono avvenuti e sanati con norme successive;

- prevalente ricorso alla modalità di affidamento *in house*, rispetto al quale è stata inadeguata la verifica del carattere eccezionale e derogatorio, della presenza dei requisiti del controllo analogo e della attività prevalente.

In molti casi questa procedura ha portato alla conservazione della situazione di fatto preesistente, con una compensazione tra mancanza di miglioramento del servizio e mantenimento del livello tariffario preesistente, con connesse evasioni ed elusione.

Va altresì segnalato che sopravvivono ancora situazioni in cui gli enti locali si sottraggono all'obbligo di legge di conferire i propri servizi al SII o addirittura assumono iniziative per dissociarsi dall'Ambito al quale già appartengono. A fronte di tali situazioni, il sistema istituzionale non sempre ha adottato gli atti impeditivi o correttivi dovuti.

Sulle tariffe

Il Metodo tariffario vigente è stato adottato nel 1996. Lo stesso decreto di approvazione ne prevedeva la revisione quinquennale, che finora non è stata però effettuata.

E' singolare che ciò sia accaduto, soprattutto considerando che la definizione del metodo vigente fu molto anticipata rispetto all'attivazione del SII e fatta senza una approfondita conoscenza delle realtà che dovevano essere riordinate, basandosi principalmente su metodologie utilizzate in altri Paesi e scarsamente radicate nel nostro. Era comunque inevitabile, anche a prescindere dalla qualità del Metodo, che la sua applicazione mostrasse difficoltà e inadeguatezze che, infatti, sono puntualmente emerse e sono state ormai chiaramente individuate. Esse costituiscono, fra l'altro, la base di lavoro per il processo di revisione in corso, che porterà il Comitato ad avanzare in tempi brevi una proposta di aggiornamento al Ministro.

Tra i problemi emersi dall'analisi effettuata merita particolare attenzione quello dell'esistenza di un numero eccessivo di "bacini tariffari", ovvero di Ambiti al cui interno continuano a sussistere e ad essere praticate tariffe diverse. Il loro numero è di gran lunga superiore a quello degli ATO, con concentrazioni particolarmente significative in un numero limitato di ATO, tutti, tranne uno, localizzati in Piemonte, Lombardia e Veneto. E' evidente che tali situazioni sono in contrasto con il principio di "gestione unitaria", che costituisce uno dei capisaldi della riforma, e che sono dunque necessari, oltre che auspicabili, provvedimenti sia del Comitato sia delle Regioni interessate per porvi rimedio, garantendo, fra l'altro, parità di condizioni e di trattamento a tutti i cittadini dello stesso Ambito territoriale.

Già si è detto della inopportuna iniziativa di alcune Regioni di provvedere a modifiche autonome del Metodo, senza che a ciò abbiano titolo in base alle norme vigenti. Problema, quest'ultimo, in via di soluzione grazie al miglioramento della cooperazione tra Stato e Regioni sulla materia.

Un argomento che, in materia tariffaria, suscita proteste e grande attenzione, è quello degli aumenti tariffari intervenuti a seguito dell'applicazione della riforma.

La questione merita un esame serio e responsabile, per correggere eventuali errori, ma anche per dare risposte corrette a proteste talvolta sbagliate. Al riguardo occorre, innanzitutto, una attenta azione di monitoraggio e controllo che il Comitato ha già attivato, per costruire un quadro completo e affidabile di dati ed informazioni, oggi non esistente anche a causa di un numero significativo di mancate notificazioni da parte delle Autorità o Enti d'ambito.

In base ai dati disponibili, arricchiti con le ultime indagini effettuate, il valore medio del costo dell'acqua per una famiglia tipo di 3 persone è oggi € 250 per un consumo di 200 m³/anno, con massimi di € 598 e minimi di € 87. Mentre il valore medio è del tutto accettabile e inferiore ai corrispondenti europei, l'escursione è eccessiva, tanto per i valori massimi che per quelli minimi. Raccordando i valori tariffari alla consistenza delle comunità interessate, si ha che per la maggioranza della popolazione italiana i costi risultano comunque compresi tra 200 e 300 €/anno per nucleo familiare.

