



**Studio ed elaborazione di un quadro operativo per
l'impianto gestionale dei servizi pubblici locali**

Organismo Intermedio PON
"Governance e
Azioni di Sistema 2007-2013"
Asse E Obiettivo Specifico 5.2

Presidenza
del Consiglio dei Ministri
Dipartimento Affari
Regionali

SOMMARIO

1	OGGETTO DELLO STUDIO, SINTESI DEI RISULTATI, CRITICITÀ E OPZIONI DI POLICY.....	1
1.1	<i>Oggetto e metodo</i>	1
1.2	<i>Sintesi dei principali risultati</i>	2
1.3	<i>Opzioni di policy</i>	7
2	MODELLI DI GOVERNANCE	14
2.1	<i>Introduzione</i>	14
2.2	<i>Definizione e contesti di regolazione</i>	14
2.3	<i>Disegno di un modello regolatorio di settore</i>	17
2.4	<i>Regolazione decentrata nell'assetto attuale</i>	21
2.5	<i>Dimensioni degli Ambiti Territoriali Ottimali</i>	30
2.6	<i>Architettura del modello di regolazione vigente</i>	36
3	QUADRO GIURIDICO E GEOGRAFIA DEGLI AFFIDAMENTI	38
3.1	<i>Introduzione</i>	38
3.2	<i>Normativa comunitaria e nazionale di riferimento</i>	38
3.3	<i>Assetti gestionali degli operatori</i>	51
4	PIANIFICAZIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO	59
4.1	<i>Introduzione</i>	59
4.2	<i>Attività di programmazione ed elaborazione del Piano d'Ambito</i>	59
4.3	<i>Stato della pianificazione in Italia</i>	63
5	VARIABILI TECNICHE E DIMENSIONALI NEI PIANI DI AMBITO	65
5.1	<i>Introduzione</i>	65
5.2	<i>Dotazione infrastrutturale degli ATO</i>	65
5.3	<i>Evoluzione della domanda</i>	71
5.4	<i>Investimenti programmati</i>	76
6	MODELLI GESTIONALI E ORGANIZZATIVI PREVISTI NEI DOCUMENTI ANALIZZATI	92
6.1	<i>Introduzione</i>	92
6.2	<i>I principi della regolazione nella definizione dei costi operativi di progetto</i>	92
6.3	<i>Linee guida, funzioni e processi definiti nei Piani di Ambito</i>	98
6.4	<i>Pianificazione dei costi operativi per la gestione del servizio idrico integrato</i>	102
6.5	<i>I costi esogeni</i>	107
7	DETERMINAZIONE DELLA TARIFFA REALE MEDIA	113
7.1	<i>Introduzione</i>	113
7.2	<i>Computo tariffario sulla base del Metodo Normalizzato</i>	114

7.3	<i>Costi operativi e costi modellati</i>	115
7.4	<i>Costi di ammortamento e remunerazione del capitale</i>	117
7.5	<i>Ripartizione dei rischi</i>	120
7.6	<i>Sviluppo della TRM</i>	122
8	PROCESSI DI REVISIONE TARIFFARIA	126
8.1	<i>Introduzione</i>	126
8.2	<i>Cornice regolamentare dell'attività di revisione: disciplina comunitaria e nazionale</i>	127
8.3	<i>Fasi del processo revisionale</i>	129
8.4	<i>Impatto sulle tariffe reali medie</i>	130
8.5	<i>Impatto sui volumi erogati</i>	133
8.6	<i>Impatto sui costi operativi</i>	135
8.7	<i>Impatto su ammortamenti e remunerazione del capitale</i>	137
8.8	<i>Investimenti realizzati e fabbisogno stimato</i>	140
9	ASPETTI DI REGOLAZIONE E DI ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO NELLE CONVENZIONI DI GESTIONE	144
9.1	<i>Introduzione</i>	144
9.2	<i>Allocazione dei rischi nella gestione del servizio</i>	145
9.3	<i>Livelli prestazionali e corrispettivi</i>	149
9.4	<i>Responsabilità e rischi relativi ai beni strumentali</i>	157
9.5	<i>Aggiustamento del contratto e cessazione del rapporto</i>	162
10	INDICATORI DI QUALITÀ E MONITORAGGIO DELLE PERFORMANCE	170
10.1	<i>Introduzione</i>	170
10.2	<i>Quadro normativo</i>	170
10.3	<i>Valori degli standard fissati nel campione di Carte esaminato</i> ...	177
10.4	<i>Confronto internazionale</i>	187
11	CONTABILITÀ DI SETTORE E POSIZIONAMENTO DEGLI OPERATORI DEL PANEL	193
11.1	<i>Introduzione</i>	193
11.2	<i>Principali grandezze del campione</i>	193
11.3	<i>Aspetti economici delle gestioni</i>	196
11.4	<i>Aspetti patrimoniali delle gestioni</i>	203
11.5	<i>Posizionamento del panel rispetto ai principali indicatori di bilancio.</i>	206
12	RISULTATI DELL'INDAGINE SUL CAMPIONE SELEZIONATO	215
12.1	<i>Introduzione</i>	215
12.2	<i>Gestione del SII nell'ATO di Torino</i>	217
12.3	<i>Gestione del SII nell'ATO di Genova</i>	220
12.4	<i>Gestione del SII nell'ATO Medio Valdarno</i>	223
12.5	<i>Gestione del SII nell'ATO Unico Puglia</i>	226
12.6	<i>Gestione del SII nell'ATO Catania</i>	230

INDICE DELLE TABELLE

<i>Tabella 1 – Composizione del panel analizzato</i>	<i>2</i>
<i>Tabella 2 – Fonti della regolazione nel modello organizzativo vigente</i>	<i>20</i>
<i>Tabella 3 – Forma giuridica delle Autorità d'Ambito</i>	<i>25</i>
<i>Tabella 4 – I Piani studiati: ATO di riferimento</i>	<i>32</i>
<i>Tabella 5 – Statistiche descrittive degli ATO studiati</i>	<i>34</i>
<i>Tabella 6 – Numero di comuni e popolazione residente negli ATO studiati</i>	<i>35</i>
<i>Tabella 7 – Grado di copertura del campione studiato</i>	<i>35</i>
<i>Tabella 8 – Grado di copertura del campione studiato per area geografica ...</i>	<i>36</i>
<i>Tabella 9 – Legenda geografia delle ATO.....</i>	<i>53</i>
<i>Tabella 10 – Indicatori tecnici per segmento della filiera.....</i>	<i>66</i>
<i>Tabella 11 – Dotazione infrastrutturale per servizio per area geografica.....</i>	<i>67</i>
<i>Tabella 12 - Dotazione infrastrutturale del servizio</i>	<i>67</i>
<i>Tabella 13 – Copertura del servizio e densità delle reti per area geografica..</i>	<i>68</i>
<i>Tabella 14 – Copertura del servizio e densità delle reti.....</i>	<i>70</i>
<i>Tabella 15 – Estensione dei volumi erogati a livello nazionale (Mgl mc)</i>	<i>73</i>
<i>Tabella 16 – Incrementi dei volumi erogati per area geografica (anno base 2010)</i>	<i>73</i>
<i>Tabella 17 – Sviluppo dei volumi erogati (Mgl mc).....</i>	<i>75</i>
<i>Tabella 18 – Incrementi dei volumi erogati (anno base 2010).....</i>	<i>75</i>
<i>Tabella 19 – Acqua erogata per area geografica (Mgl mc)</i>	<i>76</i>
<i>Tabella 20 – Confronto dati ISTAT – Piani di Ambito per l'anno 2008 (Mgl mc)</i>	<i>76</i>
<i>Tabella 21 – Interventi nel servizio acquedotto.....</i>	<i>79</i>
<i>Tabella 22 – Interventi nel servizio fognatura.....</i>	<i>80</i>
<i>Tabella 23 – Interventi nel servizio depurazione.....</i>	<i>80</i>
<i>Tabella 24 – Estensione a livello nazionale degli investimenti per i prossimi 30 anni</i>	<i>81</i>
<i>Tabella 25 – Gli investimenti nel servizio idrico integrato per area geografica.....</i>	<i>82</i>
<i>Tabella 26 – Gli investimenti nel servizio idrico integrato programmati nei Piani</i>	<i>83</i>
<i>Tabella 27 – Gli investimenti nel servizio idrico integrato in funzione di alcuni parametri caratteristici per area geografica</i>	<i>84</i>
<i>Tabella 28 – Gli investimenti nel servizio idrico integrato in funzione di alcuni parametri caratteristici.....</i>	<i>85</i>
<i>Tabella 29 – Gli investimenti nel servizio acquedotto per area geografica</i>	<i>86</i>
<i>Tabella 30 – Gli investimenti nel servizio acquedotto.....</i>	<i>87</i>
<i>Tabella 31 – Gli investimenti nel servizio acquedotto in funzione di alcuni parametri caratteristici per area geografica</i>	<i>88</i>
<i>Tabella 32 – Gli investimenti nel servizio acquedotto in funzione di alcuni parametri caratteristici.....</i>	<i>89</i>
<i>Tabella 33 – Gli investimenti nel servizio fognatura e depurazione per area geografica.....</i>	<i>90</i>
<i>Tabella 34 – Gli investimenti nel servizio fognatura e depurazione.....</i>	<i>90</i>
<i>Tabella 35 – Gli investimenti nel servizio fognatura e depurazione in funzione di alcuni parametri caratteristici per area geografica.....</i>	<i>91</i>
<i>Tabella 36 – Gli investimenti nel servizio fognatura e depurazione in funzione di alcuni parametri caratteristici</i>	<i>91</i>
<i>Tabella 37 – Rassegna dei modelli organizzativi adottati nel campione</i>	<i>99</i>

<i>Tabella 38 – Costi operativi al metro cubo erogato per area geografica (€/mc)</i>	102
<i>Tabella 39 – Costi operativi al metro cubo erogato nel campione osservato (€/mc)</i>	103
<i>Tabella 40 – Costi operativi pro capite per area geografica (€/ab)</i>	104
<i>Tabella 41 – Costi operativi pro capite nel campione osservato (€/ab)</i>	105
<i>Tabella 42 – Incidenza dei canoni al mc erogato per area geografica (€/mc)</i>	109
<i>Tabella 43 – Canone per abitante residente per area geografica (€/ab)</i>	109
<i>Tabella 44 – Canone al metro cubo erogato nel campione osservato (€/mc)</i>	110
<i>Tabella 45 – Canone per abitante residente nel campione osservato (€/ab)</i>	110
<i>Tabella 46 – Analisi degli oneri di concessione nel campione osservato (mg/€)</i>	112
<i>Tabella 47 – Sviluppo della tariffa reale media per area geografica (€/mc)</i>	122
<i>Tabella 48 – Sviluppo della tariffa reale media (€/mc)</i>	123
<i>Tabella 49 – Anno di avvio dei Piani di prima attivazione e delle revisioni tariffarie</i>	129
<i>Tabella 50 – Impatto tariffario delle revisioni</i>	130
<i>Tabella 51 – Scostamenti tariffari tra piani iniziali e revisioni</i>	131
<i>Tabella 52 – Scostamenti tariffari tra piani iniziali e revisioni al netto dell'inflazione programmata</i>	132
<i>Tabella 53 – Scostamenti dei volumi erogati tra piani iniziali e revisioni</i>	134
<i>Tabella 54 – Scostamenti dei costi operativi tra piani iniziali e revisioni</i>	135
<i>Tabella 55 – Scostamenti dei costi operativi al metro cubo tra piani iniziali e revisioni</i>	136
<i>Tabella 56 – Scostamenti degli ammortamenti tra piani iniziali e revisioni</i>	138
<i>Tabella 57 – Scostamenti della remunerazione del capitale tra piani iniziali e revisioni</i>	139
<i>Tabella 58 – Investimenti programmati, Piani di prima attivazione vs Revisioni</i>	141
<i>Tabella 59 – Investimenti programmati per ramo di attività, scostamenti tra Piani di prima attivazione e Revisioni (%)</i>	141
<i>Tabella 60 – Fabbisogno di investimenti, Piani di prima attivazione vs Revisioni (Mgl €)</i>	142
<i>Tabella 61 – La disciplina in Convenzione delle responsabilità del Gestore</i>	147
<i>Tabella 62 – La disciplina in Convenzione della qualità del servizio</i>	149
<i>Tabella 63 – Gli indicatori di prestazione e i meccanismi di penalità previsti dai Disciplinari</i>	151
<i>Tabella 64 – Regolazione dei corrispettivi in rapporto alle prestazioni</i>	156
<i>Tabella 65 – Messa a disposizione dei beni strumentali</i>	158
<i>Tabella 66 – Allocazione delle passività pregresse</i>	159
<i>Tabella 67 – Disciplina di restituzione dei beni strumentali</i>	160
<i>Tabella 68 – Adeguamenti della tariffa e degli investimenti di Piano</i>	163
<i>Tabella 69 – Sostituzione provvisoria del Gestore</i>	166
<i>Tabella 70 – Risoluzione del contratto</i>	167
<i>Tabella 71 – Risoluzione delle controversie</i>	169
<i>Tabella 72 – Scheda n. 1: “Avvio del rapporto contrattuale”</i>	173
<i>Tabella 73 – Scheda n. 2: “Accessibilità al servizio”</i>	173
<i>Tabella 74 – Scheda n. 3: “Gestione del rapporto contrattuale”</i>	174
<i>Tabella 75 – Scheda n. 4: “Continuità del servizio”</i>	175

Tabella 76 – Struttura delle Carte analizzate (ex DPCM 24 aprile 1999) ...	177
Tabella 77 – Rimborsi per il mancato rispetto degli impegni.....	186
Tabella 78 – Standard garantiti e indennizzi: confronto tra GSS e gestore ..	188
Tabella 79 – la Charte Service Client di Veolia Eau.....	191
Tabella 80 – La Carta de Compromisos di Aigües de Barcelona.....	192
Tabella 81 – Struttura del campione di aziende per l'analisi di benchmark	193
Tabella 82 – Inquadramento delle principali grandezze nel campione benchmark (Mln €).....	194
Tabella 83 – Indicatori di prestazione per addetto nel campione benchmark (€).....	194
Tabella 84 – Inquadramento delle principali grandezze nel panel (Mln €) ...	195
Tabella 85 – Indicatori di prestazione per addetto nel panel (€)	195
Tabella 86 – Valore della Produzione nel campione benchmark (Mln €)	196
Tabella 87 – Trend del valore della produzione nel panel (Mln €)	196
Tabella 88 – Costi operativi del campione benchmark (Mln €)	197
Tabella 89 – Costi operativi nel panel di aziende (Mln €)	198
Tabella 90 – Incidenza degli oneri di ammortamento sui ricavi nel campione benchmark (%).....	199
Tabella 91 – Incidenza degli oneri di ammortamento sui ricavi nel panel di aziende (%).....	200
Tabella 92 – Incidenza degli oneri finanziari sui ricavi di vendita nel campione benchmark (%).....	200
Tabella 93 – Incidenza degli oneri finanziari sui ricavi di vendita nel panel di aziende (%).....	200
Tabella 94 – EbitDa/ Ricavi nel campione di benchmark (%).....	201
Tabella 95 – EbitDa/ Ricavi nel panel di aziende (%)	201
Tabella 96 – Ricavi per addetto nel campione benchmark (%)	202
Tabella 97 – Ricavi per addetto nel panel di aziende (€).....	202
Tabella 98 – Valore aggiunto per addetto nel campione benchmark (€).....	203
Tabella 99 – Valore aggiunto per addetto nel panel di aziende (€).....	203
Tabella 100 – Indice di liquidità totale nel campione benchmark.....	204
Tabella 101 – Indice di liquidità totale nel panel di aziende.....	204
Tabella 102 – Indice di struttura nel campione benchmark.....	205
Tabella 103 – Indice di struttura nel panel di aziende.....	205
Tabella 104 – Grado di indipendenza da terzi nel campione benchmark ...	205
Tabella 105 – Grado di indipendenza da terzi nel panel di aziende	205
Tabella 106 - Area di consolidamento delle aziende del focus al 2008	214

INDICE DELLE FIGURE

<i>Figura 1 – Modello con regolazione di settore indipendente</i>	<i>9</i>
<i>Figura 2 – Piramide di Enforcement</i>	<i>15</i>
<i>Figura 3 – Processo per il disegno di un modello regolatorio.....</i>	<i>18</i>
<i>Figura 4 – Strumenti legali e organismi nell'architettura del modello di regolazione</i>	<i>19</i>
<i>Figura 5 – Struttura di regolamentazione in applicazione della L. 36/94</i>	<i>37</i>
<i>Figura 6 – Struttura dell'attuale modello di regolazione decentrata</i>	<i>37</i>
<i>Figura 7 – La geografia degli affidamenti in Italia</i>	<i>52</i>
<i>Figura 8 - Modalità di gestione prescelta (percentuali Italia)</i>	<i>55</i>
<i>Figura 9 - Modalità di gestione prescelta (percentuali popolazione in Italia) ..</i>	<i>56</i>
<i>Figura 10 - Modalità di gestione prescelta (Nord)</i>	<i>57</i>
<i>Figura 11 - Modalità di gestione prescelta (Centro).....</i>	<i>57</i>
<i>Figura 12 - Modalità di gestione prescelta (Sud).....</i>	<i>57</i>
<i>Figura 13 – Delibere di affidamento del S.I.I. per anno</i>	<i>58</i>
<i>Figura 14 – La geografia della pianificazione in Italia</i>	<i>64</i>
<i>Figura 15 – Graduatoria del grado di copertura del servizio acquedotto (%) ..</i>	<i>70</i>
<i>Figura 16 – Graduatoria del grado di copertura del servizio fognatura (%)....</i>	<i>70</i>
<i>Figura 17 – Graduatoria del grado di copertura del servizio depurazione (%) ..</i>	<i>71</i>
<i>Figura 18 – Incrementi dei volumi erogati tra il 2010 e il 2020.....</i>	<i>74</i>
<i>Figura 19 – Evoluzione degli incrementi dei volumi erogati</i>	<i>75</i>
<i>Figura 20 – Finanziamenti pubblici agli investimenti nel SII (%)</i>	<i>83</i>
<i>Figura 21 – Graduatoria della spesa annua pro capite per investimenti nel SII</i>	<i>85</i>
<i>Figura 22 – Graduatoria della spesa annua al metro cubo per investimenti nel SII</i>	<i>86</i>
<i>Figura 23 – Pianificazione dei costi del personale nel campione (€/mc)</i>	<i>102</i>
<i>Figura 24 – Graduatoria dei costi operativi nel campione osservato anno 2010 (€/mc)</i>	<i>103</i>
<i>Figura 25 – Scostamento del costo medio del campione dalla media nazionale (€/mc, anno 2010 e 2020).....</i>	<i>104</i>
<i>Figura 26 – Graduatoria dei costi operativi procapite nel campione osservato, anno 2010 (€/ab).....</i>	<i>105</i>
<i>Figura 27 - Scostamento del costo medio pro capite degli ambiti del campione dalla media nazionale (€/ab).....</i>	<i>106</i>
<i>Figura 28 – Indicatori di costo unitario e pro capite a confronto (€/mc, €/ab, anno 2010).....</i>	<i>107</i>
<i>Figura 29 – Peso delle componenti di costo del canone di concessione a confronto</i>	<i>111</i>
<i>Figura 30 – Graduatoria della tariffa reale media nel 2010</i>	<i>123</i>
<i>Figura 31 – Evoluzione della tariffa reale media e delle singole componenti di costo</i>	<i>124</i>
<i>Figura 32 – Composizione delle singole componenti di costo delle TRM</i>	<i>124</i>
<i>Figura 33 – Impatto tariffario dell'attivazione dei piani di ambito.....</i>	<i>125</i>
<i>Figura 34 – Periodo intercorso tra Piano di prima attivazione e prima Revisione</i>	<i>130</i>
<i>Figura 35 – Tariffe reali medie ante e post revisione</i>	<i>131</i>
<i>Figura 36 – Dinamica degli scostamenti tariffari tra piani iniziali e revisioni</i>	<i>131</i>

Figura 37 – Tariffe reali medie al netto dell'inflazione programmata	132
Figura 38 – Dinamica degli scostamenti tariffari tra piani iniziali e revisioni al netto dell'inflazione programmata.....	133
Figura 39 – Volumi erogati ante e post revisione	134
Figura 40 – Dinamica dei volumi erogati tra piani iniziali e revisioni	134
Figura 41 – Dinamica degli scostamenti dei costi operativi tra piani iniziali e revisioni	136
Figura 42 – Costi operativi al metro cubo ante e post revisione	136
Figura 43 – Dinamica degli scostamenti dei costi operativi al metro cubo tra piani iniziali e revisioni.....	137
Figura 44 – Ammortamenti ante e post revisione.....	138
Figura 45 – Dinamica degli scostamenti degli ammortamenti tra piani iniziali e revisioni	138
Figura 46 – Remunerazione del capitale ante e post revisione	139
Figura 47 – Dinamica degli scostamenti della remunerazione del capitale tra piani iniziali e revisioni.....	140
Figura 48 – Investimenti programmati nei Piani di prima attivazione.....	143
Figura 49 – Tempi di preventivazione (gg).....	178
Figura 50 – Tempi di esecuzione allacciamenti all'acquedotto (gg).....	179
Figura 51 – Tempi di esecuzione allacciamento alla fognatura (gg)	179
Figura 52 – Tempi di cessazione fornitura (gg).....	180
Figura 53 – Tempi di risposta a richieste scritte dell'utenza (gg).....	181
Figura 54 – Tempi di risposta a reclami (gg).....	181
Figura 55 – Orari di apertura sportelli sede centrale (ore/ settimana)	182
Figura 56 – Frequenza letture del contatore (n. letture/ anno).....	183
Figura 57 – Frequenza fatturazioni (n. bollette emesse/ anno).....	183
Figura 58 – Verifica funzionamento del contatore (gg)	184
Figura 59 – Controllo del livello di pressione (gg).....	185
Figura 60 – Ammontare del rimborso (€).....	187
Figura 61 – Confronto tra costi industriali e COP regolati nelle aziende del panel (€/mc).....	199
Figura 62 – MdA posizionamento su alcuni indicatori economici (anno 2008)	206
Figura 63 – MdA posizionamento rispetto alla produttività e redditività per addetto (anno 2008).....	207
Figura 64 – MdA posizionamento rispetto ad alcuni indicatori finanziari (anno 2008)	208
Figura 65 – Smat Spa posizionamento su alcuni indicatori economici (anno 2008)	208
Figura 66 – Smat Spa posizionamento rispetto alla produttività e redditività per addetto (anno 2008).....	209
Figura 67 – Smat Spa posizionamento rispetto ad alcuni indicatori finanziari (anno 2008).....	210
Figura 68 – Publiacqua Spa posizionamento su alcuni indicatori economici (anno 2008).....	211
Figura 69 – Publiacqua Spa posizionamento rispetto ad alcuni indicatori finanziari (anno 2008).....	211
Figura 70 – Publiacqua spa posizionamento rispetto alla produttività e redditività per addetto.....	212

Figura 71 - Acquedotto Pugliese Spa posizionamento su alcuni indicatori economici (anno 2008)..... 212

Figura 72 - Acquedotto Pugliese Spa posizionamento rispetto alla produttività e redditività per addetto (anno 2008) 213

Figura 73 - Acquedotto Pugliese Spa posizionamento rispetto ad alcuni indicatori finanziari (anno 2008)..... 213

1 Oggetto dello studio, sintesi dei risultati, criticità e opzioni di policy

1.1 Oggetto e metodo

Il Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'ambito delle azioni di sistema del PON "Governance e Azioni di Sistema 2007-2013", Asse E Obiettivo Specifico 5.2" ha assegnato ad Utilitatis pro acqua energia ambiente lo svolgimento della presente ricerca, concernente lo "studio ed elaborazione di un quadro operativo per l'impianto gestionale dei servizi pubblici locali".

Le recenti riforme dei servizi pubblici locali ha generato un nuovo quadro di regole destinato ad incidere sulle modalità organizzative del comparto dei servizi idrici: settore che manifesta da tempo un'attitudine maggiore ad essere oggetto di riforme e di dibattiti, piuttosto che il risultato delle stesse. Il presente rapporto illustra gli esiti dell'attività di ricerca originata dalla volontà di coniugare la recente riforma dei servizi con lo stato dell'arte delle regole e delle attività del settore idrico, al fine di valutare le ulteriori opzioni di *policy* da adottare per indirizzarne l'evoluzione verso i *desiderata* del processo riformatore.

Il campo di indagine è stato delimitato attribuendo priorità alle seguenti linee direttrici: illustrazione del quadro di riferimento di livello comunitario e nazionale, con analisi delle principali grandezze tecniche, gestionali ed economiche rilevate in Italia; descrizione della natura degli atti alla base delle decisioni di regolazione adottate o in corso di elaborazione, con esplicitazione delle rilevanti peculiarità che connotano il settore rispetto ad altre attività di pubblica utilità; microanalisi di un numero ristretto di casi di organizzazione del servizio idrico integrato. In tal modo, si è in grado per la prima volta di presentare un sistema di contenuti integrato, fondato su aspetti macrosettoriali e su singole esperienze di organizzazione del servizio, anche al fine di suggerire alcune indicazioni metodologiche e strategiche che possano essere utilizzate in particolare nelle Aree Obiettivo Convergenza nella fase di progettazione gestionale del settore idrico.

Con riferimento all'indagine sulle singole esperienze gestionali, si è individuato un set di 5 casi di costituzione, organizzazione e fornitura del servizio, su cui condurre un'analisi puntuale del contesto pianificatorio, regolamentare ed operativo di riferimento. Il panel selezionato (riportato nella **Tabella 1**) presenta un opportuno bilanciamento sia a livello territoriale, considerando tutte le aree geografiche del Paese (3 aree metropolitane del Centro/Nord e 2 aree – una del Sud e una delle Isole – facenti parte dell'Obiettivo Convergenza), sia riguardo alle forme di affidamento del servizio idrico integrato.

Tabella 1 – Composizione del panel analizzato

Gestore	Città	ATO
SMAT Spa	Torino	ATO 3 - Torinese
Mediterranea delle Acque Spa	Genova	ATO GE - Genova
Publiacqua Spa	Firenze	ATO 3 - Medio Valdarno
Acquedotto Pugliese Spa	Bari	ATO Unico - Puglia
Servizi Idrici Etnei Spa	Catania	ATO 2 - Catania

Fonte: Utilitatis

I dati necessari allo svolgimento dell'indagine sono stati reperiti tramite l'esame diretto dei Piani di Ambito, delle convenzioni di gestione, dei disciplinari tecnici e delle carte del servizio, nonché attraverso contatti con i referenti designati dai gestori e dagli Ambiti del campione.

1.2 Sintesi dei principali risultati

A livello internazionale si sono recentemente consolidate delle nuove metodologie di *policy* in grado di aiutare gli Stati nel disegno dei propri assetti di regolazione dei servizi di pubblica utilità. Da una loro sintesi si avvia l'illustrazione dell'attuale modello italiano di regolazione del servizio, confrontandone le caratteristiche mediante la comparazione con altri possibili assetti. Ne emerge un modello caratterizzato centralmente da *soft regulation*, condizionato negativamente da una inadeguata attenzione al puntuale aggiornamento della disciplina settoriale e all'*enforcement* delle clausole sottoscritte nelle convenzioni di gestione, con la conseguenza di comprometterne la credibilità e la stabilità. Si possono segnalare al riguardo due esempi. La disciplina tariffaria varata nell'agosto del 1996 prevedeva adeguamenti biennali del saggio di remunerazione del capitale investito e quinquennali per l'insieme delle regole. L'attesa dei primi aggiornamenti prosegue tuttora. Quanto all'attuazione dello specifico processo di regolazione previsto localmente nella regolazione per contratto del servizio idrico integrato, che prevede con cadenza triennale la revisione del piano economico-finanziario delle gestioni, si rileva una tempistica delle revisioni tariffarie che porta a quantificare i "ritardi" negli adeguamenti in oltre il 75% degli affidamenti effettuati.

Dall'originaria riforma del 1994 ad oggi, il comparto idrico ha comunque sperimentato rilevanti trasformazioni in ordine alle modalità dell'intervento pubblico, anche attraverso la previsione di: separare le funzioni di programmazione, regolazione e controllo da quelle di gestione; introdurre nuove entità amministrative destinate a razionalizzare l'esercizio delle attribuzioni pubbliche (gli Ambiti Territoriali Ottimali), cui viene destinata la competenza sulla pianificazione, sulla scelta della forma gestionale, sull'affidamento del servizio, sulla determinazione della tariffa e sul controllo delle *performance* del gestore; integrare il servizio verticalmente ed orizzontalmente e definire il contenuto informativo di nuovi atti pubblici chiamati a rendere il settore molto più trasparente rispetto al passato (ricognizione delle infrastrutture esistenti, piano di ambito, convenzione di

gestione, disciplinare tecnico). Questa ponderosa disciplina settoriale, successivamente arricchitasi anche con l'esercizio della potestà legislativa attribuita alle regioni ed il recepimento di successive direttive comunitarie, fino a configurare un Testo Unico Ambientale (TUA) nel 2006, non ha mai ricompreso in modo autonomo ed esaustivo le regole sugli affidamenti del servizio, lasciandole nell'ambito del Testo Unico degli EELL (TUEL). I dibattiti sulla riforma del TUEL si sono quindi aggiunti alla discussione sull'attuazione della riforma dei servizi idrici, accrescendo e diversificando le incertezze del quadro giuridico di riferimento.

Il lento processo di attuazione della riforma avviatosi a metà degli anni Novanta, necessariamente costruito attraverso il diretto coinvolgimento delle regioni e dei comuni, ha evidenziato notevoli differenze nelle tempistiche e nelle modalità di implementazione. I risultati in termini di efficacia delle attività svolte rispetto agli obiettivi originariamente fissati dal legislatore non possono che presentare significative differenziazioni: esistono contesti che si avvicinano progressivamente agli obiettivi stabiliti originariamente, altri che hanno affidato il servizio e si sono poi incagliati alla prima revisione o aggiornamento del piano d'ambito ed altri ancora che non hanno neppure avviato l'attuazione della riforma. Il numero dei primi è ampiamente minoritario. Le cause della vischiosità istituzionale ed amministrativa non sono facilmente verificabili, ma sembrano almeno in parte attribuibili alla capacità dei livelli di governo regionale, provinciale e locale di adottare decisioni credibili nell'esercizio dei compiti e delle funzioni relative al servizio idrico integrato.

Il quadro economico che emerge dall'analisi del settore può essere illustrato sinteticamente. L'esame dei piani di ambito approvati e successivamente revisionati evidenzia a livello aggregato una riduzione nei volumi erogati rispetto alle previsioni di piano, contemporaneamente ad un incremento nei costi operativi di gestione del servizio, dovuto per la maggior parte ad un aumento nei costi per acquisto di servizi industriali (tra i quali rientra l'elettricità). L'azione combinata di minore domanda e maggiori costi può generare due diversi esiti, a seconda che la variabile maggiormente ritenuta rigida dal decisore pubblico sia la tariffa o la spesa per investimento: nel primo caso, essendo la tariffa costruita inizialmente mediante la somma delle componenti di costo operativo e di investimento e vincolata nella crescita intertemporale, si registrerà una contrazione della spesa per investimenti, derivante dalla necessità di contenere la corrispondente componente di costo addebitata in tariffa per poter coprire interamente i maggiori oneri operativi; nel secondo caso, permanendo la volontà di investire quanto inizialmente previsto, si avranno incrementi tariffari. Le dinamiche descritte possono essere poste in relazione alla modalità gestionale prescelta: in media le società *in house* operano in contesti con tariffe rigide, mentre le società miste sono attive in ambiti con spesa per investimenti rigida. Non sono ancora disponibili dati analoghi riferiti ad affidamenti in concessione a terzi, non essendo ancora risultate concluse revisioni tariffarie per tali modalità gestionali.

Riguardo ai riflessi microeconomici del quadro delineato, ci limitiamo a richiamare quelli relativi alla spesa delle utenze domestiche e alle risultanze

contabili dei gestori del servizio: la prima registra una crescita media di poco superiore al 5% annuo, evidenziando un valore contenuto sia con riferimento ad altre voci incluse nel paniere di consumo tipo, sia riguardo a quella sostenuta a livello internazionale; le seconde denotano una progressiva crescita dei costi operativi e degli oneri legati alla gestione dell'indebitamento e all'ammortamento, che genera una contrazione dei margini. Considerando una ripartizione del Paese in aree territoriali, con riferimento alle grandezze contabili riscontrate, si evidenziano incrementi nei costi operativi nelle aree del Centro e del Nord ed una sostanziale stabilità nel Sud e nelle Isole, a fronte di indicatori di produttività che denotano *performance* apprezzabili migliori nelle aree del Centro e del Nord rispetto a quelle registrate nel Mezzogiorno.

In questo scenario è stata varata la nuova riforma dei servizi pubblici locali. Gli obiettivi indicati dal legislatore appaiono chiari e direttamente riferibili ai principi comunitari in materia di concorrenza e di mercato interno, declinati secondo i nuovi indirizzi relativi ai servizi di interesse economico generale. Le rilevazioni presentano un totale di 72 ATO che hanno affidato il servizio idrico integrato in Italia ad agosto del 2010, con una popolazione pari a circa 49 milioni di abitanti: si registrano 34 operatori di ambito *in house*, 13 affidamenti a società quotate nei mercati regolamentati, 12 a società a capitale misto pubblico e privato e 6 a società di capitali selezionate mediante gara. I rimanenti 7 ATO hanno assegnato il servizio idrico integrato secondo modalità transitorie, plurigestione o in salvaguardia. Nelle altre 20 ATO permangono gestioni che non applicano i criteri organizzativi, pianificatori e tariffari previsti dalla riforma del 1994.

Le nuove disposizioni appaiono destinate a modificare radicalmente la platea dei gestori del servizio, cadenzando un ravvicinato confronto concorrenziale nell'assegnazione delle concessioni di gestione o nella costituzione di Partenariati Pubblico-Privato (PPP o società a capitale mista), ed introducendo alcuni rigidi vincoli alla istituzione di gestioni *in house*. Un elemento qualificante della riforma è sicuramente rappresentato dalla puntuale disciplina del periodo transitorio, che individua le scadenze degli affidamenti in essere in ragione della forma gestionale adottata: le più ravvicinate sono stabilite per il termine dell'anno in corso, mentre quelle che avranno probabilmente una maggior portata applicativa sul comparto idrico sono previste per la fine del 2011. In riferimento alle gestioni totalmente pubbliche e a quelle assegnate a società quotate, viene introdotto un principio che associa la salvaguardia della durata originaria del contratto di affidamento alla cessione di partecipazioni azionarie secondo determinate soglie minime e, nel primo caso, solo previa adozione di specifici criteri per la selezione del partner privato.

La grande attenzione posta dalla riforma al lato dell'offerta non appare bilanciata da idonei strumenti in grado di permettere un adeguato esercizio delle funzioni pubbliche concernenti la domanda e la regolazione del servizio idrico integrato. Infatti, sotto il profilo dell'attribuzione dei compiti di programmazione, controllo e regolazione del settore, sono state recentemente approvate due disposizioni che difficilmente possono essere ricondotte a sistema: nell'autunno dello scorso anno è stata costituita la

Commissione nazionale per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (Conviri), istituita presso il Ministero dell'ambiente, con compiti accresciuti – quali l'adozione della convenzione tipo – rispetto al preesistente e soppresso Comitato; nella primavera di quest'anno, è stata approvata una norma che sancisce la soppressione delle ATO entro il 2010 e rinvia alla legislazione regionale la riattribuzione delle funzioni da queste esercitate, sulla base di principi di carattere generale – sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza – superando quelli precedentemente utilizzati per la loro delimitazione.

Se il consolidamento dei compiti previsti a livello centrale era stato spiegato con la necessità di anticipare almeno in parte il riordino della disciplina di settore, imperniata anche sul ruolo esercitato dalle ATO, il venir meno di queste rischia di vanificare l'impianto complessivo della riforma. Qualificare la regolazione attuale del settore idrico come “contrattuale” – considerata l'incompletezza e la complessità delle convenzioni di gestione – ha portato a riconoscere alle ATO una natura composita, riferibile sia al ruolo di catalizzatore dei *desiderata* di una comunità riguardo alla richiesta di servizio, sia a quello di organismo pubblico di controllo e valutazione delle prestazioni del fornitore. Senza entrare nel merito di valutare tale configurazione decentrata della regolazione – sostenuta da chi ha sempre ritenuto di enfatizzare il ruolo organizzativo delle comunità locali ed avversata da chi ne rilevava la molteplicità di funzioni, spesso in antitesi tra loro (“cortocircuito della regolazione”) – si deve comunque evidenziare che la soppressione delle ATO solleva criticità sotto entrambi i profili citati (controparte contrattuale e regolatore delle prestazioni), amplificate dall'avvicinarsi delle scadenze previste dal periodo transitorio della riforma dei servizi pubblici locali.

È evidente che la fase di prima attivazione della nuova riforma, da compiersi nell'arco di pochi anni, presuppone un ruolo chiaro, trasparente e stabile dei decisori pubblici, siano essi soggetti di domanda o di regolazione: disciplinare l'avvicendamento tra gestori nel servizio idrico integrato, o la loro evoluzione verso modelli societari e di governance finanziariamente maturi e aperti al capitale privato di rischio, appare un compito arduo in un comparto che oggi non ha ancora dato piena attuazione alla riforma del 1994. È altrettanto evidente che la soluzione non può derivare unicamente da una nuova configurazione della governance pubblica territoriale, con un diverso bilanciamento dei ruoli di comuni, province e regioni, poiché – come appare ragionevole presupporre – ciò permetterebbe l'attuazione della nuova riforma solo in alcune regioni o aree territoriali.

Il complesso quadro di criticità che si è appena delineato non è purtroppo ancora esaustivo, non comprendendo né gli aspetti legati all'implementazione delle nuove politiche dell'acqua richieste dall'appartenenza dell'Italia all'UE, né la necessità di sbloccare i programmi di investimento nel settore – parzialmente conseguenti al primo aspetto – che si sono in gran parte inutilmente sedimentati negli anni.

I “nuovi” indirizzi comunitari sull'acqua sono rinvenibili nella direttiva quadro 2000/60/Ce, considerata alla base di un sistema di regole che prevede, tra l'altro: l'esplicitazione di competenze pubbliche in materia di

programmazione degli usi della risorsa, da attribuire ad appositi organismi; l'utilizzo di strumenti economici nel valutare la destinazione della risorsa al fine di garantire la sostenibilità ambientale degli impieghi, privilegiando i settori a maggior valore aggiunto a parità di impatto ambientale; l'adozione di una tariffa in grado di coprire integralmente il "costo totale" dell'acqua, composto da costi finanziari (costi operativi e di manutenzione, oltre a quelli legati al capitale), ambientali (danni derivanti all'ambiente dall'utilizzo dell'acqua) e della risorsa (mancata opportunità dell'impiego per altri usi); l'adozione di corrispettivi che segnalino agli utilizzatori gli oneri direttamente indotti dal loro consumo di acqua, per mezzo del principio "chi inquina paga".

È opinione diffusa che la performance dell'Italia nel recepire l'impostazione della direttiva quadro in materia di acqua non sia in linea con quelle dei più avanzati Stati membri dell'Unione: nell'impiego dei nuovi metodi di programmazione, nell'attuazione di nuovi schemi tariffari e – soprattutto – nel costante miglioramento della qualità ambientale. Pertanto, volendo schematizzare un sistema di obiettivi prioritari, si può riportare il seguente elenco: migliorare la qualità della risorsa idrica (e dell'ambiente); garantire la sicurezza degli approvvigionamenti in rapporto agli usi; tutelare gli interessi immediati e futuri degli utenti; assicurare la sostenibilità economica e finanziaria delle gestioni. Il complesso degli equilibri da conseguire, di carattere ambientale, sociale, economico e finanziario, appare difficilmente raggiungibile dal comparto idrico italiano, che ha da sempre difficoltà a tradurre l'indiscutibile valore del servizio nella capacità di garantire un adeguato sostegno economico alle attività di costruzione di nuovi impianti o di erogazione della risorsa.

Anche il legislatore del 1994 ha tentato di conseguire obiettivi in larga parte analoghi a quelli appena esplicitati, e la conseguente attività di programmazione degli interventi necessari ha consolidato nel tempo una valutazione del fabbisogno di investimenti del settore di oltre 64 miliardi di Euro, a valori 2010 e per un orizzonte temporale trentennale. È plausibile ritenere, come suggerito anche da alcuni esperti del settore, che il citato valore, desunto dai piani approvati dalle ATO, possa risentire di una sottostima derivante dal mancato raccordo con il fabbisogno di investimenti riconducibile all'attuazione dei nuovi piani di tutela elaborati ai sensi della direttiva quadro. Sotto il profilo della contabilità di settore, le entrate dovrebbero essere prevalentemente collegate ai corrispettivi tariffari, con una quota ridotta derivante da canoni o risorse pubbliche.

Le criticità e le prospettive illustrate devono poi essere integrate con una contingenza che sembra aggiungerne di ulteriori. Se la debolezza della *governance* del sistema ha già manifestato i propri limiti nell'attrarre la finanza necessaria all'ammodernamento del settore ed alla piena attuazione della riforma dei servizi idrici, il recente avvio delle campagne referendarie sul tema "acqua pubblica" rischia di compromettere a lungo ogni ipotesi di sviluppo del settore. In assenza di risposte immediate, chiare, eque e credibili, si avvierà un dibattito ricco di retorica e povero di argomenti e di idee, legato alla natura pubblica di una risorsa che già lo è, alla necessità di garantirne l'accesso a tutti, quando tutti vi accedono, ai diritti di

cittadinanza che vengono enfatizzati come sinonimo di contenimento o riduzione delle tariffe. Ben pochi saranno interessati a come reperire le risorse necessarie per assicurare la sostenibilità ambientale nel lungo periodo, per completare le infrastrutture del settore – con riferimento al collettamento e al trattamento dei reflui, o alla riduzione delle perdite di rete in ragione della loro rilevanza ambientale (e quindi anche economica) – adducendo prevalentemente che si tratta di un compito proprio della fiscalità generale. Peraltro, lo scenario internazionale ed il dibattito politico in corso sulle prospettive della finanza pubblica non sembrano ipotizzare il superamento del patto di stabilità europeo per investire nel settore idrico.

1.3 Opzioni di policy

La disamina degli obiettivi, delle criticità attuali e delle prospettive evolutive del comparto idrico deve necessariamente informare il disegno delle opzioni di *policy* da adottare a breve.

Nel presente paragrafo, quindi, l'attenzione sarà essenzialmente rivolta all'analisi delle condizioni e dei fattori la cui attuazione risulta opportuna, ed anzi, indispensabile al fine di disegnare un soddisfacente scenario regolatorio ed organizzativo del settore. Le opzioni di *policy* avanzate risultano le seguenti:

- Stabilizzare l'attuale cornice istituzionale e normativa di settore;
- Esplicitare il valore della risorsa e del servizio in un quadro di equità sociale;
- Finanziare gli investimenti per superare le carenze infrastrutturali;
- Diffondere le *best practice*.

Stabilizzare l'attuale cornice istituzionale e normativa di settore

Condizione indispensabile per il successo di una politica industriale di settore è una definitiva e chiara distinzione di competenze tra Stato, Regioni ed EELL sul governo della risorsa idrica. Una soluzione che dovrebbe trovare stabilità attorno alla seguente distinzione di funzioni: riserva allo Stato del modello istituzionale, del disegno delle modalità concorrenziali e della definizione dei meccanismi contrattuali (convenzione tipo) e di prezzo/qualità alla base della regolazione (Autorità indipendente di regolazione nazionale); esclusiva competenza delle Regioni, degli EELL e delle Autorità di Distretto per i profili di competenza, in ordine agli aspetti organizzativi e di pianificazione di lungo termine, legati alla domanda di servizi idrici sul territorio, alla loro sostenibilità ambientale, all'affidamento del servizio del servizio idrico integrato.

Una impostazione originale, che consideri il diverso scenario istituzionale e industriale, dovrebbe fondarsi sulle seguenti azioni:

- rapida e coerente composizione delle ampie competenze regionali sul governo della risorsa idrica, seguendo l'impostazione comunitaria derivante dalla direttiva quadro che individua nella pianificazione di

distretto, e specificamente nel “Piano di Gestione”, lo strumento idoneo a riorganizzare, aggiornare e sistematizzare le pianificazioni di settore esistenti (Piani d'Ambito, Piani di Tutela, programmazione usi irrigui ed industriali);

- riordino degli aspetti regolatori concernenti l'approvvigionamento alla fonte intervenendo sulle concessioni di derivazione ed eliminando le attuali asimmetrie negli usi finali, stabilizzando un sostenibile regime istituzionale ed economico dei flussi;
- effettivo recepimento dei criteri tariffari (“recupero dei costi finanziari, ambientali e della risorsa” e “chi inquina paga”) sanciti dalle norme comunitarie, solo formalmente richiamati nell'ordinamento interno, in ragione anche dell'avvicinarsi della scadenza del 2010 che richiede ad ogni Stato membro di impostare un piano di recupero dei costi in coerenza con le prescrizioni della direttiva, a cui subordinare richieste di proroga o deroga per gli obiettivi di qualità a livello di singolo corpo idrico;

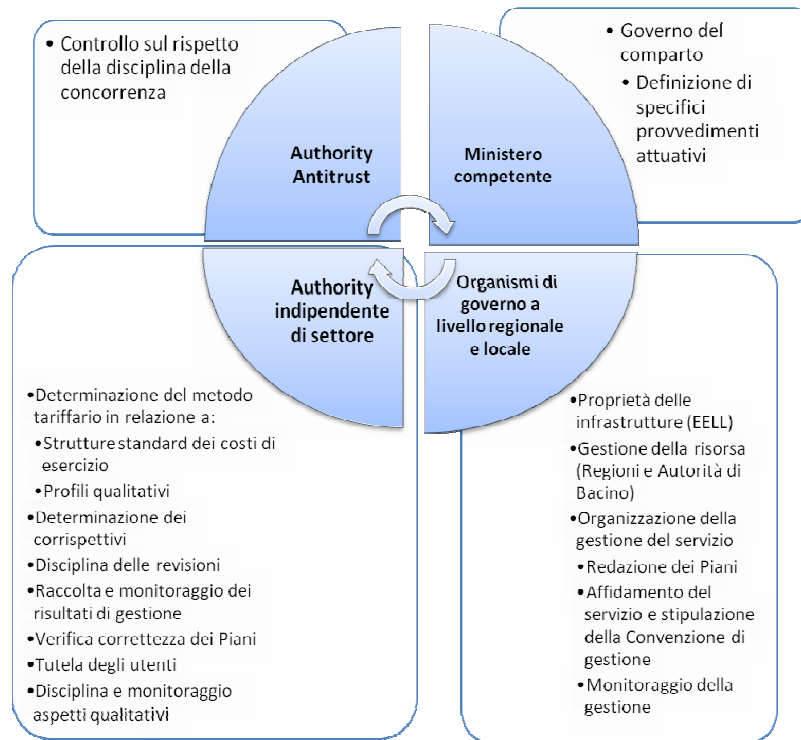
e sulle seguenti istituzioni:

- i Ministeri competenti, incaricati di svolgere le funzioni di governo e di indirizzo sulle diverse materie rilevanti nell'organizzazione della nuova politica dell'acqua (ad esempio, con riferimento agli equilibri di lungo periodo, sicurezza del sistema, valutazione degli impatti ambientali e qualità della risorsa, tutela ed equa ripartizione tra i fabbisogni di risorsa);
- l'Autorità indipendente, cui spetta la promozione della trasparenza e dell'*accountability* generale del comparto, nonché l'esercizio delle funzioni di regolazione economica, quali
 - la determinazione del metodo tariffario e il computo dei corrispettivi tipo in base a strutture standard dei costi di esercizio;
 - la revisione dei meccanismi tariffari e dei corrispettivi;
 - la ripartizione analitica dei rischi insiti negli accadimenti gestionali;
 - la valutazione delle specificità locali, anche adottando appositi meccanismi perequativi o di regolazione individuale;
 - la predisposizione della documentazione tipo connessa ad ogni esperienza di affidamento;
 - la raccolta sistematica dei dati e al monitoraggio degli operatori del settore (mediante la determinazione di standard minimi di qualità e valutazione della congruità dei costi e dei potenziali di miglioramento di efficienza);
 - la verifica della correttezza dei piani d'ambito, d'intesa con gli organismi incaricati della pianificazione di distretto;

- la tutela degli utenti e la verifica della qualità dei servizi erogati;
- le Regioni e le Autorità di distretto con funzioni relative al governo della risorsa idrica, anche con riferimento agli usi plurimi, alla definizione di schemi generali basati su proiezioni di lungo periodo;
- gli EELL con compiti inerenti la proprietà delle infrastrutture, il governo della domanda di servizio, l'organizzazione e l'affidamento della gestione e il sostegno alle politiche di coesione territoriale.

Seguendo le precedenti considerazioni, ed esplicitando il ruolo che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato sarà chiamata a svolgere nel nuovo mercato liberalizzato dei servizi idrici, la ripartizione delle competenze tra i vari organismi istituzionali a cui spetta la tutela e la regolazione del settore potrebbe essere schematizzata come in **Figura 1**.