L'analisi delle percentuali di aumento rischia di essere priva di significato e anche di risultare ingannevole se non è accompagnata dall'indicazione del valore di partenza, che, in taluni casi, era manifestamente ed eccessivamente basso. Le percentuali medie di aumento rilevate sono state di circa l'11% per il biennio 2004/2006 e del 45% per il quadriennio 2002/2006.

Va però chiarito che le nuove tariffe comprendono la copertura di costi non compresi in quelle precedenti, tra i quali, in particolare, il costo degli investimenti, che, in assenza di risorse, non venivano realizzati, causando il noto deperimento delle opere e degli impianti, con il conseguente malfunzionamento dei servizi.

Purtroppo gli allarmi vengono spesso suscitati utilizzando dati privi di basi adeguate e/o strumentalizzando i valori estremi con finalità chiaramente tendenziose.

In merito al sistema tariffario del SII, sulle tariffe praticate e sui loro aumenti è necessario ed importante intervenire per fare chiarezza nell'opinione pubblica. Va detto che gli adeguamenti tariffari hanno cominciato a costituire uno degli strumenti di autofinanziamento del Servizio e vengono utilizzati per migliorare la qualità dei servizi, con gli interventi per ridurre le perdite, sulle reti, sulla misurazione e il controllo dei consumi. Interventi indispensabili per la qualità e il contenimento dei costi dei servizi e che in passato, in assenza di strutture gestionali adeguate e di risorse finanziarie, non venivano effettuati, creando spesso le note disastrose situazioni preesistenti con i relativi sprechi di risorse pregiate.

Purtroppo, la percezione del miglioramento in corso, che è consistente ma graduale, non è stata ancora tale da modificare adeguatamente la opinione generale del pubblico, in una parte del quale era stata irresponsabilmente e demagogicamente radicata l'abitudine a pagare poco o niente il servizio. Una pratica di informazione che ha, purtroppo, ancora cattivi maestri a livello sia nazionale che locale.

Va anche detto che, complessivamente, il sistema attuale dei servizi non è stato capace di proiettare all'esterno un'immagine positiva di sé, informando in modo convincente dei suoi progressi, che sono evidenti e significativi. Così come non si è data cognizione e consapevolezza dell'ulteriore e difficile cammino che resta da compiere per eliminare le disfunzioni e correggere i difetti ancora esistenti, fino a raggiungere una qualità del Servizio pienamente soddisfacente.

Per creare l'auspicato clima di chiarezza e fiducia reciproca, occorre procedere alla ricostruzione dell'andamento storico delle tariffe, partendo da quelle preesistenti alla costituzione di ciascun ATO, accompagnato dalle giustificazioni degli aumenti intervenuti e dai benefici reali conseguenti. Tale lavoro è iniziato nell'ambito del potenziamento del quadro informativo generale.

Sull'equilibrio economico finanziario

L'equilibrio economico-finanziario del servizio risulta dalla combinazione degli effetti del PdA, della convenzione di affidamento e del sistema tariffario applicato.

Sussiste incertezza, derivante dalla insufficiente chiarezza della normativa vigente, in merito all'estensione dell'analisi economico finanziaria. Dalla ricognizione su un campione significativo di PdA, risulta che in alcuni di essi l'analisi è circoscritta al rapporto tra i costi che concorrono alla determinazione della tariffa e i ricavi derivanti dalla riscossione della tariffa medesima, mentre altri trattano in modo più ampio l'equilibrio economico-finanziario, comprendendo anche le attività non soggette all'applicazione del metodo tariffario.

Anche in questo campo, la situazione è molto diversificata sia sotto il profilo della pianificazione e del controllo, e quindi del rispetto delle previsioni, che sotto il profilo del *mix* delle fonti di finanziamento.

Le principali problematiche evidenziate riguardano la copertura dei costi di natura straordinaria, finanziaria e fiscale e la contabilizzazione delle gestioni extra-tariffarie, nonché le modalità secondo cui sono offerte le garanzie ai soggetti finanziatori, che, soprattutto nel caso dei gestori *in house*, tendono a privare questi ultimi di responsabilità imprenditoriali e quindi di stimoli a produrre maggiore efficienza.