Figura 1 – Modello con regolazione di settore indipendente



Fonte: Utilitatis

Esplicitare il valore della risorsa e del servizio in un quadro di equità sociale

Prescindendo dalla configurazione istituzionale delle funzioni e delle istituzioni pubbliche incaricate di regolare il settore, un elemento che deve comunque essere enfatizzato risiede nella necessità di adottare criteri trasparenti per l'individuazione del valore degli usi di risorsa idrica. In attuazione dei principi comunitari che informano la politica dell'acqua, ogni

utilizzatore deve sostenere completamente i costi legati alle risorse idriche consumate, comprensivi di quelli ambientali, con prezzi legati alle quantità utilizzate e all'inquinamento prodotto.

La traduzione operativa di tali principi permetterebbe di superare alcune tradizionali carenze del comparto idrico italiano, tra cui si segnalano le seguenti:

- limitata utilizzazione di valutazioni di efficienza economica nell'allocazione della risorsa idrica tra settori produttivi, per cui un'attività a valore aggiunto contenuto o impatto occupazionale ridotto può sottrarre risorsa ad altre iniziative dotate di caratteristiche economiche e sociali migliori;
- insufficiente informazione offerta agli utenti del servizio riguardo all'impatto delle loro abitudini di consumo, evidenziatasi nel caso dell'applicazione della sentenza n. 335/2008 della Corte Costituzionale, che ha portato molti consumatori a ritenersi ingiustamente destinatari di un addebito per i servizi di fognatura e depurazione, in assenza degli stessi, senza che qualcuno si sia posto il problema dei costi ambientali generati dalla mancanza di simili infrastrutture in alcune aree del paese;
- carenza di informazioni riguardo alle perdite di rete negli acquedotti, che aldilà della scarsa diffusione dei dati relativi alla loro misurazione, attualmente vengono valutate secondo criteri non rigorosi, piuttosto che impiegando i parametri desumibili dai principi comunitari (costo ambientale aumentato del costo della risorsa e decurtato della differenza tra i maggiori costi finanziari necessari a svolgere le attività di riduzione delle dispersioni e i minori oneri di adduzione).

Passando alle opzioni di *policy* da impiegare, si accennano le seguenti:

- pianificazione degli usi di acqua coerente con l'analisi del valore aggiunto dell'impiego della risorsa idrica per comparto produttivo, impostando un coerente adeguamento dei canoni di derivazione;
- tariffazione delle attività di distribuzione dell'acqua, di fognatura e depurazione dei reflui che indichi in modo trasparente le componenti di costo ambientale e della risorsa, prevedendo premi/penalità anche per l'efficacia di misure volte a migliorare l'efficienza idrica degli edifici e degli *water-using products*, nonché a sviluppare tecniche avanzate per la riduzione nella produzione di fanghi o l'aumento del riuso;
- applicazione di programmi di progressiva riduzione delle perdite di rete negli acquedotti e negli impieghi di risorsa idrica, che utilizzino meccanismi di mercato per incentivare in modo efficiente gli utilizzatori (ad esempio, prevedere l'introduzione di "certificati blu", da scambiare liberamente tra utilizzatori di risorsa, commisurati all'entità della riduzione degli impieghi che si intende conseguire a livello aggregato ed assegnati a coloro che adottano piani di riduzione dei volumi).

In tale visione, assume un ruolo centrale l'attenzione alle ricadute sociali ed economiche dell'esplicitazione del valore delle risorse idriche. Tra le misure che si possono adottare per disciplinarne gli effetti, si segnalano le seguenti:

- definire in modo analitico le obbligazioni di servizio pubblico e di universalità dell'accesso, destinate ad assumere un ruolo centrale alla luce della disciplina comunitaria sui servizi di interesse generale e la tutela dell'utenza;
- adottare modalità trasparenti di verifica della sostenibilità sociale degli incrementi tariffari per le utenze domestiche, anche al fine di sviluppare una disciplina dedicata all'applicazione di corrispettivi agevolati per apposite fasce di reddito;
- applicare criteri di determinazione dei corrispettivi rivolti agli usi produttivi della risorsa coerenti con le ricadute ambientali delle attività svolte, eventualmente prevedendo meccanismi di temperamento volti ad evitare il fenomeno della delocalizzazione produttiva.

Finanziare gli investimenti per superare le carenze infrastrutturali

Le considerazioni già illustrate in riferimento alla stabilizzazione del quadro istituzionale e normativo del settore, comprese quelle riferite all'applicazione dei principi comunitari riguardo alla politica dell'acqua nel lungo periodo, sono direttamente riconducibili anche al tema della capacità del settore di attrarre le risorse finanziarie necessarie a promuovere gli investimenti. Le ipotesi di lavoro che si illustrano di seguito potrebbero essere più facilmente applicate in un contesto rinnovato secondo le linee descritte, ma possono comunque avere effetti positivi anche in itinere: i ravvicinati termini di attuazione della nuova riforma dei servizi pubblici locali impongono comunque l'adozione di tutte le iniziative necessarie a promuovere una sostenibile evoluzione del settore.

L'analisi delle esperienze di organizzazione dei servizi idrici ha dimostrato una limitata attitudine del settore creditizio a finanziare i programmi di investimento elaborati dalle ATO. Le gestioni che hanno effettivamente avviato la realizzazione delle opere previste sono minoritarie, e le garanzie richieste dai finanziatori hanno spesso superato gli aspetti *project* – legati alle previsioni di sviluppo sul singolo contesto territoriale – per assumere connotati *corporate*, ovvero premiando l'esistenza di operatori con una autonoma e riconosciuta struttura patrimoniale: il ricorso esclusivo alla finanza tariffaria e alla regolazione per contratto hanno manifestato numerosi limiti.

Qualora l'unica novità prevista rispetto alla situazione preesistente fosse la riforma dei servizi pubblici locali, le ipotesi di lavoro per rilanciare la capacità di attrazione di risorse finanziarie del comparto idrico potrebbero essere le seguenti:

- bilanciare le obbligazioni sottoscritte in sede di convenzione di gestione, prevedendo meccanismi automatici di adeguamento

(modalità delle revisioni tariffarie) e limitando la discrezionalità dei decisori pubblici (tempistica e criteri delle revisioni);

- prevedere l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di reimmettere nel settore idrico le risorse finanziarie derivanti dal comparto (canoni di derivazione, di concessione, costi esogeni, altri contributi), al fine di sostenerne lo sviluppo nel lungo periodo ed evitare che una precedente situazione di sussidio gravante sulla finanza pubblica cambi di segno, lasciando inalterate le infrastrutture;
- adottare regole di governance dei gestori del servizio aperte all'intervento di azionisti di natura finanziaria, garantendo la necessaria flessibilità del modello di Partenariato Pubblico Privato nella forma di società a capitale misto;
- promuovere l'intervento di istituti di credito aventi una provvista di fondi di origine pubblica (ad esempio, Cassa Depositi e Prestiti, Banca del Sud), che potrebbero assumere un ruolo significativo in alcune aree del Paese, attraverso
 - accordi di programma tra le amministrazioni pubbliche e gli operatori per garantire impieghi a condizioni agevolate;
 - approntare un sistema di garanzie che favorisca un equilibrato sviluppo del finanziamento del settore, favorendo emissioni obbligazionarie di medio-lungo periodo a condizioni sostenibili (es. *Hydrobond*);
 - interventi in Equity mediante appositi Fondi, che potrebbero favorire un bilanciamento nel mercato delle partecipazioni del settore ed una efficace valutazione delle prospettive di autofinanziamento.

Diffondere le best practice

Senza intervenire nel riassetto complessivo della *regulatory governance*, si possono comunque promuovere dei miglioramenti organizzativi fondati sulle migliori esperienze gestionali già avviate. Da questo punto di vista, il panel dei casi di organizzazione e impianto del servizio idrico integrato analizzati nel presente rapporto, oltre a supportare la precedente illustrazione, suggerisce le considerazioni che seguono.

Riguardo ai canoni o costi esogeni erogati dal gestore agli EELL ricadenti nell'ATO, si segnala la scelta adottata in Puglia di azzerarne gli importi nell'ambito della revisione tariffaria. Sebbene si tratti di un contesto territoriale in cui non si registra una diffusa proprietà di infrastrutture in capo ai comuni, la nuova impostazione ha permesso di liberare risorse per gli investimenti in infrastrutture e di collegare direttamente l'evoluzione dei corrispettivi alle effettive dinamiche di sviluppo del servizio. Per converso, si segnalano casi in cui il prelievo in tariffa di risorse da destinare agli EELL ricadenti nelle ATO ha significativamente superato anche le dimensioni del debito pregresso da questi contratto per finanziare gli impianti e le reti idriche (ATO 3 Toscana).

Con riferimento al coordinamento tra i diversi soggetti direttamente o indirettamente coinvolti nel processo regolatorio, si sono registrati limiti tali da costituire un fattore ostativo alla realizzazione degli interventi, non consentendo di rispettare le tempistiche originariamente previste e determinando, spesso, la perdita di significativi stanziamenti pubblici. Per migliorare l'esercizio e il coordinamento delle funzioni pubbliche a livello territoriale dovrebbe essere diffusamente adottato lo strumento della conferenza dei servizi, garantendo una maggiore partecipazione ed il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali chiamati in causa e la conseguente attuazione delle scelte. Inoltre, la programmazione degli investimenti potrebbe prevedere, per ciascun intervento, l'impegno vincolante (ottenuto tramite incentivi e/o penalità) da parte degli Enti Locali ad agevolare gli operatori nell'*iter* burocratico necessario alla realizzazione delle opere.

In relazione alla disciplina della dialettica tra le controparti della convenzione di gestione, si segnala come la conflittualità tra Autorità di Ambito e gestore abbia rivestito, in alcuni casi, un ruolo determinante nel rallentamento di investimenti e dei processi di revisione tariffaria. Una possibile soluzione, al riguardo, consiste nell'introduzione di meccanismi di conciliazione tra le parti, predefiniti nei criteri e nei possibili esiti, che evitino il ricorso alla formalizzazione del contenzioso ed i conseguenti allungamenti dei tempi di risoluzione delle dispute.

Per quanto concerne la determinazione del valore di riscatto delle opere realizzate al termine dell'affidamento, si sono rilevate clausole dettate dalla necessità di garantire adeguati incentivi ad investire. Per costruzione, la tariffa rimborsa e remunera la spesa per investimento effettuata. Alla scadenza, in presenza di un valore netto contabile positivo, una delle principali criticità della regolazione consiste nello stabilire se al gestore uscente debba spettare unicamente il rimborso (indifferenza ad investire) o, eventualmente, anche una quota della remunerazione nel frattempo maturata (incentivo ad investire). In altri casi, per incentivare gli investimenti, si segnala l'applicazione del criterio di valutazione delle opere secondo il costo di ricostruzione, o il costo di riacquisto (e non secondo i criteri contabili).

Oltre a diffondere le *best practice*, sarebbe molto più lineare l'organizzazione dei servizi idrici se tutte le istituzioni pubbliche attive sul comparto beneficiassero di eccellenti fattori reputazionali. Infatti, la verifica delle clausole convenzionali, integrata con le risultanze gestionali, evidenzia difficoltà a reperire finanziamenti per avviare i programmi di investimento anche in presenza di una esaustiva contrattualistica. Si segnala, invece, il caso dell'ATO Torinese – dove la realizzazione degli investimenti è risultata tra le più soddisfacenti in Italia – nella cui Convenzione la valutazione delle opere realizzate dal gestore è trattata con un semplice rinvio ad una "intesa delle parti".

2 Modelli di governance

2.1 Introduzione

Nel presente Capitolo, dopo avere offerto una definizione del concetto di regolazione ed avere raffigurato i pilastri su cui poggia l'impianto teorico dell'economia della regolazione (**Paragrafo 2.2**), si delinearanno le fasi del processo da seguire per giungere al disegno di un concreto modello regolatorio, non trascurando di avanzare ipotesi circa le opzioni adottabili per l'organizzazione del servizio idrico (**Paragrafo 2.3**).

Negli ultimi paragrafi del Capitolo si ripercorrerà, quindi, l'assetto di *governance* che attualmente caratterizza il settore, descrivendo le funzioni degli attori che rivestono un ruolo rilevante nell'organizzazione del servizio (**Paragrafo 2.4**), fornendo una fotografia degli attuali bacini di utenza serviti (**Paragrafo 2.5**) e tracciando uno schema riassuntivo del vigente quadro regolatorio (**Paragrafo 2.6**).

2.2 Definizione e contesti di regolazione

Nel corso del tempo sono state proposte diverse definizioni della nozione di "regolazione", di volta in volta formulate in termini strettamente giuridici, con riferimento cioè alle opzioni legislative attuate per guidare e disciplinare la condotta degli operatori economici nel mercato, ovvero in termini più elastici, con riferimento alla generale attitudine a controllare, ed eventualmente modificare, il comportamento dei soggetti con i quali si interagisca.

Una possibile definizione che racchiuda in termini ampi il concetto di regolazione è la seguente:

".....la regolazione è intesa come il costante e mirato tentativo di modificare il comportamento degli altri secondo principi o scopi definiti con l'intenzione di produrre uno o più risultati ampiamente riconosciuti...."

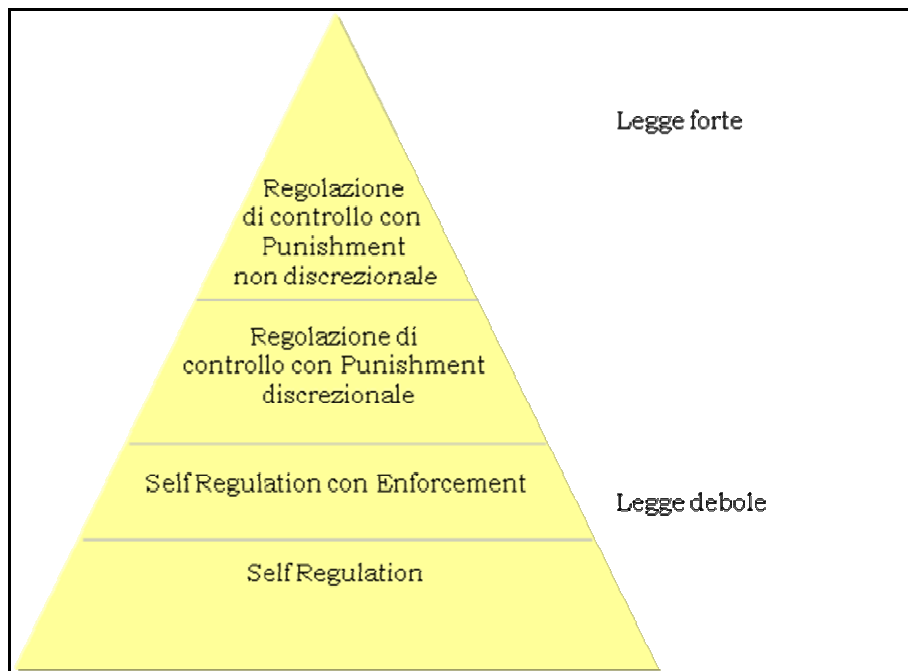
Tale definizione, citata da Freiberg (2006) sulla base di un lavoro di Black (2002), sottolinea il carattere intenzionale e sistematico della regolazione, finalizzata a risolvere le criticità e raggiungere i risultati sociali desiderati attraverso prescrizioni sia facilitative, sia restrittive nei confronti dei destinatari.

Questa visione della regolazione implica, come notato da Minogue e Carino (2006), che da una prospettiva iniziale, circoscritta al ruolo delle regole, all'importanza delle istituzioni ed alla rilevanza del consenso e dell'*accountability* del regolatore, si giunga ad individuare, con più ampio respiro, un modo particolare di fare *public policy*, fondato sull'analisi delle istituzioni politiche e delle pratiche seguite a livello amministrativo.

Alla luce della definizione di regolazione sopra riportata, Ayers e Braithwaite (1992) suggeriscono che la stessa possa essere pensata come una piramide di meccanismi (**Figura 2**), ponendo al vertice strategie regolatorie basate su

una legislazione forte ed alla base strategie di *self regulation* caratterizzate da una legislazione debole. Alle strategie poste al vertice corrisponde una regolazione di controllo con *punishment* non discrezionale, mentre a quelle poste alla base corrisponde uno schema regolatorio basato sulla *self regulation*, con o senza *enforcement* da parte delle istituzioni. Nei livelli intermedi della piramide si pongono, a seconda dell'incisività, meccanismi di *punishment* discrezionale e, ancora, meccanismi alla base dei quali ci sono "non leggi", ossia linee guida, codici di condotta e *best practices*.

Figura 2 – Piramide di Enforcement



Fonte: Ayres e Braithwaite (1992)

Un diverso disegno del quadro regolatorio può essere tracciato se si prendono in considerazione i diversi *strumenti di regolazione* a disposizione dello Stato. Quest'ultimo, infatti, può intervenire come:

- un *attore economico*, operante, ad esempio, introducendo tasse, aliquote, sovvenzioni;
- una *parte contrattuale*, in grado di influenzare i comportamenti delle controparti attraverso l'imposizione di determinate condizioni contrattuali;
- un *facilitator*, abilitato a rilasciare autorizzazioni, certificati, accreditamenti;
- un *fornitore di informazioni*, utilizzando l'informazione come una risorsa e servendosi dell'educazione e della formazione come meccanismi di regolazione;

- un *legislatore*, preposto a dettare leggi, regole e regolazione. Quest'ultimo si configura come il più conosciuto e familiare strumento regolatorio.

Appare opportuno sottolineare che la regolazione statale non si esplica soltanto tramite l'istituzione di un regolatore indipendente. E' possibile, infatti, annoverare, tra le nuove pratiche regolatorie utilizzate in tempi recenti, le seguenti: regolazione nello Stato; fuori lo Stato; oltre i confini delle amministrazioni nazionali; nell'ambito di istituzioni ibride che superano la divisione pubblico-privato; meccanismi di *self-regulation* (Minogue, 2006).

Nell'ultimo ventennio, in particolare, il *corpus* teorico dell'economia della regolazione ha raggiunto un considerevole livello di compattezza. Si dispone, infatti, di un insieme di riferimenti consolidato, in grado di guidare le scelte del *policy maker*. Ciò risulta di particolare rilevanza nell'assunzione delle decisioni inerenti l'assetto più appropriato da strutturare per i settori industriali delle *public utilities*.

Come sottolineato da Massarutto (2009), questo impianto teorico-concettuale poggia su due pilastri.

Il *primo pilastro* è costituito dal riconoscimento della necessità di utilizzare, nell'analisi in questione, una prospettiva di *second-best*, ossia di compromesso, tra le diverse contrapposte esigenze consistenti, da un lato, nel superamento dei fallimenti del mercato presenti in alcuni settori e, dall'altro, nella minimizzazione delle distorsioni provocate dall'intervento dello Stato e dall'assenza di concorrenza. Il miglior compromesso tra questi diversi obiettivi dipende dalle caratteristiche del settore.

Un assetto fondato sulla *concorrenza nel mercato* richiede che la competizione nel settore sia sostenibile per un numero sufficientemente grande di imprese, anche in presenza di eventuali obblighi imposti dallo Stato nell'interesse generale. Questa soluzione è, ad esempio, quella adottata nelle telecomunicazioni.

Se le condizioni richieste per la strutturazione di un assetto concorrenziale non sono soddisfatte e la perdita di benessere per la collettività è significativa, una seconda strada possibile è quella di separare artificialmente le varie fasi della filiera, verificando la possibilità di aprire alla concorrenza solo alcuni suoi segmenti, ad esempio separando la fornitura dei servizi dall'infrastruttura di rete (come è avvenuto, ad esempio, nel caso di energia elettrica, gas, trasporto aereo e su rotaia).

Se, ancora – come accade nel settore idrico – la strada della concorrenza nel mercato non è percorribile nemmeno in questa versione, il regolatore può ancora far leva sulla *concorrenza*, questa volta però non più “nel mercato” – ossia tra imprese che si contendono i clienti finali – ma “*per il mercato*”: il monopolio, naturale o creato artificialmente per tutelare gli obblighi di servizio pubblico, può essere temporaneamente affidato a un soggetto scelto attraverso una procedura di gara. Quest'ultima può permettere allo Stato di estrarre la rendita di monopolio, o a proprio beneficio o a beneficio dei consumatori finali, mentre il meccanismo concorrenziale garantisce che ad aggiudicarsi la gara sia l'impresa che opera con i costi più bassi. I requisiti

per rendere praticabile questa soluzione sono rappresentati dal ben noto teorema fondamentale della privatizzazione (Sappington e Stiglitz, 1987): le imprese concorrenti devono avere accesso alle medesime informazioni sulla tecnologia e sulla funzione di costo e non devono poter colludere; i contratti devono essere completi, prevedendo ogni futura evenienza; non devono sussistere costi di transazione rilevanti nella partecipazione alla gara, nella gestione del contratto e nell'eventuale subentro.

Il *secondo pilastro*, introdotto già negli anni '70 da Williamson e Goldberg, consiste nel riconoscere la natura evolutiva della regolazione. Goldberg (1976) parlava della regolazione come "contratto amministrato", per sottolineare il fatto che l'attività di regolazione non si esaurisce nel disegno di regole *ex ante* il cui rispetto deve essere solo oggetto di "controllo", ma rappresenta un gioco sequenziale in cui le "mosse" del regolatore e del regolato si susseguono nel tempo, le une come reazione alle altre e insieme causa delle successive. Questo approccio neo-istituzionale sottolinea l'importanza fondamentale delle "micro-istituzioni" della regolazione, intese come l'insieme di fattori che condizionano, in ogni specifico contesto istituzionale, l'azione dei vari soggetti, consentendo loro di utilizzare solo certi strumenti in funzione delle risorse (conoscitive, legali, economiche) di cui dispongono.

2.3 Disegno di un modello regolatorio di settore

Nonostante il settore idrico abbia un impatto rilevante su aspetti strategici quali la tutela della salute, lo sviluppo economico e la protezione ambientale di un Paese, in molte Nazioni sviluppate i livelli qualitativi del servizio reso si rivelano inadeguati; parte della popolazione non risulta coperta dall'intero ciclo integrato; le gestioni appaiono sovente non finanziariamente sostenibili. Per migliorare il servizio e superare le criticità, i Governi hanno pertanto intrapreso sentieri di riforma, sfociati in processi di privatizzazione e riorganizzazione del comparto, ai quali si è reso necessario accompagnare una più generale ridefinizione del sistema regolatorio del settore. Quest'ultimo, al fine di conseguire buoni livelli di servizio per i consumatori e un prezzo che consenta ai gestori di operare efficientemente, dovrebbe possedere le seguenti caratteristiche:

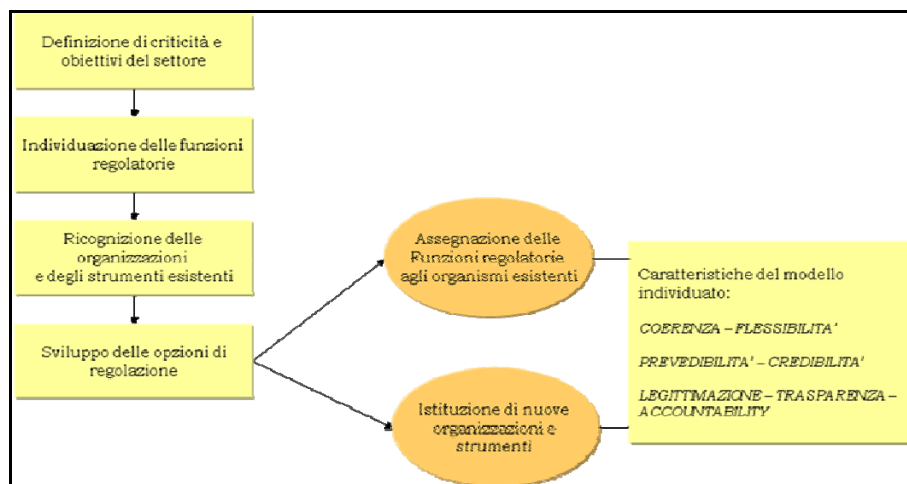
- *Coerenza e flessibilità*: il sistema dovrebbe essere in grado di definire la giusta combinazione di tariffe e sussidi, standard del servizio e coperture, in modo da consentire ai gestori di recuperare i costi sostenuti e agli utenti di ricevere il servizio per il quale pagano;
- *Prevedibilità e credibilità*: le scelte dei regolatori dovrebbero essere temporalmente coerenti e basarsi su regole certe. Ciò è essenziale per minimizzare il rischio sopportato dai gestori, per incentivare una buona fornitura del servizio, per preservare gli *assets* ed il capitale investito.
- *Legittimazione, trasparenza e accountability*: le decisioni del regolatore devono essere chiare, ampiamente condivise e pubblicamente accessibili. La stabilità politica e sociale non è essenziale solo per la

prevedibilità del sistema regolatorio; essa crea anche le condizioni necessarie affinché gestori e utenti – che sopportano l'impatto ultimo delle decisioni su tariffe e standard di servizio – riconoscano la regolazione come legittima.

È auspicabile che il modello di regolazione settoriale venga tracciato seguendo gli step di seguito riportati (ed illustrati in **Figura 8**):

- definizione delle principali criticità del comparto e determinazione degli obiettivi;
- individuazione di specifiche funzioni regolatorie al fine di perseguire gli obiettivi fissati;
- alla luce delle istituzioni esistenti, determinazione degli strumenti legali che possano meglio incorporare le norme di regolazione ed individuazione degli organismi che meglio possano assolvere le funzioni regolatorie.

Figura 3 – Processo per il disegno di un modello regolatorio



Fonte: Utilitatis

La successiva **Figura 4** illustra i differenti strumenti legali e i diversi organismi che possono essere combinati per creare una varietà di architetture di *governance*.

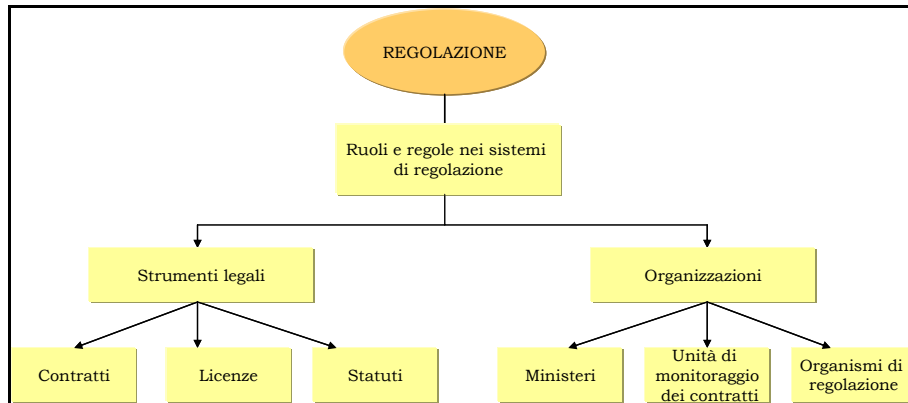
Per il buon funzionamento di una regolazione per contratto è necessario che le regole previste siano monitorate e fatte rispettare. Un monitoraggio inadeguato indebolirebbe la protezione degli utenti, riducendo la legittimazione dell'intero sistema regolatorio. La coerenza, la prevedibilità, la legittimazione e l'*accountability* di quest'ultimo possono, dunque, essere garantite solo se le norme contrattuali vengono combinate con funzioni di monitoraggio e controllo assegnate ad apposite organizzazioni o ministeri di governo.

In alcune circostanze, tuttavia, il contratto potrebbe non rivelarsi la scelta migliore come strumento legale di supporto alla regolazione. Ad esempio, nel caso in cui si avesse un elevato numero di fornitori del servizio, potrebbe

presentare alcuni vantaggi la previsione di strumenti - quali statuti o licenze - che fissino regole di base uguali per tutti.

Si consideri, inoltre, che il rischio regolatorio percepito dagli investitori potrebbe essere ridotto se le previsioni contrattuali stabilite a livello locale potessero appoggiarsi su leggi coerenti a livello nazionale.

Figura 4 – Strumenti legali e organismi nell'architettura del modello di regolazione



Fonte: Utilitatis

Il modello di *governance* del servizio idrico integrato deve essere teso al perseguimento dei seguenti principali *obiettivi*:

- migliorare la qualità dei servizi erogati; risanare e sviluppare il sistema delle infrastrutture attraverso i necessari e già definiti programmi di investimento;
- raggiungere gli obiettivi richiesti dalle direttive europee in materia;
- chiarire il quadro giuridico che disciplina i molteplici soggetti attivi nel settore;
- superare le difficoltà e le opacità registratesi, nel settore, nel corso del tempo.

Le *opzioni di regolazione* percorribili appaiono essenzialmente le seguenti:

1. modello con gestione pubblica diretta;
2. modello decentrato di regolazione per contratto;
3. modello con regolazione di settore indipendente.

Il primo modello, di natura *dirigistica*, prevede che l'amministrazione pubblica gestisca il servizio direttamente, finanzia i programmi di investimento e controlli essa stessa i costi e il rispetto degli standards di qualità. Secondo la letteratura economica, i principali punti deboli di questa forma organizzativa sono legati al rischio di prevaricazione dell'agenda del decisore politico sull'azienda, che a seconda dei casi può portare a politiche clientelari o demagogiche, a una minore attenzione al contenimento dei costi, alla distrazione dei margini operativi per finalità di copertura della spesa corrente. Un altro fenomeno spesso osservato in questi casi è rappresentato dalla tendenza ad un indebitamento eccessivo, che si traduce

nel rischio di generare debito pubblico in modo strisciante, poiché l'ente pubblico dovrà intervenire con proprie risorse a risanare le aziende indebitate

Il modello *decentrato di regolazione per contratto* prevede l'affidamento della gestione e delle connesse responsabilità ad un soggetto terzo. Il rapporto è disciplinato da un contratto di servizio, la cui eventuale carenza di completezza rappresenta il principale punto debole. Il meccanismo della concorrenza per il mercato e la regolazione contrattuale, infatti, risultano strumenti efficaci nel caso in cui il contratto preveda in modo preciso le obbligazioni e le contingenze di cui la prestazione può essere oggetto; ma perdono parte di queste virtù quando la loro incompletezza ne richiede la rinegoziazione, a causa del comportamento opportunistico che la controparte potrebbe adottare una volta effettuato l'investimento.

Il modello *con regolazione di settore indipendente* prevede la responsabilità del gestore di fornire il servizio secondo le caratteristiche specificate, applicando le tariffe definite dal regolatore. La regolazione deve essere in grado di trasmettere all'impresa gli obblighi di servizio pubblico (ad esempio, gli standard di servizio minimi da rispettare, le opzioni tariffarie, la performance ambientale), così come di permettere al gestore di recuperare i suoi costi.

Il vigente modello organizzativo del servizio idrico integrato (descritto approfonditamente nei **Paragrafi 2.4, 2.5 e 2.6**) è imperniato sulla separazione funzionale tra titolarità e gestione e su una regolazione incentrata sullo strumento del *contratto*, che rappresenta la principale fonte di obbligazioni per il gestore; esso specifica gli investimenti da effettuare e prevede la dinamica tariffaria. Tuttavia, la regolazione viene affidata a una pluralità di fonti che risultano di tipo normativo, pianificatorio, contrattuale e giurisdizionale (**Tabella 78**). Appaiono invece pressoché assenti funzioni di regolazione discrezionale, se non per alcune attività di *soft regulation* che la legge attribuisce alla Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche. Alcune Regioni hanno istituito a loro volta delle autorità di regolazione, sempre con compiti di *soft regulation*.

Tabella 2 – Fonti della regolazione nel modello organizzativo vigente

Fonti di regolazione	Funzioni	Soggetto competente
Normativa	Contabilità regolatoria	
	Livelli di servizio	UE/Stato/Regioni
	Modalità ammesse per l'affidamento	
Pianificazione	Obiettivi di tutela dei corpi idrici	Autorità di distretto idrografico
	Individuazione delle risorse destinate all'approvvigionamento	Regioni

Fonti di regolazione	Funzioni	Soggetto competente
Contratto	Disciplinare modalità di fornitura del servizio	ATO
	Definire impegni del gestore	
	Definire tariffa e ricavi	
Giurisdizione	Assicurare che ATO operi nel rispetto della legge	Magistratura amministrativa
	Risolvere eventuali dispute	
Regolazione discrezionale	Soft regulation (raccolta ed elaborazione di dati comparati, con finalità soprattutto informative)	CONVIRI Autorità istituite da Regioni
	Reporting al Parlamento	
	Istruzione atti di competenza statale o regionale	
	Supporto alla legislazione	
	Supporto agli ATO	
	Espressione di pareri	

Fonte: "La regolazione economica dei servizi idrici", Massarutto, 2009.

2.4 Regolazione decentrata nell'assetto attuale

Per molti anni, in Italia i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione sono stati gestiti separatamente ed in modo frammentario a livello comunale, con più di 14.500 soggetti che operavano nel settore. Ciascun comune, infatti, si avvaleva della gestione diretta in economia, oppure di aziende – pubbliche o private – per la fornitura dei servizi idrici. La mancanza di coordinamento nella gestione della risorsa idrica non era che uno dei problemi che caratterizzava il comparto; si registrava, infatti, anche la presenza di situazioni di inefficienza gestionale provocate sia dalla mancanza di sfruttamento delle possibili economie di scala, sia dalla presenza di imprese pubbliche scarsamente incentivate al perseguimento dell'economicità ed efficacia del loro operato. Infine, ulteriore elemento di criticità era rappresentato dal contributo che il settore richiedeva al bilancio statale, in quanto le tariffe normalmente riuscivano a coprire i costi gestionali, ma non consentivano di finanziare gli investimenti necessari alla realizzazione delle nuove infrastrutture.

La necessaria ristrutturazione del settore idrico italiano fu avviata con la Legge n. 36/94, emanata con l'obiettivo di favorire lo sviluppo dell'industria dei servizi idrici, promuovendone una gestione imprenditoriale in grado di superare modelli gestionali obsoleti e di far fronte ai cospicui investimenti richiesti. La riforma ha previsto una riorganizzazione del servizio introducendo:

- una netta separazione fra l'attività di pianificazione, indirizzo e controllo, assegnata agli Enti Locali, e quella di gestione operativa, che deve essere svolta da soggetti autonomi. In uno scenario caratterizzato dal potere di mercato da parte del soggetto gestore, che è posto ad operare in un regime di monopolio, la separazione dell'attività di indirizzo della gestione consente di coniugare la gestione industriale del servizio con la tutela dell'utente e il miglioramento della qualità del servizio;
- una integrazione territoriale nella gestione del servizio idrico, attribuendo a ciascuna regione il compito di suddividere la propria area geografica in Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), sulla base di criteri ben precisi (rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui; superamento della frammentazione delle gestioni; conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite in considerazione di parametri fisici, demografici, tecnici e delle ripartizioni politico-amministrative);
- una integrazione funzionale, individuando all'interno di ogni ATO un unico operatore incaricato della gestione del "*servizio idrico integrato*", definito come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione, trattamento e distribuzione di acqua potabile, di raccolta (fognatura) e di smaltimento (depurazione) delle acque reflue. La definizione di un servizio idrico integrato a livello di ATO consente di poter beneficiare di economie di scala e di scopo (perseguendo efficienza produttiva) e di adeguare la gestione al ciclo naturale dell'acqua (salvaguardando la risorsa);
- un concetto di tariffa destinato a garantire la copertura totale di costi di investimento e di esercizio, superando quindi le situazioni gestionali caratterizzate da sussidi.

Nel 2006 è stato emanato il Codice ambientale – decreto legislativo 3 aprile, 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale", attuativo della legge n. 308 del 2004, "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale" – con il fine di riordinare la normativa sui servizi idrici e di rispettare i vincoli posti dalle Direttive comunitarie. La Parte Terza del Codice ambientale disciplina le risorse idriche e la gestione del servizio idrico integrato. In tale sede, per la prima volta, veniva esplicitato che l'organo titolare del servizio idrico integrato all'interno di ciascun Ato – responsabile per le funzioni di pianificazione, affidamento e controllo della gestione del servizio – era l'Autorità di Ambito (AAto), a cui veniva riconosciuta la personalità giuridica con un conseguente rafforzamento di poteri (art. 148).

L'introduzione della distinzione tra l'espletamento delle funzioni gestionali, assegnate a soggetti imprenditoriali, e lo svolgimento delle attività di regolazione, proprie delle istituzioni pubbliche, ha delineato un sistema di *governance multi – livello*, nel quale si assiste ad una interazione di organismi a livello sovranazionale, nazionale, regionale e locale. Di seguito vengono evidenziate le funzioni esercitate dai diversi attori coinvolti.

Lo Stato e la Co.N.Vi.R.I.

Lo Stato – rappresentato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) – determina gli indirizzi generali della politica idrica del Paese e le norme per il buon funzionamento del settore, rispettando le politiche comunitarie sulla concorrenza e l'ambiente. Presso il MATTM è stata istituita la Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, costituita secondo il disposto dell'art. 9 bis, comma 6, della Legge n. 77 del 24 giugno 2009, in virtù del quale la Conviri subentra nelle competenze già spettanti all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti ai sensi degli articoli 99, 101, 146, 148, 149, 152, 154, 172 e 174 del D.Lgs. n. 152/2006 (il c.d. Codice Ambiente) e successivamente attribuite al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (Coviri), che risulta pertanto soppresso. I compiti specifici dell'organismo sono individuati dall'articolo 161 del Codice ambiente, dal c. 6 dell'art. 9 *bis* della Legge 24 giugno 2009 n. 77 (che prevede che la Commissione predisponga e realizzi un programma nazionale per il coordinamento delle iniziative di monitoraggio, verifica e consolidamento degli impianti per la gestione dei servizi idrici, ai fini della prevenzione degli effetti sismici) e dall'art. 8 *sexies* della legge 13/2009, di conversione del D.L. 30 dicembre 2009, n. 208 (che stabilisce che la stessa provveda al controllo e al monitoraggio periodico del corretto adempimento degli obblighi informativi del gestore verso gli utenti previsti dal medesimo articolo).

Per come è definita nel testo della legge, la Conviri è priva dei poteri reali di supervisione e controllo propri delle Autorità di regolazione indipendenti e, parimenti, non ha la possibilità di imporre decisioni di carattere sanzionatorio o regolatorio. La sua attività è svolta nei confronti delle Autorità d'Ambito e dei soggetti gestori. Tra i compiti ad essa affidati, infatti, rientra la verifica sulla corretta redazione del Piano d'Ambito, potendo in tal senso formulare osservazioni, rilievi e prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le Autorità d'Ambito e i gestori, in particolare quando ciò sia richiesto dalle ragionevoli esigenze degli utenti. La Conviri controlla, inoltre, le modalità di erogazione dei servizi richiedendo informazioni e documentazioni ai gestori operanti nel settore idrico (anche al fine di individuare situazioni di criticità e di irregolarità) e predisponde periodicamente dei rapporti relativi allo stato di organizzazione dei servizi in modo da consentire il confronto delle prestazioni dei gestori.

La Conviri ha il compito di regolare la determinazione e l'adeguamento delle tariffe, proponendo un apposito Metodo al Ministero competente sulla cui base vengono definite le componenti di costo da considerare per fissare la tariffa di riferimento. Tale Metodo è stato emanato per la prima volta con il D.M. 1 agosto 1996 e dovrebbe essere sottoposto a revisioni periodiche su iniziativa della Commissione stessa. Occorre ricordare che nel maggio del 2002, l'allora Coviri, dopo ampia consultazione di tutti i soggetti interessati, sottopose al Ministro dell'Ambiente, una proposta di aggiornamento del

Metodo Normalizzato¹, che però non fu approvata. Nel 2008 il Comitato è tornato a proporre l'adeguamento del Metodo², resosi ancora più urgente anche di fronte a iniziative regionali che hanno introdotto nuove metodologie tariffarie. Tuttavia, ad oggi, non è ancora avvenuta la prevista revisione della regola di calcolo della tariffa.

Nel tentativo di conferire maggiore efficacia e trasparenza alla propria attività, la Commissione ha adottato e pubblicato un Programma di azione per il 2010. Tra l'altro, la Conviri si propone di procedere all'adozione di una procedura normalizzata che regolamenti la rendicontazione tecnica, gestionale ed economico – finanziaria, supportata da idonea banca dati (S.I.Vi.R.I.); di presentare una proposta al Ministro di aggiornamento del metodo tariffario normalizzato; di fissare criteri e linee guida per l'aggiornamento dei Piani d'Ambito; di procedere alla revisione delle Convenzioni tipo per l'affidamento del servizio, riequilibrando la reciprocità del rapporto e adottando metodi di premialità e di sanzioni capaci di migliorare la qualità delle prestazioni di servizio e la concorrenza³.

Le Autorità d'Ambito

Gli Enti Locali compresi in un unico Ato costituiscono l'Ente o Autorità di Ambito, ossia l'organismo di rappresentanza sovra-comunale che ha assunto il ruolo di "regolatore locale", responsabile per il governo, l'organizzazione ed il controllo del servizio idrico integrato, al fine di garantirne una gestione che rispetti i criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

Le forme organizzative delle Autorità d'Ambito presenti sul territorio italiano sono sintetizzate, rispettivamente, nella **Tabella 3**. Per ciascuna di esse si riportano gli estremi della legge regionale istitutiva (e gli eventuali interventi integrativi o modificativi di essa); la forma giuridica prevista per l'Autorità dalla legge medesima; la forma giuridica attuata in concreto; le funzioni attribuite; l'eventuale presenza di sub-ambiti.

Il Trentino-Alto Adige non è stato oggetto di indagine in quanto, in forza della sentenza della Corte costituzionale n. 412 del 7 dicembre 1994, è stato esentato dall'obbligo di emanare una legge regionale di attuazione della legge Galli.

In base alle risultanze dell'indagine condotta, si evince che le forme istitutive delle AATO attualmente esistenti sul panorama territoriale italiano si identificano nel Consorzio ovvero, in alternativa, nella Convenzione, in percentuali equiparabili se rapportate all'intera area nazionale. Nelle AATO ubicate nell'Italia centrale e meridionale, tuttavia, si registra una preferenza per la forma consorziale.

In alcuni casi, le leggi regionali dispongono obbligatoriamente l'attuazione della forma convenzionale o consorziale; in altri, invece (tra cui si ricordano

¹ COVIRI (2002). *Proposta al Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio di revisione del D.M. 1° agosto 1996: Metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento del servizio idrico integrato*. Roma, 23 maggio.

² COVIRI (2008). *Aggiornamento del Metodo Normalizzato*. Roma, 25 gennaio.

³ Cfr. COVIRI, *Relazione .annuale al Parlamento sullo Stato dei servizi idrici anno 2007*.

la legge Regione Veneto n. 5/1998, la legge Regione Lombardia n. 26/2003, la legge Friuli-Venezia Giulia n. 13/2005, della legge Regione Lazio, n. 6/1996), ai Comuni e Province ricadenti nei singoli Ambiti territoriali viene concessa la facoltà di organizzare il servizio idrico integrato scegliendo la forma di cooperazione ritenuta maggiormente idonea alle caratteristiche del territorio e dei soggetti partecipanti.

Le differenze tra le due forme di cooperazione istituibili, e rispettivamente disciplinate dagli articoli 30 e 31 del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL), sono di non poco momento. Secondo la definizione legislativa, i Consorzi tra enti locali rientrano nella categoria dei consorzi amministrativi, aventi natura di ente pubblico, con autonomia statutaria e patrimoniale e personalità giuridica propria. Le convenzioni, invece, sono forme associative di natura perlopiù negoziale, fondate sulla sussistenza di reciproci rapporti di obbligazione tra gli enti locali componenti e non dotati di propria personalità giuridica.

Tabella 3 – Forma giuridica delle Autorità d'Ambito

Regione	ATO	L.R. di riferimento	Forma giuridica prevista dalla L.R.	Forma giuridica attuata
Piemonte	1 - Verbanco, Cusio, Ossola, Pian Novarese	L.R. 20/01/1997 n. 13	Convenzione	Convenzione
	2 - Biellese, Vercellese, Casalese	D.G.R. 24/11/1997 n. 31		Convenzione
	3 - Torinese			Convenzione
	4 - Cuneese			Convenzione
	5 - Astigiano, Monferrato			Convenzione
	6 - Alessandrino			Convenzione
Valle D'Aosta	Unico Val d'Aosta	L.R. 20/01/2005, n.1; L.R. 08/09/1999 n. 27	Consorzio	Consorzio
Lombardia	BG - Bergamo	L.R. 12/01/2003 n. 26	Convenzione	Consorzio
	BS - Brescia	L.R. 08/08/2006 n. 18		Consorzio
	CdM - Città di Milano	L.R. 29/01/2009 n. 1		da Conv a Consorzio (28/05/09)
	CO - Como	L.R. 20/10/1998 n. 21		da Conferenza a Consorzio
	CR - Cremona			Consorzio
	LC - Lecco			Conferenza
	LO - Lodi			Convenzione
	MI - Milano provincia			da Conv a Consorzio (28/05/09)
	MN - Mantova			Consorzio
	PV - Pavia			Consorzio
SO - Sondrio		Non insediato		
VA - Varese		Consorzio		

Regione	ATO	L.R. di riferimento	Forma giuridica prevista dalla L.R.	Forma giuridica attuata
Veneto	AV - Alto veneto	L.R. 27/03/1998 n. 5	Convenzione/ Consorzio	Convenzione
	B - Bacchiglione			Consorzio
	BR - Brenta			Consorzio
	LV - Laguna di Venezia			Convenzione
	P - Polesine			Consorzio
	V - Veronese			Consorzio
	VC - Valle del Chiampo			Convenzione
	VO - Veneto Orientale			Consorzio
Friuli-Venezia Giulia	CEN - Centrale-Udine	L.R. 23/06/2005 n. 13 -	Convenzione/ Consorzio	Consorzio
	OCC - Occidentale-Pordenone	L.R. 30/12/2008 n. 17		Consorzio
	ORGO - Orientale-Gorizia			Convenzione
	ORTS - Orientale-Triestino			Convenzione
Liguria	GE - Genova	L.R. 16/08/1995 n. 43		Convenzione di cooperazione
	IM - Imperia			Consorzio
	SP - La Spezia			Consorzio
	SV - Savona			Consorzio
Emilia-Romagna	1 - Piacenza	L.R. 30/06/2008 n.10	Convenzione	Convenzione
	2 - Parma			Consorzio
	3 - Reggio Emilia			Convenzione
	4 - Modena			Convenzione
	5 - Bologna			Convenzione (Agenzia)
	6 - Ferrara			Convenzione
	7 - Ravenna			Convenzione
	8 - Forlì-Cesena			Convenzione
	9 - Rimini			Convenzione
Toscana	1 - Toscana Nord	L.R. 21/07/1995 n. 81	Consorzio	Consorzio
	2 - Basso Valdarno			Consorzio
	3 - Medio Valdarno			Consorzio
	4 - Alto Valdarno			Consorzio
	5 - Toscana Costa			Consorzio
	6 - Ombrone			Consorzio
Umbria	1 - Perugia (ATI 1-2)	L.R. 05/12/1997 n. 43	Consorzio	Consorzio
	2 - Terni	L.R. 09/07/2007 n. 23 (istitutiva di 4 ATI)		Consorzio
	3 - Foligno	D.C.R. 16/12/2008 n. 274		Consorzio

Regione	ATO	L.R. di riferimento	Forma giuridica prevista dalla L.R.	Forma giuridica attuata
Marche	1 - Marche Nord-Pesaro Urbino	L.R. 22/07/1998 n. 18	Consorzio	Consorzio
	2 - Marche Centro-Ancona			Consorzio
	3 - Marche Centro-Macerata			Consorzio
	4 - Marche Sud-Alto Piceno Maceratese			Consorzio
	5 - Marche Sud-Ascoli Piceno			Consorzio
Lazio	1 - Lazio Nord-Viterbo	L.R. 09/07/1998 n. 26 (istitutiva Garante S.I.I.)	Convenzione/ Consorzio	Convenzione di cooperazione
	2 - Lazio Centrale-Roma	L.R. 22/01/1996 n. 6		Convenzione di cooperazione
	3 - Lazio Centrale-Rieti			Convenzione di cooperazione
	4 - Lazio Meridionale-Latina			Convenzione di cooperazione
	5 - Lazio Merid.-Frosinone			Convenzione di cooperazione
Abruzzo	1 - Aquilano	L.R. 13/01/1997 n. 2	Consorzio	Consorzio
	2 - Marsicano			Consorzio
	3 - Peligno-Alto Sangro			Consorzio
	4 - Pescara			Consorzio
	5 - Teramano			Consorzio
	6 - Chietino			Consorzio
Campania	1 - Calore Irpino	L.R. 21/05/1997 n. 14	Consorzio	Consorzio
	2 - Napoli Volturno			Consorzio
	3 - Sarnese Vesuviano			Consorzio
	4 - Sele			Consorzio
Basilicata	Unico Basilicata	L.R. 23/06/2003 n. 23; 23/12/1996 n. 63	Convenzione	Convenzione
Molise	Unico Molise	L.R. 03/03/2009 n.8; L.R. 03/02/1999 n. 5	Comitato d'Ambito (funzioni consultive e propositive per la Regione)	Soppressa: da Convenzione a Comitato d'Ambito
Puglia	Unico Puglia	L.R. 06/09/1999 n. 8, 26/03/2007 n. 8	Consorzio (già Convenzione)	Consorzio
Calabria	1 - Cosenza	L.R. 03/10/1997 n. 10	Convenzione/ Consorzio	Convenzione di cooperazione

Regione	ATO	L.R. di riferimento	Forma giuridica prevista dalla L.R.	Forma giuridica attuata
	2 - Catanzaro			Convenzione di cooperazione
	3 - Crotone			Convenzione di cooperazione
	4 - Vibo Valentia			Convenzione di cooperazione
	5 - Reggio Calabria			Convenzione di cooperazione
	1 - Palermo	D.P.R.S. 07/08/2001		Convenzione di cooperazione
	2 - Catania	L.R.27/04/1999 n.10(art.69)		Consorzio
	3 - Messina			Convenzione di cooperazione
Sicilia	4 - Ragusa		Convenzione/Consorzio	Convenzione di cooperazione
	5 - Enna			Consorzio
	6 - Caltanissetta			Consorzio
	7 - Trapani			Convenzione di cooperazione
	8 - Siracusa			Consorzio
	9 - Agrigento			Consorzio
Sardegna	Unico Sardegna	L.R. 17/10/1997 n. 29	Consorzio	Consorzio

Fonte: Utilitatis

Quanto alle funzioni attribuite dalle leggi regionali alle singole AATO, in ossequio alla ripartizione di poteri tra livelli territoriali definita, *in primis*, dalla legge Galli, le Autorità risultano, ordinariamente, titolari delle funzioni concernenti l'approvazione del Piano d'Ambito, la predisposizione della convenzione di affidamento, nel rispetto dei contenuti minimi previsti dallo schema-tipo regionale - da completare ed integrare in modo da considerare le specificità connesse al rispettivo Ato, la scelta della forma di gestione, l'individuazione del soggetto affidatario e la successiva attività di controllo e vigilanza sull'operato dello stesso, la determinazione della tariffa, la verifica degli obiettivi di qualità e degli obiettivi di piano. Le Regioni, invece, tendono ad assumere funzioni generali di coordinamento, quali la predisposizione delle Convenzioni-tipo per l'istituzione degli Enti d'Ambito, nonché l'attività di programmazione e controllo sulle attività svolte dalle singole Autorità.