Problemi si manifestano anche in merito al rispetto delle previsioni delle fonti di finanziamento, che, nel breve periodo trascorso, non appaiono molto rispettate. Certamente influiscono in tal senso le incertezze che caratterizzano l'effettivo incasso dei contributi pubblici, la diversa propensione al rischio di credito, in relazione alle condizioni generali di certezza dell'affidamento, la resistenza a praticare gli aumenti tariffari necessari.

E' certamente anche in ragione di ciò, oltre che delle inadeguate previsioni di piano e di inadempienze dei gestori, che dalla ricognizione effettuata sugli investimenti risulta che il grado di attuazione delle previsioni è mediamente pari al 49%. Il costo di quelli realizzati risulta coperto da tariffa per circa il 75% e da contributi a fondo perduto per oltre il 20%. Non sono disponibili ancora elementi soddisfacenti in merito agli effetti dei possibili sfasamenti tra provvedimenti tariffari e realizzazione degli investimenti.

Allo stato delle conoscenze, sussistono anche incertezze significative per quanto riguarda l'impiego dei fondi FAS e strutturali comunitari, in quanto la maggior parte di essi sono destinati a Regioni del Mezzogiorno, le cui ATO sono state le più carenti nel rispondere all'indagine sugli investimenti. In questi casi inoltre i beneficiari dei contributi sono gli EE.LL., col risultato che frequentemente i PdA non li riportano e la loro utilizzazione avviene per finalità non ricomprese nei PdA medesimi.

Sull'informazione e sulla partecipazione dei cittadini

La direttiva comunitaria pone giustamente tra le priorità l'informazione e la consultazione del pubblico, attraverso la pubblicazione di tutti gli atti di governo significativi, tra cui in primo luogo i piani e la valutazione dei problemi di gestione più rilevanti. Questi atti sono così resi disponibili per eventuali osservazioni del pubblico in generale e degli utenti in particolare.

Il recepimento di questo principio sulla normativa nazionale è ancora imperfetto e prevalentemente concentrato sul piano di tutela regionale. Sembra opportuno che la medesima procedura sia estesa ai corrispondenti atti di governo degli ATO, come

strumento necessario a migliorare la qualità delle scelte e soprattutto a superare la barriera di incomunicabilità che oggi separa autorità e pubblico, alimentando un clima di diffidenza che rende impopolare ogni provvedimento, particolarmente nel settore tariffario.

L'esempio di quanto di positivo è accaduto in altri paesi, nei quali il modello partecipativo è adottato da tempo, come pure i risultati di alcune iniziative italiane, che però non hanno ancora superato un carattere di sperimentaltà, dovrebbero incoraggiare a proseguire per questa strada.

Sull'operatività del Comitato

Risulta da quanto precede un notevole ampliamento delle attività del Comitato, sempre entro i limiti delle competenze ad esso assegnate, con la finalità di rendere le indagini e le conoscenze risultanti più pervasive e complete. La maggior ampiezza degli sforzi in atto richiede idonei provvedimenti di adeguamento degli strumenti operativi di cui il Comitato dispone.

Lista degli acronimi e delle abbreviazioni

<i>AATO</i>	Autorità di Ambito Territoriale Ottimale
<i>ANEA</i>	Associazione Nazionale Autorità e Enti di Ambito
<i>APAT</i>	Agenzia per la Protezione dell’Ambiente e per i servizi Tecnici
<i>ATO</i>	Ambito Territoriale Ottimale, inteso come bacino territoriale
<i>CBO</i>	Congressional Budget Office
<i>CIP</i>	Comitato Interministeriale Prezzi
<i>CIPE</i>	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
<i>Comitato</i>	Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche
<i>FAS</i>	Fondo per le Aree Sottosviluppate
<i>ISTAT</i>	Istituto Nazionale di Statistica
<i>NARS</i>	Nucleo consulenza Attuazione linee guida Regolazione Servizi di pubblica utilità
<i>OECD</i>	Organization for Economic Co-operation and Development
<i>OFWAT</i>	Office of Water Services
<i>PdA</i>	Piano di Ambito
<i>PPPs</i>	Purchasing Power Parities
<i>SII</i>	Servizio Idrico Integrato
<i>SMAT</i>	Società Metropolitana Acque Torino
<i>TRM</i>	Tariffa reale media
<i>UE</i>	Unione Europea