Non mancano, tuttavia, taluni casi peculiari. Tra questi, si ricorda la Valle d'Aosta, la cui Legge Regionale n. 27/1999 prevede la presenza di sette sottoambiti territoriali omogenei, nell'ambito dei quali i Comuni, costituiti in forma associata, esercitano le funzioni proprie degli enti d'Ambito con il

coordinamento (nell'area di sua competenza) del Consorzio dei Comuni della Valle d'Aosta ricadenti nel Bacino imbrifero montano della Dora Baltea (BIM). Alla Regione, invece, spetta la funzione di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di qualità previsti nella pianificazione.

Altrettanto rimarchevole è il caso della Regione Molise, che, con la legge regionale n. 8/2009 ha soppresso l'Autorità d'ambito, istituendo in suo luogo un Comitato d'Ambito avente funzioni propositive e consultive nei confronti della Regione, subentrata all'AATO nell'esercizio di tutte le funzioni ad essa in precedenza spettanti in forza del D.Lgs. n. 152/2006.

Infine, si ricorda che anche la legge Regione Basilicata n. 63/1996 attribuisce all'Ente Regione un ruolo di rilievo nella determinazione della tariffa da applicare al SII.

Occorre sottolineare che, secondo quanto disposto dall'art. 1, c. 1 *quinquies*, della Legge n. 42/2010, decorso un anno dalla data di entrata della legge finanziaria per il 2010, "sono sopresse le Autorità d'Ambito territoriale". Entro il medesimo termine, le regioni sono chiamate ad attribuire con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, "nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza". Pertanto, le Regioni, oltre alla delimitazione degli Ambiti Territoriali Ottimali, alla disciplina delle forme di cooperazione fra gli Enti Locali compresi nello stesso Ambito, alla stesura di una convenzione tipo per regolare i rapporti fra Autorità d'Ambito e soggetti gestori, alla luce dell'eliminazione delle Autorità d'Ambito, dovranno anche provvedere alla riassegnazione delle funzioni in precedenza esercitate da tali organismi.

Il soggetto gestore

Gli obblighi del gestore sono individuati nelle Convenzioni predisposte sulla base delle citate Convenzioni - tipo adottate dalle Regioni e dalle Province autonome in ossequio a quanto previsto dall'art. 151 Codice ambiente. In particolare, il gestore è tenuto ad erogare il servizio idrico integrato secondo criteri di qualità, efficienza ed efficacia ed in condizioni di sicurezza, uguaglianza, equità e solidarietà; deve rispettare le vigenti disposizioni normative in materia di utilizzo e tutela delle acque; è responsabile del buon funzionamento dei servizi secondo le disposizioni del Contratto di Servizio e dei relativi allegati. Secondo quanto indicato nelle singole Convenzioni di gestione, il Gestore si impegna a rispettare gli obblighi contenuti nel Piano d'Ambito in materia di investimenti, di livello di servizio e di tariffe, nonché di raggiungimento degli obiettivi strutturali e dei livelli di qualità dei servizi ivi previsti. Grava inoltre sul Gestore la responsabilità derivante dalla gestione delle opere affidate al medesimo, e ad esso è demandata la manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti, delle canalizzazioni e delle opere, secondo le modalità ed i termini indicati nel Programma degli Interventi e nel Piano d'Ambito. E' il Gestore ad assumere le funzioni di stazione appaltante per la realizzazione delle opere previste nel programma degli interventi, come meglio indicato nei Disciplinari. Esso è tenuto, inoltre, ad adeguare le reti, gli impianti e le opere in tecnica e sicurezza, nel rispetto di quanto previsto dalle vigenti disposizioni normative in materia, e ad adottare strategie di contrasto dei fenomeni di evasione da parte dell'utenza

e degli allacci non autorizzati alle reti idriche in gestione, adoperandosi per ottenere il pronto recupero delle somme non riscosse.

2.5 Dimensioni degli Ambiti Territoriali Ottimali

Il concetto di Ambito Territoriale Ottimale per la gestione dei servizi pubblici di acquedotto, fognatura, depurazione delle acque reflue era già affermato nell'art. 6 della l. 10.5.1976 (meglio conosciuta come "leggi Merli"), che espressamente ne assegnava l'individuazione alle Regioni, nell'ambito della redazione dei Piani Regionali di Risanamento delle Acque - PRRA (cfr. anche art.8, lett. d). Il principio fu poi ripreso e confermato dall'art. 35 della L.183/89 che introduce il concetto della gestione unitaria mediante "Consorzio obbligatorio" esteso all'intero Ambito Territoriale Ottimale. Con la l. 36/94 il quadro è puntualmente così precisato:

- a) l'istituzione di Ambiti Territoriali Ottimali è obbligatoria, pena l'intervento sostitutivo statale (art. 19, primo comma);
- b) sono meglio definite le competenze: l'art. 8, comma 2, dispone infatti che nei Bacini di interesse regionale provvedono le Regioni, sentite le Province interessate, mentre nei Bacini di rilievo nazionale la Regione sottopone la proposta di delimitazione all'Autorità di Bacino;
- c) sono ben definiti i criteri sulla base dei quali deve avvenire la delimitazione degli Ambiti Territoriali Ottimali: rispetto dell'unità di bacino idrografico, tenuto conto di previsioni e vincoli contenuti nei PRRA e PRGA (Piano Regolatore Generale degli Acquedotti), nonché della localizzazione delle risorse e loro vincoli di destinazione; superamento della frammentazione delle gestioni; conseguimento di adeguate dimensioni gestionali definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative.⁴⁷

L'abrogazione della legge di settore ad opera del Codice Ambientale ha visto il mantenimento delle previgenti delimitazioni territoriali degli ATO, salva la possibilità di modifica delle stesse ad opera delle Regioni nel rispetto di alcuni criteri guida.

L'impianto descritto è stato arricchito dall'art. 2, comma 38, della L. n. 244/2007 (Legge Finanziaria per il 2008), ancora in vigore, in base al quale le Regioni dovevano provvedere alla rideterminazione degli Ambiti Territoriali Ottimali entro il 1° luglio 2008 – termine, si sottolinea, di natura ordinatoria – secondo i principi dell'efficienza e della riduzione della spesa, nel rispetto di criteri generali, quali la valutazione prioritaria dei territori provinciali, ai fini dell'attribuzione delle funzioni in materia di servizio idrico integrato; l'attribuzione si verifica di norma in capo alla provincia corrispondente, ovvero, in caso di bacini di dimensioni più ampie del territorio provinciale, alle Regioni o alle Province interessate, sulla base di appositi accordi. Allo stato, tuttavia, le previsioni della finanziaria 2008 risultano attuate solo in

⁴ Cfr. "La costituzione dell'Ambito e l'organizzazione della gestione". PROAQUA, 1996.

pochissime Regioni. Tra le decisioni più recenti si segnalano: la Deliberazione della Giunta Regionale del Veneto n. 2736 del 30 settembre 2008, con la quale si propone di accorpare gli Ambiti esistenti al fine della creazione di tre nuovi ("Ambito Territoriale Ottimale Occidentale", comprendente i comuni facenti parte degli attuali Ambiti "Veronese", "Bacchiglione", "Brenta", "Valle del Chiampo"; "Ambito Territoriale Ottimale Meridionale" comprendente i comuni facenti parte degli attuali Ambiti "Laguna di Venezia" e "Polesine"; "Ambito Territoriale Ottimale Orientale", comprendente i comuni facenti parte degli attuali Ambiti "Veneto orientale" e "Alto Veneto"); la legge regionale della Liguria 39/2008, con la quale si dispone la costituzione di quattro Ambiti corrispondenti al territorio delle Province nella forma di consorzio obbligatorio tra enti locali, dotato di personalità giuridica e con funzioni di organizzazione, affidamento e controllo del servizio idrico integrato; la legge regionale del Molise 8/2009, con la quale viene mantenuta la delimitazione territoriale dell'ATO unico regionale ma vengono trasferite alla Regione le funzioni finora svolte dall'Autorità.

Ad oggi, la maggior parte delle Regioni risulta aver costituito ATO coincidenti con la ripartizione politico-amministrativa. Il Molise, la Puglia, la Basilicata e la Sardegna hanno optato per l'ATO unico regionale; stessa organizzazione territoriale si rileva in Valle d'Aosta, ma qui la scelta è giustificata dalla specificità della conformazione regionale (1 sola provincia). Il Trentino Alto Adige (2), la Lombardia (12), il Friuli Venezia Giulia (4), la Liguria (4), l'Emilia Romagna (9), il Lazio (5), le Marche (5) e la Calabria (5) hanno previsto un numero di ATO pari a quello delle Province.

Le tabelle che seguono sintetizzano le principali caratteristiche territoriali degli attuali ATO in Italia: per ciascuno di essi, la **Tabella 4** riporta il numero di comuni e di abitanti, la superficie e la densità di popolazione. Si riscontra una dimensione media di circa 547 mila abitanti per Ambito (**Tabella 5**), compresa tra i 72.657 abitanti residenti di Peligno Alto Sangro e i 4.020.707 abitanti dell'ATO Unico Puglia. La popolazione residente negli ATO considerati (sintetizzata in **Tabella 6**) ammonta a 53,7 milioni di abitanti, pari al 94,7% della popolazione nazionale (vedi anche **Tabella 7** e **Tabella 8**), con un totale di 6.706 comuni interessati.

Le aree interessate da pianificazione si estendono su una superficie media di 3.310 kmq e la densità media ammonta a 233 ab/kmq. Gli Ambiti territorialmente più estesi sono quelli delle Isole (con una superficie prossima ai 5.000 kmq), mentre gli ATO del Sud si distinguono per il maggior numero di abitanti residenti (812.654); in nessuno di questi contesti si sono rilevate unità di pianificazione di dimensione inferiore rispetto a quella definita nelle leggi regionali.

Tabella 4 – I Piani studiati: ATO di riferimento

Ambito	Regione	Numero comuni	Popolazione residente*	Superficie [km2]	Densità [ab/km2]
ATO 1 - Verbanò Cusio Ossola	Piemonte	165	502.080	3.600	139
ATO 2 – Biellese, Vercellese, Casalese	Piemonte	184	438.487	3.238	135
ATO 3 – Torinese	Piemonte	306	2.154.237	6.713	321
ATO 4 – Cuneese	Piemonte	250	560.000	n.d.	n.d.
ATO 5 – Astigiano Monferrato (area ASP)	Piemonte	1	73.000	2.017	n.d.
ATO 5 – Astigiano Monferrato (Area Valtigione)	Piemonte	25	29.000	n.d.	n.d.
ATO 5 – Astigiano Monferrato (Area della Piana)	Piemonte	6	11.000	n.d.	n.d.
ATO 5 – Astigiano Monferrato (Area Monferrato)	Piemonte	98	91.000	n.d.	n.d.
ATO 6 – Alessandrino	Piemonte	152	325.000	2.835	115
ATO BG – Bergamo	Lombardia	244	973.129	2.723	357
ATO BS - Brescia - Area Ovest	Lombardia		366.292	4.777	n.d.
ATO BS - Brescia - Area Centrale	Lombardia	206	647.417	n.d.	n.d.
ATO BS - Brescia - Area Garda	Lombardia		95.696	n.d.	n.d.
ATO CdM - Città di Milano	Lombardia	1	1.256.211	n.d.	n.d.
ATO CR - Cremona	Lombardia	n.d.	335.939	1.771	190
ATO LC - Lecco	Lombardia	90	311.452	n.d.	n.d.
ATO LO – Lodi	Lombardia	61	197.672	782	253
ATO MI – Milano Provincia	Lombardia	187	2.450.999	1.802	1.360
ATO MN – Mantova	Lombardia	70	377.790	2.339	162
ATO PV – Pavia	Lombardia	190	493.753	2.965	167
ATO AV – Alto Veneto	Veneto	66	203.601	3.596	57
ATO B – Bacchiglione Acque Vicentine	Veneto	n.d.	269.780	n.d.	n.d.
ATO B – Bacchiglione APS-ACEGAS	Veneto	n.d.	284.657	n.d.	n.d.
ATO B – Bacchiglione AVS	Veneto	n.d.	238.954	n.d.	n.d.
ATO B – Bacchiglione CVS	Veneto	n.d.	237.832	n.d.	n.d.
ATO BR – Brenta	Veneto	72	512.299	1.680	305
ATO LV – Laguna di Venezia	Veneto	25	637.039	1.270	502
ATO P – Polesine	Veneto	52	262.193	1.965	133
ATO V – Veronese	Veneto	97	822.431	3.086	266
ATO VC – Valle del Chiampo	Veneto	13	95.787	267	358
ATO VO – Veneto Orientale	Veneto	115	954.175	3.541	269
ATO ORGO - Orientale Gorizia	Friuli Venezia Giulia	n.d.	137.729	n.d.	n.d.
ATO GE – Genova	Liguria	67	878.082	1.838	478
ATO SV – Savonese, Ponente	Liguria	30	91.919	n.d.	n.d.
ATO SV – Savonese, Levante	Liguria	16	136.422	n.d.	n.d.
ATO SV – Savonese, Padano	Liguria	23	44.187	n.d.	n.d.
ATO 4 – Spezzino	Liguria	32	215.935	882	245
ATO 1 – Piacenza	Emilia Romagna	48	263.872	2.589	102
ATO 2 – Parma (ENIA)	Emilia Romagna	47	420.056	3.422	123

Ambito	Regione	Numero comuni	Popolazione residente*	Superficie [km2]	Densità [ab/km2]
ATO 2 – Parma (Montagna 2000)	Emilia Romagna				
ATO 2 – Parma (Emiliambiente)	Emilia Romagna				
ATO 2 – Parma (Salso Servizi)	Emilia Romagna				
ATO 3 – Reggio Emilia (ENIA)	Emilia Romagna	44	482.518	2.224	217
ATO 3 – Reggio Emilia (AST)	Emilia Romagna	2	4.443	67	66
ATO 4 – Modena (AIMAG)	Emilia Romagna		272.638		
ATO 4 – Modena (HERA)	Emilia Romagna	47	105.246	2.683	102
ATO 4 – Modena (SAT)	Emilia Romagna		54.567		
ATO 4 – Modena (SORGEA)	Emilia Romagna		177.349		
ATO 5 – Bologna	Emilia Romagna	60	915.225	3.702	247
ATO 6 – Ferrara (HERA)	Emilia Romagna	26	344.323	2.632	131
ATO 6 – Ferrara (CADF)	Emilia Romagna				
ATO 7 – Ravenna	Emilia Romagna	18	347.847	1.858	187
ATO 8 – Forli Cesena	Emilia Romagna	30	358.542	2.377	151
ATO 9 – Rimini	Emilia Romagna	20	272.676	533	511
ATO 1 – Toscana Nord	Toscana	52	525.892	2.951	178
ATO 2 – Basso Valdarno	Toscana	57	751.051	2.280	329
ATO 3 – Medio Valdarno	Toscana	49	1.195.070	3.403	351
ATO 4 – Alto Valdarno	Toscana	36	293.127	3.229	91
ATO 5 – Toscana Costa	Toscana	32	343.252	2.269	151
ATO 6 – Ombrone	Toscana	56	373.642	7.647	49
ATO 1 – Marche Nord Pesaro, Urbino - ASET	Marche	67	351.214	2.892	121
ATO 1 – Marche Nord Pesaro, Urbino - Marche Multiservizi	Marche				
ATO 2 – Marche Centro Ancona I	Marche	45	387.215	1.816	213
ATO 3 - Marche Centro - Macerata	Marche	48	329.641	2.521	131
ATO 4 - Marche sud - Alto Piceno Maceratese	Marche	27	114.034	651	175
ATO 5 - Marche sud - Ascoli Piceno - CIIP	Marche	59	287.247	1.812	159
ATO 1 – Perugia	Umbria	37	451.671	4.224	107
ATO 2 – Terni	Umbria	32	217.581	1.953	111
ATO 3 – Foligno	Umbria	23	156.574	2.279	69
ATO 1 – Lazio Nord Viterbo	Lazio	61	299.652	3.644	82
ATO 2 – Lazio Centrale Roma	Lazio	95	3.503.560	4.630	757
ATO 3 – Lazio Centrale Rieti	Lazio	81	165.956	nd	nd
ATO 4 – Lazio Meridionale Latina	Lazio	38	574.863	2.499	230
ATO 5 – Lazio Meridionale Frosinone	Lazio	103	567.267	3.486	163
ATO 2 – Marsicano	Abruzzo	36	129.918	1.906	68
ATO 3 – Peligno Alto Sangro	Abruzzo	36	72.657	1.360	53
ATO 4 – Pescara	Abruzzo	64	436.045	1.696	257
ATO 5 – Teramano	Abruzzo	41	253.804	1.751	145
ATO 6 – Chietino	Abruzzo	92	270.236	2.298	118
ATO Unico Molise	Molise	136	320.601	4.438	72

Ambito	Regione	Numero comuni	Popolazione residente*	Superficie [km2]	Densità [ab/km2]
ATO 1 – Calore Irpino	Campania	195	712.468	4.775	149
ATO 2 – Napoli Volturno	Campania	136	2.790.845	3.160	883
ATO 3 – Sarnese Vesuviano	Campania	76	1.425.429	897	1.589
ATO 4 – Sele	Campania	144	773.181	4.759	162
ATO Unico Puglia	Puglia	258	4.079.702	19.358	211
ATO Unico Basilicata	Basilicata	131	597.768	9.995	60
ATO 1 – Cosenza	Calabria	155	733.797	6.650	110
ATO 2 – Catanzaro	Calabria	80	369.578	2.391	155
ATO 3 – Crotone	Calabria	27	173.122	1.717	101
ATO 4 – Vibo Valentia	Calabria	50	170.746	1.139	150
ATO 5 – Reggio Calabria	Calabria	97	564.223	3.183	177
ATO 1 – Palermo	Sicilia	82	1.235.923	4.992	248
ATO 2 – Catania	Sicilia	58	1.054.778	3.552	297
ATO 3 – Messina	Sicilia	108	662.450	3.247	204
ATO 4 – Ragusa	Sicilia	12	295.264	1.614	183
ATO 5 – Enna	Sicilia	20	177.200	2.562	69
ATO 6 – Caltanissetta	Sicilia	22	274.035	2.128	129
ATO 7 – Trapani	Sicilia	24	425.121	2.462	173
ATO 8 – Siracusa	Sicilia	21	396.167	2.109	188
ATO 9 – Agrigento	Sicilia	43	448.053	3.045	147
ATO Unico Sardegna	Sardegna	377	1.631.880	24.090	68

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani d'Ambito

* La popolazione residente riportata in tabella è quella dichiarata dalle Autorità di Ambito nei relativi documenti di pianificazione. Essa può non coincidere con la popolazione stimata dall'ISTAT e utilizzata nelle tabelle successive per valutare la percentuale di copertura del campione.

Tabella 5 – Statistiche descrittive degli ATO studiati

Area geografica		Popolazione residente (ab)	Superficie [km2]	Densità [ab/km2]
Nord Ovest	Media	522.268	2.735	327
	Max	2.450.999	6.713	1.360
	Min	11.000	782	115
Nord Est	Media	335.078	2.205	219
	Max	954.175	3.702	511
	Min	4.443	67	57
Centro	Media	572.878	3.028	191
	Max	3.503.560	7.647	757
	Min	114.034	651	49
Sud	Media	812.654	4.204	262
	Max	4.020.707	19.358	1.589
	Min	72.657	897	53

Area geografica		Popolazione residente (ab)	Superficie [km ²]	Densità [ab/km ²]
	Media	660.087	4.980	170
Isole	Max	1.631.880	24.090	297
	Min	177.200	1.614	68
	Media	547.107	3.310	233
ITALIA	Max	4.020.707	24.090	1.589
	Min	4.443	67	49

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Tabella 6 – Numero di comuni e popolazione residente negli ATO studiati

Area Geografica	Numero di Comuni	Popolazione residente (ab)	Superficie (kmq)	Densità (ab/kmq)
Nord Ovest	2.404	13.229.276	38.283	341
Nord Est	782	8.631.165	37.493	232
Centro	999	11.096.946	54.510	200
Sud	1.754	14.027.071	71.472	193
Isole	767	6.739.682	49.801	133
ITALIA	6.706	53.724.140	251.560	211

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Tabella 7 – Grado di copertura del campione studiato

Regione	Popolazione residente nei piani studiati (ab)	Popolazione residente (ab)	Grado di copertura del panel studiato (%)	Ambiti con Piani mancanti
Piemonte	4.287.465	4.287.465	100,0%	0
Valle d'Aosta	-	120.343	0,0%	1
Lombardia	7.532.327	9.065.440	83,1%	3
Liguria	1.409.484	1.625.870	86,7%	1
Veneto	4.511.714	4.511.714	100,0%	0
Friuli Venezia Giulia	138.305	1.185.172	11,7%	3
Emilia Romagna	3.981.146	3.981.146	100,0%	0
Toscana	3.536.392	3.536.392	100,0%	0
Umbria	835.488	835.488	100,0%	0
Marche	1.460.989	1.460.989	100,0%	0
Lazio	5.264.077	5.264.077	100,0%	0
Abruzzo	1.176.226	1.279.016	92,0%	1
Molise	327.987	327.987	100,0%	0
Campania	5.780.958	5.780.958	100,0%	0
Puglia	4.085.239	4.085.239	100,0%	0

Regione	Popolazione residente nei piani studiati (ab)	Popolazione residente (ab)	Grado di copertura del panel studiato (%)	Ambiti con Piani mancanti
Basilicata	606.183	606.183	100,0%	0
Calabria	2.050.478	2.050.478	100,0%	0
Sicilia	5.087.794	5.087.794	100,0%	0
Sardegna	1.651.888	1.651.888	100,0%	0
Interregionale	n.d.	n.d.	0,0%	1

Fonte: ISTAT ed Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

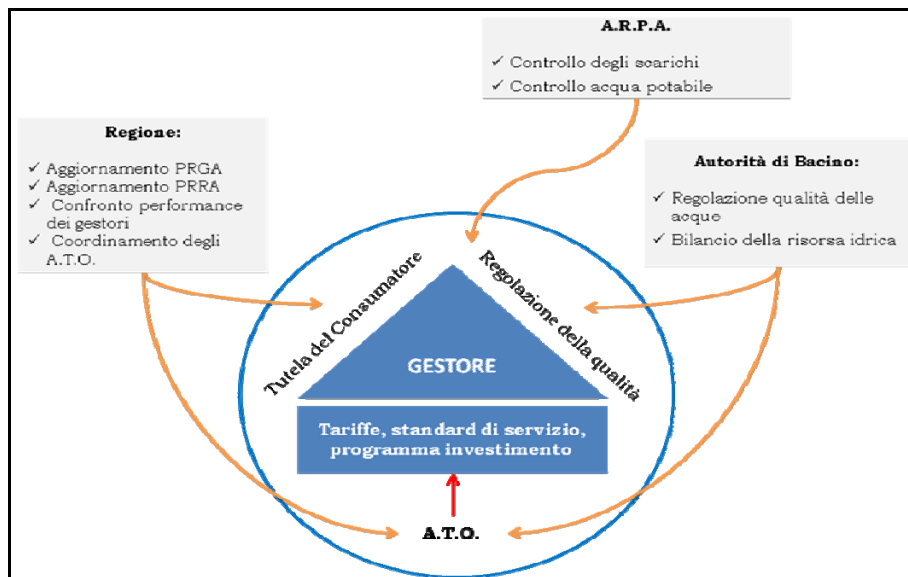
Tabella 8 – Grado di copertura del campione studiato per area geografica

Area Geografica	Popolazione residente nei piani studiati (ab)	Popolazione residente (ab)	Grado di copertura del campione studiato (%)
Nord Ovest	13.229.276	15.099.118	87,6%
Nord Est	8.631.165	9.678.032	89,2%
Centro	11.096.946	11.096.946	100,0%
Sud	14.027.071	14.129.861	99,3%
Isole	6.739.682	6.739.682	100,0%
ITALIA	53.724.140	56.743.639	94,7%

Fonte: ISTAT ed Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

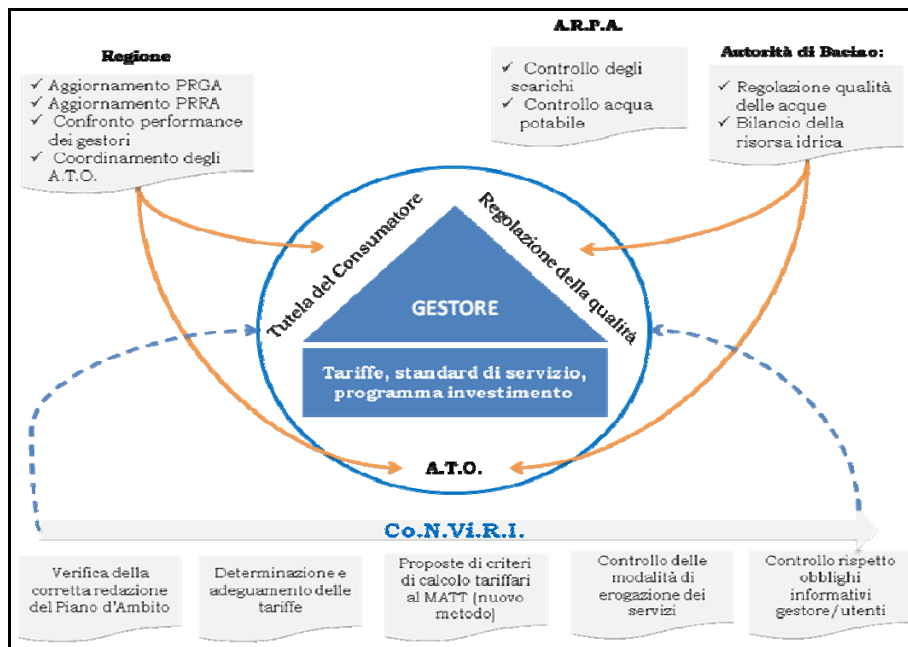
2.6 Architettura del modello di regolazione vigente

Una prima rappresentazione del modello di regolazione risultante dall'applicazione della L.36/94 fu fornita da PROAQUA (1996), ed è qui riportata in **Figura 5**.

Figura 5 – Struttura di regolamentazione in applicazione della L. 36/94

Fonte: PROAQUA

Sulla scorta dello schema di *governance* tracciato nei paragrafi precedenti è possibile fornire una rappresentazione dell'attuale modello di regolazione (**Figura 6**) modificando ed integrando il disegno regolatorio di PROAQUA.

Figura 6 – Struttura dell'attuale modello di regolazione decentrata

Fonte: Utilitatis

3 Quadro giuridico e geografia degli affidamenti

3.1 Introduzione

I punti di contatto tra gli indirizzi comunitari e l'organizzazione del servizio idrico a livello nazionale sono molteplici. In questa sede ci si soffermerà, anzitutto, sugli aspetti legati alla politica settoriale dell'Unione Europea, con particolare riguardo al completamento della legislazione sistematizzata nella direttiva quadro 2000/60/CE, nonché agli sviluppi recenti registrati in materia di servizi di interesse generale e di altri rilevanti temi orizzontali, come aiuti di Stato e partenariati. Si tenterà poi di ricondurre ad unità il complesso quadro normativo concernente le modalità di affidamento e gestione, ripercorrendo - da ultimo - alcuni punti della disciplina introdotta dal legislatore italiano attraverso la riforma dei servizi pubblici locali (**Paragrafo 3.2**).

Nel **Paragrafo 3.3** si giungerà, infine, a descrivere lo stato dell'arte degli affidamenti in Italia.

3.2 Normativa comunitaria e nazionale di riferimento

Scenario comunitario

Il diritto comunitario non utilizza, a livello legislativo, la nozione di servizio pubblico, bensì quella di servizio di interesse economico generale e quella di servizio di interesse generale, il cui concetto trova fondamento nell'art. 86, par. 2 del Trattato Ce (ora, art. 106 TFUE), che sancisce che *"i servizi d'interesse generale sono sottoposti alle norme di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata"*, . e nel Libro Verde del 2003 sui servizi di interesse generale (COM/2003/0270)⁵.

Il dibattito sui servizi d'interesse generale (c.d. SIG), in ambito comunitario, si sviluppa, in concreto, a seguito della comunicazione della Commissione Europea - COM(96)0443, in cui vengono definiti i servizi di interesse generale (attività economiche considerate di vitale importanza per i cittadini

⁵ Nel nostro ordinamento, invece, la definizione di "servizi pubblici locali" è contenuta nell'art. 112 del D. Lgs. 267/2000 ("Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali"): sono tali *"i servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali"*. Al riguardo, il Consiglio di Stato ha precisato quanto segue: "per <<servizio pubblico>> si intende qualsiasi attività che si concretizzi nella produzione di beni o servizi in funzione di un'utilità per la comunità locale, non solo in termini economici ma anche in termini di promozione sociale, purché risponda ad esigenze di utilità generale o ad essa destinata in quanto preordinata a soddisfare interessi collettivi" (Cons. di Stato n. 2605/2001); mentre "per <<servizio pubblico locale>> si intende qualsiasi attività che si concreta nella produzione di beni e servizi in funzione di un'utilità per la Comunità locale non solo in termini economici ma anche ai fini di promozione sociale" (Cons. di Stato n. 2024/2003).

e tutta la società, basati sui principi di continuità, solidarietà, parità d'accesso e di trattamento di tutti gli utenti), il servizio universale (insieme minimo di servizi il cui accesso deve essere garantito a tutti) e il servizio di interesse economico generale (servizio di interesse generale remunerato dagli utenti). In detta comunicazione, il "servizio pubblico" viene invece contemplato con riferimento al carattere obbligatorio (obbligo di servizio pubblico) della specifica missione d'interesse generale demandata all'ente che fornisce il servizio stesso.

I provvedimenti susseguiti, nel tempo, a livello comunitario in materia di servizi d'interesse generale hanno avuto un notevole impatto sull'organizzazione del settore; ad essi è conseguita una forte implementazione della normativa in materia di concorrenza.

In tempi recenti, nell'ambito del pacchetto di proposte presentato il 20 novembre 2007 dalla Commissione europea, intitolato "Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo", è stata inserita la Comunicazione "I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo" (COM(2007) 725 definitivo), frutto dell'accordo raggiunto nell'ambito del Protocollo sui SIG allegato al Trattato di Lisbona. Il documento contiene una definizione di tali servizi, che si identificano con quelli - economici o non economici - che le autorità pubbliche classificano di interesse generale e che sono soggetti a specifici obblighi di servizio pubblico. Spiega la Commissione che "ciò significa che spetta fundamentalmente alle autorità pubbliche, al pertinente livello, decidere sulla natura e sulla portata di un servizio d'interesse generale", deliberando "di erogare esse stesse i servizi oppure di affidarli ad altri soggetti, pubblici o privati, che possono agire a scopo di lucro oppure no". Sulla base di tale classificazione, anche il servizio idrico rientrerebbe a pieno titolo tra le attività caratterizzate dalla rilevanza economica⁶. In ambito comunitario, la distinzione che assume maggior rilievo ai fini della regolazione è quella relativa ai servizi aventi, o meno, carattere economico, dal momento che solo i primi sono assoggettati alle norme del Trattato CE in materia di mercato interno e concorrenza - sempre che ciò non pregiudichi la possibilità di adempiere alla missione di interesse generale loro affidata. I servizi di interesse economico si caratterizzano per la circostanza di essere forniti dietro retribuzione, a prescindere dalla natura dell'attività e del soggetto che la esercita. Con riferimento a tali servizi, il Protocollo ha definito una serie di principi operativi che si riassumono qui di seguito:

- ruolo e ampia discrezionalità delle autorità nazionali, regionali e locali nella gestione di servizi d'interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti: le autorità competenti degli Stati membri sono libere di definire quali servizi considerano di interesse economico generale, e dispongono di ampio potere discrezionale in materia di organizzazione, regolamentazione e finanziamento di essi, conformemente alla normativa UE ed entro i limiti dell'errore manifesto;

⁶ Vedi, in tal senso, paragrafo 2 della Comunicazione citata.

- rispetto della diversità tra servizi, situazioni nonché esigenze e preferenze degli utenti: occorre rispettare le differenze tra i vari servizi di interesse economico generale e le diverse esigenze e preferenze dei cittadini, degli utenti e dei consumatori derivanti dalla diversità delle situazioni economiche, sociali, geografiche, culturali e materiali;
- realizzazione di un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, migliorando il rapporto qualità/prezzo e garantendo ampia disponibilità di informazioni presso prestatori e autorità di regolazione;
- garantire parità di trattamento e accesso universale, essendo la fruibilità dei servizi di interesse economico generale un diritto fondamentale;
- difendere i diritti degli utenti, attraverso la loro definizione analitica ed apprestare una maggiore promozione e tutela di cittadini, consumatori ed utenti.

Un importante atto a carattere sovranazionale è senz'altro la Comunicazione della Commissione CE C(2007)6661 del 5 febbraio 2008 sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI), definiti come una forma di cooperazione tra soggetti pubblici e privati che viene organizzata mediante la condivisione di partecipazione in una medesima impresa. Nella Comunicazione si chiarisce la disciplina applicabile a tale fattispecie, dal processo di costituzione alle fasi successive. Gli elementi salienti si possono sintetizzare come segue:

- il semplice conferimento di fondi da parte di un investitore privato ad un'impresa pubblica non costituisce un PPPI;
- lo svolgimento di una doppia procedura (la prima per la selezione del partner privato e la seconda per l'aggiudicazione dell'appalto pubblico o della concessione all'entità a capitale misto) è "difficilmente praticabile", mentre appare più ragionevole procedere alla "selezione del partner privato accompagnata dalla costituzione del PPI e dall'aggiudicazione dell'appalto o della concessione";
- "il principio di trasparenza impone di indicare chiaramente nelle documentazione di gara la possibilità di rinnovo o di modifica" del contratto pubblico da assegnare, precisando, "quantomeno, il numero di opzioni e le loro condizioni di applicazione";
- "è opportuno che il contratto tra l'amministrazione aggiudicatrice e il partner privato definisca sin dall'inizio la procedura da seguire in caso di mancata assegnazione di compiti supplementari" al PPI "e/o di mancato rinnovo dei compiti ad essa già assegnati" formulando "lo statuto in modo tale che sia possibile eventualmente cambiare il partner privato";
- "in diritto comunitario, l'entità a capitale misto è libera, come qualsiasi altro operatore economico, di partecipare a gare di appalto pubbliche". "In tal caso, l'amministrazione aggiudicatrice deve

prestare particolare attenzione all'obbligo di trasparenza e di parità di trattamento di tutti gli offerenti”

Con una Comunicazione datata 19 novembre 2009 – Com(2009) 615 – la Commissione è tornata sul tema, sottolineando l'importanza dell'utilizzo, da parte degli Stati membri, dello strumento del Partenariato per fronteggiare le attuali e future esigenze di investimento europee nei settori dei servizi pubblici, delle infrastrutture e della ricerca.

Di particolare importanza per il comparto dei servizi di interesse economico generale risulta altresì la normativa sugli Aiuti di Stato. Nell'ambito di tali misure, concesse sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, è stato presentato nel 2005 il c.d. "pacchetto Monti-Kroes" che ha già dato un contributo considerevole alla semplificazione delle norme applicabili ai servizi di interesse economico generale, rispettando integralmente l'ampia libertà degli Stati membri di definire i compiti degli operatori e di compensare tutti i costi netti sostenuti dalle società incaricate di tali servizi, a condizione che sia garantita la trasparenza e vengano evitate sovracompensozioni attraverso adeguate procedure di separazione contabile. Il pacchetto comprende: la decisione 2005/842/CE della Commissione, riguardante l'applicazione dell'art. 86 paragrafo 2 del Trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione di obblighi di servizio pubblico concessi a determinate imprese incaricate della gestione di Servizi di interesse economico generale; la direttiva 2006/11/CE del 16 novembre 2006 relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese; la comunicazione 2005/C 297/04 che, in materia di aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, specifica le condizioni alle quali la Commissione può valutare compatibili i casi di compensazioni degli obblighi di servizio pubblico che devono essere notificati.

L'intervento comunitario si fonda sui criteri esplicitati nella famosa sentenza Altmark (C-280/00 del 24 luglio 2003), la quale ha stabilito che la compensazione degli obblighi di servizio pubblico non costituisce aiuto di Stato a ricorre di determinate condizioni, ossia qualora:

- il beneficiario dell'aiuto sia stato effettivamente incaricato di prestare un servizio pubblico e tale obbligo sia definito in maniera chiara;
- i parametri per il calcolo della compensazione siano definiti in modo obiettivo e trasparente;
- la compensazione non ecceda i costi originati dall'adempimento del servizio pubblico (pur tenendo conto di un ragionevole margine a favore dell'impresa o ente);
- il beneficiario sia selezionato tramite una procedura di gara ad evidenza pubblica, oppure, nel caso in cui non sia possibile effettuare una gara, il livello della compensazione venga determinato sulla base di un'analisi dei costi che dovrebbe ragionevolmente sostenere un'impresa gestita in modo efficiente e dotata di adeguati strumenti per la prestazione del servizio.

Lo scorso 10 giugno la Commissione ha avviato una consultazione pubblica alla scopo di valutare l'applicazione della disciplina del 2005, predisponendo un questionario che le parti interessate (cittadini dell'UE, imprese, organizzazioni e pubbliche amministrazioni) avrebbero potuto compilare e presentare entro il 10 settembre 2010. I risultati dell'iniziativa non sono allo stato attuale disponibili, ma saranno pubblicati sul sito internet della Direzione Generale per la concorrenza dedicato a tale materia.

Si segnala, infine, la Comunicazione interpretativa della Commissione europea sulle concessioni del 12 aprile 2010 (G.U.C.E. n. 121/5 del 29 aprile 2000), nella quale vengono delineati i tratti distintivi di tale categoria contrattuale rispetto all'appalto pubblico, nonché precisate le regole che ne informano l'affidamento, che – non essendo le concessioni contemplate dalle direttive sugli appalti – si sostanziano nei principi generali del Trattato, in particolare negli artt. 43 e 55. Sulla medesima materia, la Commissione CE ha lanciato lo scorso 12 maggio una Consultazione pubblica – che si è chiusa il 9 luglio – con lo scopo di acquisire informazioni in merito al funzionamento delle regole che informano le concessioni e di valutare l'impatto che una futura direttiva avrà all'interno degli ordinamenti degli Stati membri.

Alla nozione di servizi d'interesse generale si riconducono i servizi idrici. La mancanza di una normativa comunitaria specifica in tema di organizzazione e apprestamento di tali servizi pone gli Stati membri nella condizione di mantenere una relativa libertà nel regolare la fornitura degli stessi e di elaborare politiche idriche che non trascurino le circostanze specifiche a livello nazionale, regionale o locale (ai sensi Libro Verde sui servizi di interesse generale, 2003, paragrafo 83). D'altra parte, l'assenza di un quadro giuridico europeo ha determinato lo sviluppo di situazioni differenziate fra i diversi Paesi.

La consapevolezza di dette peculiarità non consente, peraltro, di prescindere dall'influenza che le politiche dell'Unione Europea esercitano sul settore, in particolare in ordine alla *governance*. Al riguardo, è d'obbligo ricordare anzitutto la Direttiva 2000/60/CE (c.d. Direttiva Quadro), che si pone l'obiettivo di definire un quadro per la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee, dettando alcuni principi da seguire per agevolare un utilizzo idrico sostenibile, equilibrato ed equo e garantire una graduale riduzione dell'inquinamento delle acque, nel raggiungimento degli obiettivi ambientali di salvaguardia degli ecosistemi.

La Direttiva Quadro, divenuta punto di riferimento generale per l'individuazione dei principi posti a regolazione del settore idrico, è stata, peraltro, preceduta da ulteriori direttive, volte a disciplinare ambiti più specifici. A titolo di esempio si richiamano la Direttiva 76/464/CEE (modificata dalla Direttiva 91/692/CEE) sulla riduzione dell'inquinamento provocato da sostanze pericolose, la Direttiva 80/778/CEE (modificata dalla Direttiva 98/83/CE) relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano, la Direttiva 91/271/CEE (modificata dalla Direttiva 98/15/CE) concernente il trattamento delle acque reflue urbane, la Direttiva

91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, la Direttiva 2008/105/CE, relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque, e la Direttiva 2009/90/CE, che stabilisce specifiche tecniche per l'analisi chimica e il monitoraggio dello stato delle acque.

I criteri generali per la delimitazione dei distretti idrografici, suggeriti dalle linee guida redatte nell'ambito della “*Common Implementation Strategy*” per l'attuazione della citata Direttiva Quadro, hanno previsto, a partire dall'individuazione dei bacini idrografici, i seguenti passi sequenziali: la delimitazione degli acquiferi principali; l'accorpamento dei bacini di piccole dimensioni; l'attribuzione ai distretti degli acquiferi; l'attribuzione ai distretti delle acque costiere. Partendo da ciò, nella nostra Nazione tale compito non appare affatto agevole, se si tengono in considerazione vari fattori, fra i quali si annoverano un territorio caratterizzato da un reticolo idrografico naturale molto articolato e da un'orografia particolarmente complessa; una rete idrica artificiale molto estesa, soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno, che ha modificato il reticolo idrografico naturale e la relativa disponibilità della risorsa idrica in funzione della distribuzione territoriale della domanda; una complessa organizzazione amministrativa, anche specificamente relativa al settore delle acque (vedi in particolare i compiti delle autorità d'ambito).

La Direttiva in questione, peraltro, oltre a dettare le linee guida ed i principi cardine in materia di tutela delle acque e di garanzia di ecosostenibilità dello sviluppo del comparto idrico, ha esplicitamente imposto agli Stati membri di determinare le tariffe dei servizi idrici rispettando il principio della copertura dei costi, compresi quelli ambientali, e il principio secondo cui “chi inquina paga”.

In particolare, è stato introdotto il criterio del pieno recupero dei costi, che comporta l'inclusione nei costi dei servizi idrici non solo di quelli sostenuti per la fornitura, ma anche di quelli dovuti per la compensazione dei danni ambientali o per il consumo di risorse, legati alla necessità di assicurare la fornitura stessa.

La Commissione Europea, con la Comunicazione dal titolo “Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche”⁷, ha affrontato diversi aspetti riguardanti le nuove politiche di tariffazione, il cui obiettivo deve essere quello di assicurare una gestione più sostenibile delle risorse idriche. Secondo la Commissione, nella definizione della tariffa si dovrebbe tener conto delle seguenti tipologie di costo:

- *costi finanziari*: comprendono gli oneri legati alla fornitura ed alla gestione dei servizi idrici, ossia tutti i costi operativi e di manutenzione e i costi capitale;
- *costi ambientali*: sono legati ai danni che l'utilizzo delle risorse idriche causa all'ambiente, agli ecosistemi e a chi usa l'ambiente, ad esempio per la riduzione della qualità ecologica degli ecosistemi acquatici o la salinizzazione di terreni produttivi;

⁷ Bruxelles, 26.07.2000 COM (2000) 477 definitivo.

- *costi delle risorse*: sono legati alle mancate opportunità imposte ad altri utenti come conseguenza dello sfruttamento delle risorse idriche oltre il loro livello di ripristino e ricambio naturale (ad esempio l'eccessiva estrazione di acque sotterranee).

In linea di principio ogni utilizzatore deve sostenere completamente i costi legati alle risorse idriche consumate, comprensivi di quelli ambientali, con prezzi legati anche alle quantità utilizzate o all'inquinamento prodotto.

La Comunicazione della Commissione Europea dal titolo "Verso una gestione sostenibile delle acque nell'Unione Europea"⁸ fissa al 2010 il termine entro il quale gli Stati membri devono istituire una politica tariffaria orientata agli obiettivi che hanno ispirato la Direttiva 2000/60/CE.

Con precipuo riferimento all'attuazione della citata direttiva nel nostro ordinamento, va ricordato che lo Stato italiano è stato raggiunto da una condanna, da parte della Corte di Giustizia europea, nel gennaio 2006, per tardivo recepimento, e, nel dicembre dello stesso anno, da una lettera di costituzione in mora con la quale la Commissione UE ha rilevato che le modalità attuative della direttiva (trasposta nel d.lgs. n. 152/2006) non fossero del tutto in linea con quanto prescritto a livello sovranazionale. In particolare, la Commissione Europea ha a più riprese criticato la procedura adottata dall'Italia, lamentando la scarsa chiarezza in merito all'individuazione delle responsabilità per la preparazione dei Piani di gestione di bacino idrografico e censurando il metodo utilizzato per la determinazione dei distretti idrografici, ritenuto non in linea con quanto richiesto dalla direttiva⁹.

Ad oggi, il legislatore italiano, non avendo ancora dato attuazione all'articolo 63 del D.Lgs 152/2006 e, quindi, nelle more della costituzione delle autorità di bacino distrettuali, con la L. n. 13/2009, di conversione del D.L. n. 208/2008, ha inteso affidare alle autorità di bacino di rilievo nazionale importanti compiti di coordinamento nell'elaborazione dei piani di gestione delle acque, configurando queste ultime quali autorità competenti per l'adempimento degli obblighi di cui all'articolo 13 della direttiva 2000/60/CE.

Normativa nazionale

Nel 1994, la ormai abrogata Legge Galli, oltre a delegare alle Regioni il potere legislativo in merito alla organizzazione del servizio idrico integrato, rinviava formalmente alle modalità di gestione disciplinate per tutti i servizi pubblici dall'allora L.142/1990: in economia; in concessione a terzi; a mezzo di azienda speciale; a mezzo di istituzione; a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale.

⁸ Bruxelles, 22.03.2007 COM (2007) 128 definitivo.

⁹ Commissione Europea, 2007, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio "Verso una gestione sostenibile delle acque nell'Unione europea" – Prima fase nell'attuazione della Direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) - [SEC(2007) 362] [SEC(2007) 363] Bruxelles, 22.3.2007, COM 2007 128 Definitivo.

A seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 267/2000 (c.d. TUEL), il richiamo alla L. n. 142/1990, da esso abrogata, è stato superato.

La formulazione originaria dell'art. 113 del decreto legislativo citato, intitolato "Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza industriale", faceva riferimento ai medesimi moduli gestionali previsti per l'erogazione dei servizi pubblici locali dal legislatore del 1990. Nel corso degli anni il contenuto della norma è stato oggetto di numerose modifiche, in particolare ad opera dell'art. 35 legge 448/2001 (legge finanziaria 2002), dell'art. 14 D.L. 269/2003, convertito dalla legge 326/2003, e della legge 350/2003 (finanziaria 2004).

Segnatamente, l'art. 15 della legge n. 448/2001 ha ridotto la libertà decisionale degli enti locali nell'ambito dell'organizzazione dei servizi pubblici locali, individuando nella gara ad evidenza pubblica la sola forma legittima di affidamento degli stessi. L'unica deroga a tale regola generale era quella contenuta nel c. 5, che riconosceva la possibilità di affidare, "entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge", il servizio idrico integrato a società di capitali partecipate unicamente da enti locali appartenenti allo stesso ambito territoriale ottimale, per un periodo non superiore a quello massimo determinato ai sensi delle disposizioni di cui al c. 2 dello stesso articolo (che rimandava, si ricorda, al regolamento attuativo della riforma, mai emanato, per l'indicazione dei termini, comunque non inferiori a tre anni e non superiori a cinque anni, per la scadenza o l'anticipata cessazione delle concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica). L'art. 35 è intervenuto, nel contempo, sulla disciplina relativa alla proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali destinati all'esercizio di tali servizi. In primo luogo, ha introdotto la separazione tra proprietà delle reti ed infrastrutture, da un lato, e gestione delle medesime ed erogazione del servizio, dall'altro (le discipline di settore hanno la facoltà di stabilire "i casi nei quali l'attività di gestione delle reti e degli impianti destinati alla produzione dei servizi pubblici locali di cui al comma 1° può essere separata da quella di erogazione degli stessi"). Ha inoltre sancito che, alla scadenza del periodo di affidamento, e in esito alla successiva gara, le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali venissero assegnati al nuovo gestore. Analoga previsione è stata effettuata per le reti o loro porzioni, per gli impianti e per le altre dotazioni realizzate in attuazione dei piani di investimento dal gestore uscente, a cui era dovuto un indennizzo, pari al valore dei beni non ancora ammortizzati, il cui ammontare era indicato nel bando di gara. In ossequio alle nuove previsioni, inoltre, gli enti locali, anche in forma associata, potevano conferire la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali a società di capitali di cui detenevano la maggioranza del capitale, incredibile. Un'altra importante novità introdotta consisteva nel c.d. obbligo di scorporo (c. 9), in base al quale "gli enti locali che alla data di entrata in vigore della presente legge detengano la maggioranza del capitale sociale delle società per la gestione di servizi pubblici locali, che siano proprietarie anche delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni per l'esercizio di servizi pubblici locali, provvedono ad effettuare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge,

anche in deroga alle disposizioni delle discipline settoriali, lo scorporo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni”. Contestualmente la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, oppure l'intero ramo d'azienda, era conferita ad una società avente le caratteristiche definite in precedenza (a capitale pubblico maggioritario).

Così come concepito, l'articolo 35 è stato sottoposto ad alcune censure in sede comunitaria per violazione degli articoli 43 e 49 della direttiva europea n. 92/50 (vedi nota Commissione CE C 2329 del 26 giugno 2002).

Al fine di evitare di incorrere nella procedura di infrazione, nonché di chiarire alcuni dubbi interpretativi sollevati dall'art. 35, il legislatore è intervenuto nuovamente sul comparto dei servizi pubblici locali con l'art. 14 D.L. n. 269/2003, convertito dalla Legge n. 326/2003.

Tralasciando in questa sede le modifiche meno rilevanti, si segnala anzitutto che l'intervento in questione ha riscritto alcune parti fondamentali dell'art. 113, TUEL, in primo luogo introducendo la definizione di “servizi pubblici locali di rilevanza economica” in sostituzione della locuzione precedente (servizi pubblici locali di rilevanza industriale) ed escludendo dall'alveo della norma alcuni settori ben precisi, quali gas ed energia elettrica (il trasporto pubblico locale è, invece, sottratto all'ambito di applicazione in virtù dall'art. 1, comma 48, L. n. 308/2004). Ha rafforzato, inoltre, il divieto di cessione delle reti, degli impianti e delle dotazioni patrimoniali, stabilendo che, a differenza di quanto previsto nella finanziaria 2002, la proprietà delle stesse possa essere conferita esclusivamente a società a capitale interamente pubblico (incredibile). In virtù del primo periodo del c. 14, nel caso in cui le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali appartengano a soggetti privati, questi ne mantengono la proprietà e “possono essere anche autorizzati a gestire direttamente i servizi o loro segmenti, a condizione che vengano rispettati gli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla competente Autorità di settore e che siano praticate tariffe non superiori alle media regionale”. Ma le novità di maggior rilievo riguardano certamente i modelli gestionali dei servizi pubblici a rilevanza economica. A differenza dell'impostazione precedente, il testo novellato del c. 5 dell'art 113 attribuisce agli enti locali la facoltà di scegliere tra tre forme di gestione. Infatti, il conferimento del servizio può avvenire a favore di: società di capitali individuate attraverso l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica; società a capitale misto pubblico-privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica; società a capitale interamente pubblico che soddisfino le condizioni richieste dall'ordinamento interno e dalla giurisprudenza comunitaria per la configurazione dell'*in house providing* (modello di derivazione comunitaria).

La configurazione dell'*in house providing* si deve ad una nota pronuncia del novembre del 1999 (c.d. Teckal), in cui la Corte di Giustizia ha enucleato una forma di gestione che si contraddistingue per essere l'unica nei confronti della quale sia ammesso l'affidamento in forma diretta (e quindi senza ricorrere a procedure ad evidenza pubblica) del servizio oggetto del contratto, in presenza di determinate condizioni, poi precisate da ulteriori

sentenze susseguitesesi nel corso degli anni. Le condizioni richieste, come puntualizzate dalla giurisprudenza comunitaria, sono sostanzialmente tre: proprietà pubblica del capitale, dal momento che la partecipazione anche minoritaria di privati esclude la legittimità del modello; controllo analogo, ossia la possibilità per l'ente o gli enti proprietari di esercitare sulla società affidataria un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; attività prevalente, nel senso che la società deve realizzare la quota più importante della propria attività con la parte o le parti pubbliche che la detengono.

Nel *corpus* dell'art. 113 è stato introdotto, ad opera dell'art. 4, c. 234, lett. a), della legge finanziaria 2004, il c. 5-*bis*, che accorda alle discipline di settore la facoltà di individuare criteri di gradualità nella scelta delle forme di gestione indicate per favorire un assetto maggiormente concorrenziale dei servizi da esse normati.

L'art. 14 non modifica il c. 6 dell'art. 113, riconfermando i rigidi paletti imposti alla libertà imprenditoriale delle società che gestiscono servizi pubblici in virtù di un affidamento diretto. A decorrere dal 1° gennaio 2007, alle stesse è vietato partecipare alle procedure ad evidenza pubblica di cui al c. 5, salvo nei casi di espletamento delle prime gare aventi ad oggetto i servizi forniti dalle società partecipanti alla gara stessa (vedi c. 15-*quater* aggiunto dall'art. 4, c. 234, legge finanziaria 2004).

Viene invece inserita, nel c. 12, la disciplina delle modalità di dismissione delle quote azionarie dei soci pubblici nelle imprese che erogano servizi pubblici. La cessione dovrà avvenire "mediante procedure ad evidenza pubblica da rinnovarsi alla scadenza del periodo di affidamento".

I cc. 15-*bis* e 15-*ter*, nella versione risultante dalle correzioni apportate nel corso degli anni da vari provvedimenti, dettano ora una disciplina puntuale del periodo transitorio degli affidamenti effettuati in modo difforme alle nuove prescrizioni. La prima disposizione sancisce la scadenza delle "concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica", senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, al 31 dicembre 2006, e, relativamente al solo servizio idrico integrato, entro e non oltre la data del 31 dicembre 2007". Ammette, tuttavia, delle deroghe in ipotesi tassativamente indicate, ossia nel caso in cui l'affidamento sia stato disposto a favore di società a capitale misto pubblico-privato nelle quali il socio privato sia stato scelto mediante procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza, o di società a capitale interamente pubblico rispettose dei requisiti richiesti dalla normativa interna e dalla giurisprudenza comunitaria in materia di *in house providing*. Sono, inoltre, escluse dalla cessazione "le concessioni affidate alla data del 1° ottobre 2003 a società già quotate in borsa e a quelle da esse direttamente partecipate a tale data, a condizione che siano concessionarie esclusive del servizio, nonché a società originariamente a capitale interamente pubblico che entro la stessa data abbiano provveduto a collocare sul mercato quote di capitale attraverso procedure ad evidenza pubblica"; in entrambe le ipotesi indicate, le concessioni cessano comunque allo spirare di un termine equivalente a quello della durata media delle concessioni aggiudicate nello stesso settore a

seguito di procedure ad evidenza pubblica, salva la possibilità di determinare caso per caso la cessazione in una data successiva qualora la stessa risulti proporzionata ai tempi di recupero di particolari investimenti effettuati da parte del gestore.

Il c. 15-*ter* individua, invece, le condizioni, per la precisione due, in presenza delle quali è possibile ottenere il differimento del termine indicato dal comma precedente previo accordo, raggiunto caso per caso, con la Commissione europea. In virtù di tale previsione, può essere concessa una proroga non superiore ad un anno nel caso in cui, almeno dodici mesi prima dello scadere del termine, si dia luogo, mediante una o più fusioni, alla costituzione di una nuova società capace di servire un bacino di utenza complessivamente non inferiore a due volte quello originariamente servito dalla società maggiore. Un differimento per un periodo comunque non superiore a due anni è invece previsto se l'impresa affidataria, "anche a seguito di una o più fusioni, si trovi ad operare in un ambito corrispondente almeno all'intero territorio provinciale ovvero a quello ottimale, laddove previsto dalle norme vigenti".

Alcune delle regole che informano il comparto dei servizi pubblici esaminate in precedenza sono state oggetto di un massiccio riordino nel corso dell'ultimo biennio, frutto di una potente spinta liberalizzatrice. La recente riforma dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica, di cui all'art. 23-bis del D.L. n. 112/2008, convertito dalla L. n. 166/2008 – ivi inclusi gli incisivi interventi effettuati, ad opera del legislatore, dapprima con l'entrata in vigore dell'art. 15 del D.L. n. 135/2009, convertito in L. n. 166/2009 e, successivamente, con l'approvazione, in Consiglio dei Ministri, dello schema di D.P.R. contenente il regolamento attuativo dell'art. 23-bis, nella versione approvata dal Consiglio dei Ministri lo scorso 22 luglio ed in attesa di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale - ha apportato rilevanti modifiche al modello organizzativo delineato dal D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL). Le disposizioni in essa contenute rappresentano quindi, ad oggi, il punto di riferimento centrale in relazione alla disciplina delle modalità di affidamento del servizio idrico integrato in Italia.

In ossequio ai principi, di derivazione comunitaria, di tutela della concorrenza, parità di trattamento, libertà di stabilimento e libertà di prestazione dei servizi, nonché di universalità ed accessibilità per l'utenza, l'elemento fondamentale caratterizzante la riforma dei servizi pubblici locali si identifica nella predilezione per la forma di affidamento rappresentata dallo svolgimento di procedure di gare ad evidenza pubblica, da espletarsi nel rispetto dei criteri indicati dal trattato istitutivo della Comunità europea e, in generale, delle norme sovranazionali governanti la materia dei contratti pubblici.

Da tale predilezione discende una distinzione tra le possibili modalità di affidamento dei servizi pubblici locali.

In primo luogo, il comma 2 del citato art. 23-*bis*, come novellato dall'art. 15 del D.L. n. 135/2009, indica le seguenti modalità di affidamento "ordinarie":

- a) affidamento "a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza

pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici”;

- b) affidamento “a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a), le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l’attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento”¹⁰.

L’affidamento a società *in house*, a capitale interamente pubblico e partecipate agli enti locali affidanti viene invece espressamente contemplato quale modalità di gestione “in deroga”, circoscritta a situazioni eccezionali in cui non sia possibile un efficace ed utile ricorso al mercato e subordinata alla condizione che la società affidataria possieda i requisiti di conformità richiesti dal legislatore comunitario¹¹.

Con riguardo all’ipotesi residuale, relativa agli affidamenti effettuati con modalità “non conformi” a quelle ammesse dalla riforma, con la novella del 2009 il legislatore ha introdotto una puntuale disciplina del regime transitorio, statuendo il principio generale secondo cui tutte le cessazioni anticipate avverranno “improrogabilmente e senza necessità di deliberazione da parte dell’ente affidante”. Il calendario delle scadenze è indicato dal comma 8 dell’art. 23-*bis*.

Precisamente, gli affidamenti a società *in house*:

- in essere alla data del 22 agosto 2008, affidati conformemente ai principi comunitari in materia di *in house*, cessano improrogabilmente e senza necessità di deliberazione da parte dell’ente affidante, alla data del 31 dicembre 2011; i medesimi affidamenti cessano, invece, alla scadenza prevista dal contratto di servizio a condizione che entro il 31 dicembre 2011 si trasformino in società miste, cedendo almeno il 40 per cento del capitale ad un “socio operativo” mediante procedure ad evidenza pubblica;
- in essere alla data del 22 agosto 2008 affidati in modo non conforme ai principi comunitari in materia di *in house* cessano,

¹⁰ Trattasi del conferimento effettuato a favore dei “Partenariati Pubblico-Privati istituzionalizzati - c.d. PPPI”, a seguito di una gara a doppio oggetto, concernente cioè sia la qualità di socio - a condizione che ad esso sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40% - sia l’attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio.

¹¹ Si ricorda che l’affidamento in deroga, qualora il valore economico del servizio sia superiore alla somma complessiva di 200.000,00 euro, viene subordinato ad una richiesta di parere preventivo ed obbligatorio dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Per quanto riguarda, squisitamente, il settore idrico, il legislatore della riforma indica talune specifiche condizioni di efficienza che l’amministrazione richiedente dovrà rappresentare all’Autorità: trattasi della chiusura dei bilanci in utile, con il reinvestimento nel servizio di almeno l’80% degli utili per l’intera durata dell’affidamento; dell’applicazione di una tariffa media inferiore alla media di settore; del raggiungimento di costi operativi medi annui aventi un’incidenza sulla tariffa inferiore alla media di settore.

improrogabilmente e senza necessità di deliberazione da parte dell'ente affidante, alla data del 31 dicembre 2010;

- quelli successivi al 22 agosto 2008 sono esclusi dalle cessazioni automatiche, purché siano conformi ai principi comunitari, sussistano le condizioni previste dal comma 3 e sia stata svolta la procedura necessaria per l'espressione del parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (oltre la soglia di € 200.000,00).

Gli affidamenti a società miste:

- qualora il socio privato sia stato scelto in assenza di gara "a doppio oggetto" cessano al 31 dicembre 2010;
- qualora il socio sia stato scelto con gara, ma non sia qualificabile come socio operativo, cessano al 31 dicembre 2011;
- qualora il socio sia stato scelto all'esito di gara "a doppio oggetto", cessano alla scadenza del contratto di servizio.

Gli affidamenti a società a partecipazione pubblica quotate in borsa alla data del 1° ottobre 2003 e società da loro controllate:

- assentiti alla data del 1° ottobre 2003 cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca anche progressivamente, attraverso procedure ad evidenza pubblica ovvero forme di collocamento privato presso investitori qualificati e operatori industriali, ad una quota non superiore al 40 per cento entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30 per cento entro il 31 dicembre 2015; ove siffatte condizioni non si verificano, gli affidamenti cessano improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, rispettivamente, alla data del 30 giugno 2013 o del 31 dicembre 2015.

Alla luce del quadro normativo sopra delineato le Autorità d'ambito (ovvero, i soggetti investiti dell'esercizio delle funzioni ad esse attualmente spettanti, individuati dalle Regioni con proprie leggi) dovranno, alle relative scadenze (e, quindi, a far data dal 31 dicembre 2010), provvedere a rimodulare le tipologie di affidamento prescelte al fine di garantire la compatibilità con la normativa introdotta in sede di riforma.

Da ultimo, si precisa che, nelle more dell'*iter* di rideterminazione e riordino degli ambiti territoriali ottimali, avviato a decorrere dall'anno 2008, ed in attesa delle prossime determinazioni regionali relative all'attribuzione delle funzioni odierne delle Autorità d'ambito, si continuerà ad optare per il mantenimento della suddivisione in ATO previgente¹².

¹² Le modifiche avvenute in tempi recenti nella delimitazione di taluni ambiti territoriali ottimali riguardano, invero, esclusivamente marginali aspetti geografici, e non sono idonee ad incidere sui dati oggetto della presente indagine. Oltre alla istituzione del primo ATO interregionale del Lemene, ubicato tra Friuli Venezia Giulia e Veneto, e non ancora pienamente operativo, si ricorda, in Campania, la suddivisione dell'ATO Napoli Volturno in ATO 2-Napoli e ATO 5-Caserta; in Umbria, l'istituzione degli ambiti territoriali integrati 1 e 2 (entrambi facenti capo all'ATO 1-Perugia; in Sicilia, la presenza di un sovrambito, inerente la

3.3 Assetti gestionali degli operatori

Nella **Figura 7** (da leggersi insieme alla **Tabella 9**, che riporta la legenda delle ATO) è rappresentata la situazione degli affidamenti del servizio idrico integrato in Italia aggiornata al mese di agosto 2010.

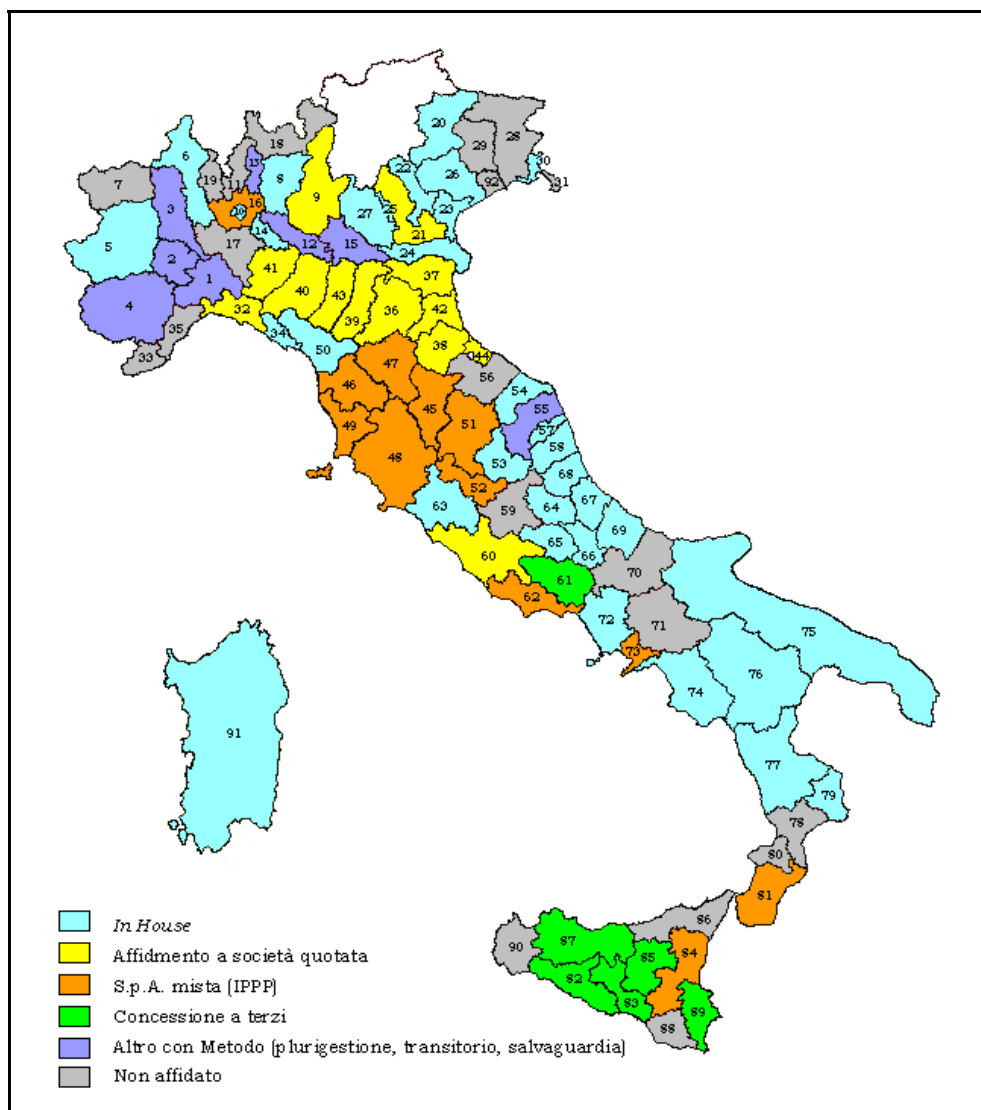
Il criterio tramite il quale si è effettuata la ripartizione degli ATO è stato definito sulla base delle seguenti tipologie:

- affidamenti a società *in house* (indicati in figura con il colore celeste);
- affidamenti a società a capitale misto secondo il modello comunitario del Partenariato Pubblico-Privato Istituzionalizzato (arancione);
- affidamenti in concessione a società di capitali in seguito all'espletamento di gara comunitaria (verde);
- affidamenti disposti nei confronti di società quotate in borsa¹³ (giallo);
- affidamenti transitori, plurigestione o in salvaguardia che applicano il metodo normalizzato (blu);
- servizio non affidato (grigio).

Si precisa che per servizi non affidati si intendono le gestioni per le quali non sia stata registrata l'applicazione dei criteri di computo tariffario definiti dalla legge Galli.

gestione dei grandi impianti acquedottistici; in Valle d'Aosta, la presenza di sette sub-ambiti caratterizzati da funzioni affatto peculiari.

¹³ All'interno di tale categoria risultano ricompresi anche ATO nei quali coesistono più soggetti gestori, poiché, ai fini della rappresentazione cartografica, è stata data la prevalenza al gestore affidatario del maggior numero di abitanti o della maggior parte del territorio.

Figura 7 – La geografia degli affidamenti in Italia

Fonte: Utilitatis

Tabella 9 – Legenda geografia delle ATO

Codice	Denominazione ATO	Codice	Denominazione ATO
1	ATO 6 Alessandrino	47	ATO 3 Medio Valdarno
2	ATO 5 Astigiano, Monferrato	48	ATO 6 Ombrone
3	ATO 2 Biellese, Vercellese, Casalese	49	ATO 5 Toscana Costa
4	ATO 4 Cuneese	50	ATO 1 Toscana Nord
5	ATO 3 Torinese	51	ATO 1 Perugia
6	ATO 1 Verbano, Cusio, Ossola, Pianura Novarese	52	ATO 2 Terni
7	ATO UNICO Val d'Aosta	53	ATO 3 Foligno
8	ATO BG Bergamo	54	ATO 2 Marche Centro - Ancona
9	ATO BS Brescia	55	ATO 3 Marche Centro - Macerata
10	ATO CdM Città di Milano	56	ATO 1 Marche Nord - Pesaro, Urbino
11	ATO CO Como	57	ATO 4 Marche Sud - Alto Piceno Maceratese
12	ATO CR Cremona	58	ATO 5 Marche Sud - Ascoli Piceno
13	ATO LC Lecco	59	ATO 3 Lazio Centrale - Rieti
14	ATO LO Lodi	60	ATO 2 Lazio Centrale - Roma
15	ATO MN Mantova	61	ATO 5 Lazio Meridionale - Frosinone
16	ATO MI Milano	62	ATO 4 Lazio Meridionale - Latina
17	ATO PV Pavia	63	ATO 1 Lazio Nord - Viterbo
18	ATO SO Sondrio	64	ATO 1 Aquilano
19	ATO VA Varese	65	ATO 2 Marsicano
20	ATO AV Alto Veneto	66	ATO 3 Peligno Alto Sangro
21	ATO B Bacchiglione	67	ATO 4 Pescara
22	ATO BR Brenta	68	ATO 5 Teramano
23	ATO LV Laguna di Venezia	69	ATO 6 Chietino
24	ATO P Polesine	70	ATO UNICO Molise
25	ATO VC Valle Chiampo	71	ATO CI Calore Irpino
26	ATO VO Veneto orientale	72	ATO NV Napoli Volturno
27	ATO V Veronese	73	ATO SV Sarnese Vesuviano
28	ATO CEN Centrale	74	ATO S Sele
29	ATO OCC Occidentale	75	ATO UNICO Puglia
30	ATO ORGO Orientale-Gorizia	76	ATO UNICO Basilicata
31	ATO ORTS Orientale-Triestino	77	ATO 1 Cosenza
32	ATO GE Genova	78	ATO 2 Catanzaro
33	ATO IM Imperia	79	ATO 3 Crotone
34	ATO SP La Spezia	80	ATO 4 Vibo Valentia
35	ATO SV Savona	81	ATO 5 Reggio Calabria
36	ATO 5 Bologna	82	ATO 7 Agrigento
37	ATO 6 Ferrara	83	ATO 8 Caltanissetta
38	ATO 8 Forli-Cesena	84	ATO 2 Catania
39	ATO 4 Modena	85	ATO 6 Enna
40	ATO 2 Parma	86	ATO 3 Messina
41	ATO 1 Piacenza	87	ATO 1 Palermo
42	ATO 7 Ravenna	88	ATO 5 Ragusa
43	ATO 3 Reggio Emilia	89	ATO 4 Siracusa
44	ATO 9 Rimini	90	ATO 9 Trapani
45	ATO 4 Alto Valdarno	91	ATO UNICO Sardegna
46	ATO 2 Basso Valdarno	92	ATO Lemene

Fonte: Utilitatis

A conclusione dell'indagine risultano essere stati effettuati 72 affidamenti, riguardanti un totale di 49.010.078 abitanti residenti, la maggior parte dei quali corrispondenti ad ATO con affidamenti *in house* (34), seguiti dagli affidamenti a società quotate nei mercati regolamentati (13) e da quelli a società a capitale misto pubblico privato (12), mentre una percentuale più bassa ha scelto affidamenti transitori / plurigestione / in salvaguardia (7) e

affidamenti in concessione a società di capitali (6). I restanti 19 ATO non hanno affidato il servizio ai sensi dell'art. 150 del Codice Ambiente: i relativi gestori, quindi, non applicano il metodo normalizzato.

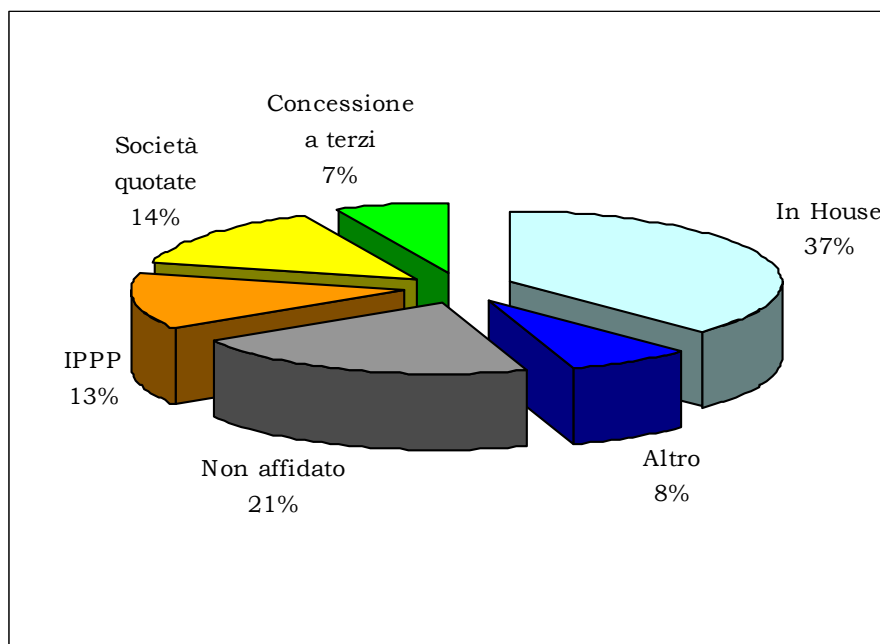
Le aggregazioni sono state effettuate sulla base di macrofattori, onde rendere maggiormente agevole l'opera di verifica e comparazione delle fattispecie relative alle diverse AATO presenti sul territorio nazionale.

Rispetto alle rilevazioni effettuate nell'anno 2009, il maggiore dinamismo in ordine ai nuovi affidamenti si è verificato nel Nord Italia¹⁴ (anche in considerazione del rilievo per cui la maggioranza delle AATO che non hanno ancora proceduto ad affidare il servizio si registra proprio nel Settentrione). Peculiare è, poi, il caso della Regione Lombardia, i cui modelli gestionali molto hanno risentito dei dirompenti effetti della sentenza della Corte Costituzionale n. 307/2009, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 49, c. 1, della legge regionale n. 26/2003, disciplinante i servizi locali di interesse economico generale¹⁵. La caducazione del principio dell'obbligatoria separazione tra gestione delle reti e gestione dell'erogazione del s.i.i. ha costretto gli enti d'ambito lombardi ad un generale ripensamento delle modalità di affidamento, ed è difficile, allo stato, delineare con certezza i possibili scenari evolutivi.

La **Figura 8** rappresenta, in termini percentuali, le diverse modalità di gestione scelte dagli Ambiti che hanno affidato il servizio. Dal grafico si osserva che più di un terzo degli Ambiti ha individuato il proprio gestore in una società *in house* (37%); notevolmente inferiori le percentuali caratterizzanti le modalità alternative di affidamento, che si attestano sul 13% dei partenariati pubblico-privati e sul 7% delle concessioni a società terze, oltre ad una fetta pari all'8% di dominio delle modalità diverse di affidamento (tendenzialmente, gestioni affidate ad una pluralità di operatori).

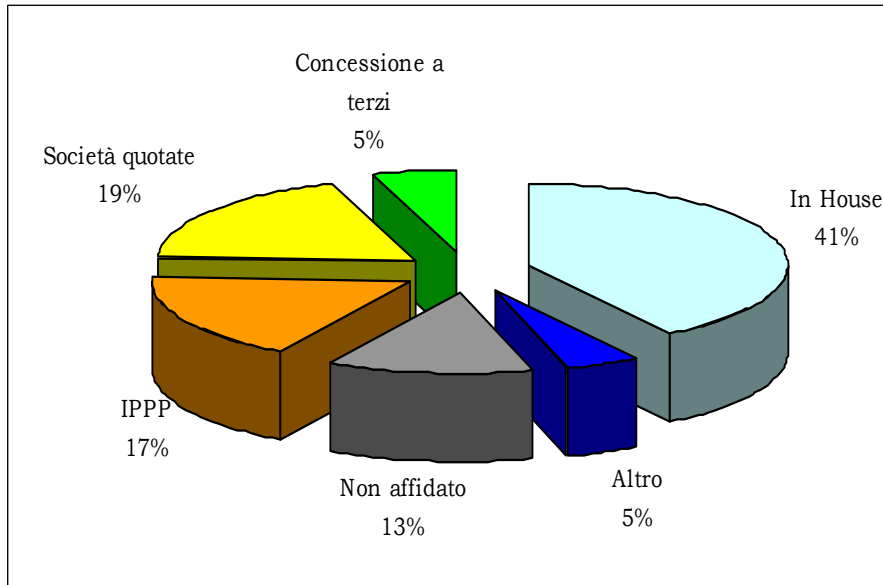
¹⁴ Segnatamente, nelle Regioni Piemonte e Lombardia, ove le percentuali, rispettivamente, di gestioni *in house* e di affidamenti in favore di una pluralità di gestori con applicazione del metodo normalizzato si equiparano. Anche il caso dell'ATO Laguna di Venezia è degno di nota, avendo la relativa Autorità d'Ambito, nel 2009, proceduto ad affidare il servizio alla società *in house* Veritas S.p.a.

¹⁵ La Consulta ha ritenuto il principio della obbligatoria separazione tra gestione della rete e gestione dell'erogazione del s.i.i., posto dal comma 1 dell'art. 49 L.R. n. 26/2003, lesivo della competenza legislativa statale in materia di funzioni fondamentali dei comuni.

Figura 8 - Modalità di gestione prescelta (percentuali Italia)

Fonte: Utilitatis

In termini di popolazione residente negli ATO (**Figura 9**), l'affidamento del servizio con il modello *in house providing* riguarda 22.983.664 abitanti (41%), la gestione tramite società quotata 10.650.889 (19%), l'affidamento a S.p.A. mista 9.771.133 (17%), mentre la concessione a terzi 3.002.971 (5%). Gli abitanti degli ATO che non hanno ancora affidato il servizio sono 7.145.509 (13%), quelli residenti in ATO che hanno effettuato affidamenti transitori / plurigestione / in salvaguardia ammontano, invece, a 2.601.421 (5%).

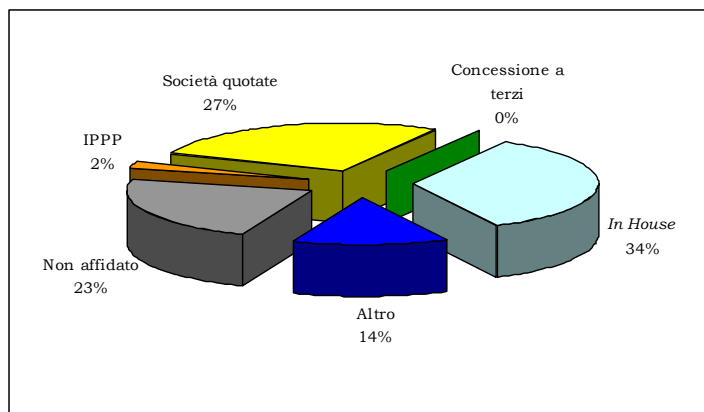
Figura 9 - Modalità di gestione prescelta (percentuali popolazione in Italia)

Fonte: Utilitatis

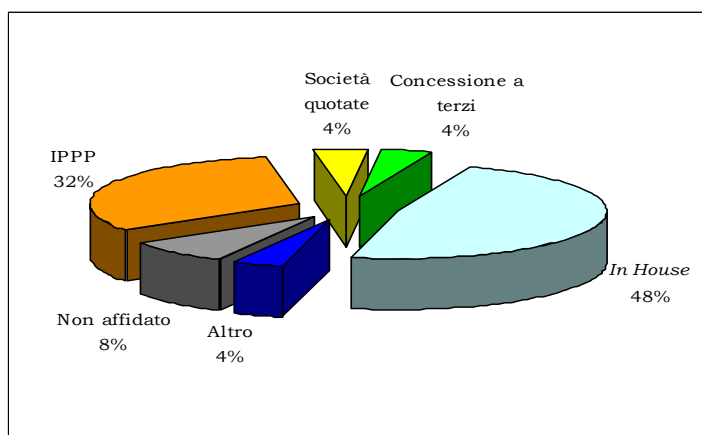
A seguito di un'analisi ripartita per aree geografiche (**Figura 10**, **Figura 11** e **Figura 12**), si rileva che il maggior numero di ATO che debbono ancora affidare il servizio si registra nell'Italia settentrionale (10). Al Nord si osserva, altresì, il più alto numero di affidamenti a società *in house* (15) e di affidamenti a società quotate (12); in quest'ultimo caso, la percentuale rappresenta la quasi totalità sull'intero territorio nazionale.

Nell'area centrale, che per convenzione si estende dalla regione Toscana alla regione Abruzzo, si registra il minor numero di AATO che ancora non hanno provveduto ad affidare il servizio (2). Anche in quest'area, il regime di affidamento più diffuso è quello effettuato a società *in house* (12), seguito dai partenariati (8); un solo ATO (ATO 5 Lazio Meridionale – Frosinone) ha affidato il servizio tramite gara ed un altro (ATO 2 Lazio Centrale – Roma) lo ha affidato a società quotata.

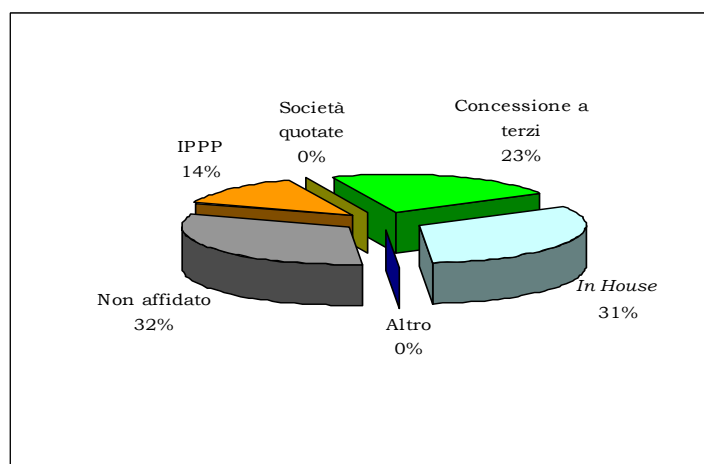
La Regione Sicilia si distingue invece per il maggior numero di gare concluse con concessione a terzi sull'intero territorio nazionale (5). 7 AATO non hanno ancora provveduto ad affidare la gestione del servizio idrico integrato.

Figura 10 - Modalità di gestione prescelta (Nord)

Fonte: Utilitatis

Figura 11 - Modalità di gestione prescelta (Centro)

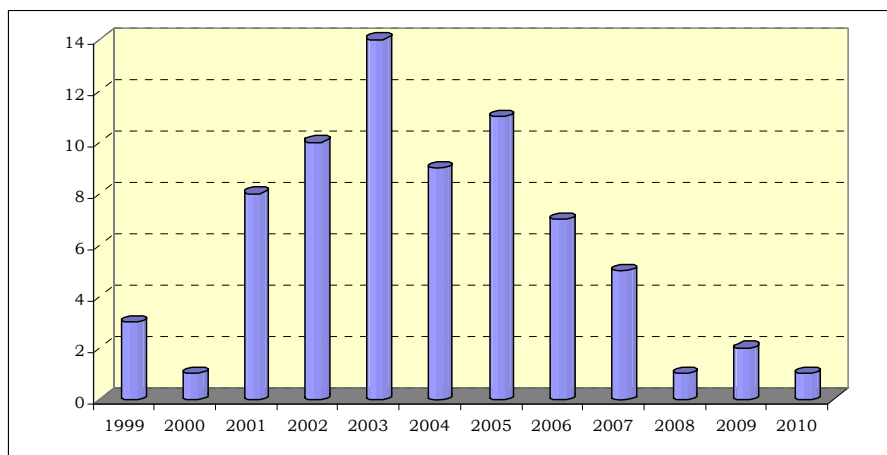
Fonte: Utilitatis

Figura 12 - Modalità di gestione prescelta (Sud)

Fonte: Utilitatis

La **Figura 13** mostra la dinamica degli affidamenti nel tempo. Nel biennio 2009-2010 sono stati effettuati tre affidamenti, di cui due nel Nord Italia ed uno nel Sud Italia.

Figura 13 - Delibere di affidamento del S.I.I. per anno



Fonte: Utilitatis

4 Pianificazione del servizio idrico integrato

4.1 Introduzione

La presentazione di un quadro completo ed articolato dello stato attuale del servizio idrico in Italia, unitamente alla possibilità di formulare previsioni prospettiche in ordine agli investimenti, alla domanda, alle criticità del settore e, non ultimo, al sistema tariffario, non può prescindere da un'approfondita indagine sullo stato della pianificazione del servizio idrico integrato in Italia. L'angolo di visuale nel quale tale indagine va posta è duplice: generale, ossia rivolto alla disamina (nel **Paragrafo 4.2**) della disciplina normativa prevista in materia - richiamando il procedimento avente ad oggetto la predisposizione ed approvazione dei Piani d'Ambito ad opera delle singole AATO - e particolare, dovendosi necessariamente soffermare lo sguardo sullo stato attuale e concreto della pianificazione in Italia (**Paragrafo 4.3**).

4.2 Attività di programmazione ed elaborazione del Piano d'Ambito

Il Piano di Ambito è lo strumento fondamentale per l'organizzazione, l'attivazione e il governo del servizio idrico integrato.

Competenti alla predisposizione ed approvazione del Piano sono le singole Autorità d'Ambito, per le quali esso costituisce il principale strumento di programmazione tecnica, economica e finanziaria. Con il Piano d'Ambito è previsto il raggiungimento di adeguati livelli di investimento, oltre a nuovi e più elevati standard qualitativi e quantitativi nella gestione dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione. Partendo dall'accertamento sullo stato delle opere e degli impianti e, quindi, dalla conoscenza della capacità produttiva delle strutture esistenti, il Piano consente di fissare gli obiettivi quantitativi e qualitativi dei servizi, di determinare gli investimenti necessari per raggiungerli, di decidere le condizioni tariffarie e l'affidamento del servizio, delineando le linee di indirizzo puntualizzate nella convenzione di gestione.

Le modalità ed i criteri di redazione del Piano d'Ambito, nonché le sue finalità, i suoi contenuti e le attività ad esso propedeutiche sono stati disciplinati, originariamente, dall'art. 11, comma 3 della L. n. 36/1994 (intitolata "*Disposizioni in materia di risorse idriche*" - c.d. legge Galli) e, successivamente, dall'art. 149 del d.lgs. n. 152/2006 (c.d. Codice Ambiente), che ha offerto una puntuale indicazione degli atti che costituiscono il contenuto obbligatorio del Piano, nonché della procedura di preparazione dello stesso da parte delle Autorità.

L'articolazione del Piano prevista nel delegato ambientale, in realtà, di fatto ricalca quella già adottata in numerosi precedenti contesti: espresse disposizioni in materia, oltre al citato art. 11 della legge Galli, si rinvennero nel D. M. 1° agosto 1996, di approvazione del *Metodo Normalizzato per*

definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento, ed in talune circolari del Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche, nonché in regolamenti e disposizioni emanati a livello regionale.

In particolare, un prezioso riferimento per l'elaborazione del Piano è costituito dalla Circolare del Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche (all. alla nota del 21.12.1998, n. 929) dal titolo *"Istruzioni per l'organizzazione uniforme di dati ed informazioni e delineazione del percorso metodologico per la redazione dei piani d'ambito ai fini della gestione del servizio idrico integrato"*.

All'articolazione di cui alla predetta circolare s'ispira l'art. 149, comma 1, del Codice Ambiente, che elenca i seguenti atti quale contenuto obbligatorio del Piano d'Ambito:

- a) ricognizione delle infrastrutture, che individua lo stato di consistenza delle infrastrutture e ne precisa lo stato di funzionamento;
- b) programma degli interventi, che indica le opere di manutenzione straordinaria e le nuove opere da realizzare, necessarie al raggiungimento almeno dei livelli minimi di servizio e al soddisfacimento della domanda prevista;
- c) modello gestionale e organizzativo;
- d) piano economico finanziario, composto dallo stato patrimoniale, dal conto economico e dal rendiconto finanziario, e integrato dalla previsione annuale dei proventi da tariffa estesa a tutto il periodo di affidamento.

L'approvazione del Piano d'Ambito ad opera dell'Ente rappresenta, quindi, il risultato di una serie di attività ed operazioni governate dai principi direttivi indicati dal legislatore, da ultimo, nel Codice Ambiente: a ciascuna di dette operazioni, logicamente susseguenti l'una all'altra, corrisponde, quale risultato finale, la predisposizione dei singoli atti sopra citati, nel cui complesso si identifica il Piano medesimo.

Anzitutto, all'Autorità si demanda lo svolgimento di un esame approfondito del contesto infrastrutturale ed idrogeologico inerente l'ambito territoriale ottimale di riferimento. Tale esame, da condursi con il supporto strategico degli Enti locali e delle informazioni dagli stessi possedute, incluso il *know-how* in materia di risorse idriche, si basa sulla verifica dello stato delle opere e dei livelli di servizio esistenti, nonché dei dati tecnici ed economici dei servizi idrici, ed è finalizzato a fornire il quadro attuale dell'offerta, delle eventuali ragioni di rischio e di precarietà della capacità produttiva e dei livelli di servizio che le strutture esistenti sono in grado di assicurare. Oltre a definire i livelli di servizio ritenuti necessari, in relazione alle strutture presenti sul territorio dell'Ambito, per la soddisfazione dell'utenza, nel rispetto delle normative di settore, l'attività in questione consente, quindi, di valutare la sussistenza di eventuali criticità registratesi negli impianti esistenti, e di farvi fronte. L'atto conclusivo consiste, come sopra indicato, nella ricognizione delle infrastrutture, di cui alla lettera a).

Una volta rilevato lo stato di partenza dei servizi idrici, l'operazione successiva consiste nello sviluppo e nell'applicazione, ad opera dell'Autorità, dei risultati ottenuti a seguito della descritta attività ricognitiva. In particolare, il fulcro di questa fase consiste nello studio e nella predisposizione del piano degli interventi e degli investimenti ritenuti opportuni per l'adeguamento delle infrastrutture alle esigenze ed alla domanda del bacino d'utenza di riferimento. Nella fase in esame vengono individuate le priorità d'intervento sulle infrastrutture e definite sia le opere di manutenzione straordinaria delle infrastrutture già esistenti, sia le nuove opere da realizzare, tenendo conto, come parametro di riferimento, dei livelli minimi di servizio da soddisfare – come definiti nell'atto di ricognizione - e della complessiva domanda dell'utenza. Atto perfezionativo è il programma degli interventi, da commisurare alla durata complessiva della gestione: esso specifica gli obiettivi da realizzare ed indica le infrastrutture a tal fine programmate, nonché i tempi di realizzazione delle stesse. Gli obiettivi di piano vengono elaborati tenendo conto della necessità di una puntuale scansione temporale nella realizzazione del piano medesimo. Al riguardo, si distingue tra criteri di breve termine e criteri di medio e lungo termine. I criteri di breve termine definiscono obiettivi prioritari, tesi a conseguire livelli irrinunciabili di standard del servizio (in questa categoria rientrano, ad esempio, gli obiettivi che si riferiscono alla continuità del servizio di erogazione dell'acqua, in quantità e pressione sufficiente; alla riduzione delle perdite; alla copertura dei servizi per i centri e nuclei; alla protezione delle fonti di approvvigionamento; alla sostituzione dei materiali pericolosi, nonché quelli derivanti dall'applicazione della carta dei servizi). Quanto al medio e lungo termine, gli obiettivi di piano hanno lo scopo di realizzare pienamente i livelli di qualità del servizio assunti a riferimento, secondo gli standard ottimali dei fabbisogni, e di mantenerli inalterati e/o di migliorarli nel tempo.

La puntuale programmazione degli investimenti e delle opere da realizzare, nonché degli obiettivi da raggiungere, risulta strettamente interconnessa con la predisposizione del modello gestionale ed organizzativo. Questo atto, rivolto essenzialmente al gestore del servizio, individua e definisce la struttura operativa attraverso la quale il gestore è chiamato ad assicurare il servizio all'utenza e la realizzazione del programma degli interventi. I fondamentali criteri sottesi alla predisposizione del modello gestionale sono l'efficienza, l'efficacia e l'economicità: ad essi ed al loro rispetto il gestore è chiamato ad improntare la propria attività e le modalità di erogazione dei servizi.

Il programma degli interventi ed il modello gestionale rappresentano, quindi, i veri e propri pilastri del Piano. Laddove, come visto, il primo consiste essenzialmente nella descrizione degli interventi programmati per ciascuna area critica e per ciascun segmento del S.I.I. e nella loro miglior definizione in termini di obiettivi, effetti attesi, livello di priorità, previsioni temporali e di costo, il secondo presenta le linee guida generali del modello organizzativo e gestionale, che riguardano l'organizzazione sul territorio (struttura centrale, centri di esercizio, punti di contatto con gli utenti), le attività necessarie con le rispettive funzioni ed i relativi parametri di produttività, il

dimensionamento dell'organico, una stima dei costi operativi, avuto riguardo ai costi di riferimento calcolati secondo il Metodo normalizzato.

I due strumenti citati vengono fatti confluire nel piano economico-finanziario, basato sulla valutazione dei costi d'investimento e dei costi operativi preventivamente determinati, ivi inclusi gli ammortamenti e la remunerazione del capitale investito. Segnatamente, nel piano economico finanziario, articolato nello stato patrimoniale, nel conto economico e nel rendiconto finanziario, viene stimato, con cadenza annuale, l'andamento dei costi di gestione e di investimento, al netto di eventuali finanziamenti pubblici a fondo perduto. Esso è integrato dalla previsione annuale dei proventi da tariffa, estesa a tutto il periodo di affidamento: il calcolo della tariffa e della sua evoluzione possibile è, infatti, fondato sulla previa raffigurazione del quadro completo degli investimenti e della loro distribuzione nello spazio e nel tempo. Si perviene in tal modo al calcolo della Tariffa Reale Media, confrontata, da un lato con la tariffa media ponderata delle gestioni esistenti e, dall'altro, con i vincoli presenti nel Metodo Normalizzato: è così possibile presentare, conclusivamente, il suo sviluppo temporale durante tutto l'arco del Piano d'Ambito.

Ai sensi del comma 6 dell'art. 149 del Codice Ambiente, il Piano d'Ambito è trasmesso entro dieci giorni dalla delibera di approvazione alla Regione competente, all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. L'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti può notificare all'Autorità d'ambito, entro novanta giorni decorrenti dal ricevimento del Piano, i propri rilievi ed osservazioni, dettando, ove necessario, prescrizioni concernenti: il programma degli interventi, con particolare riferimento all'adeguatezza degli investimenti programmati in relazione ai livelli minimi di servizio individuati quali obiettivi della gestione; il piano finanziario, con particolare riferimento alla capacità dell'evoluzione tariffaria di garantire l'equilibrio economico finanziario della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati.

L'Autorità di vigilanza dovrà infatti verificare che il Piano, così come redatto, garantisca il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario e, in ogni caso, il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati. Il Piano d'Ambito risulta quindi di fondamentale importanza non solo per l'attività di pianificazione dell'Autorità, ma anche per la successiva attività di controllo sui gestori affidatari.

All'attività di pianificazione demandata alle Autorità d'Ambito si affianca invero la posizione del Gestore, al quale si richiede non solo di rispettare gli obiettivi ed i criteri di erogazione prefissati nel Piano, ma altresì di predisporre un documento di dettaglio (denominato Piano Operativo) degli interventi che intende realizzare. Questo documento, sottoposto all'approvazione dell'Autorità di Ambito, viene predisposto con cadenza periodica dal Gestore, nel corso della durata dell'affidamento.

4.3 Stato della pianificazione in Italia

A livello nazionale, si rilevano 130 Piani approvati, che corrispondono alla pianificazione di 82 Ambiti Territoriali Ottimali (di seguito ATO). Di tali Piani 93 sono di lungo periodo¹⁶ e 8 di breve periodo¹⁷, ai quali si aggiungono 29 revisioni tariffarie.

I 10 ATO che non hanno ancora proceduto all'approvazione del corrispondente Piano sono situati principalmente nell'Italia settentrionale: tre nel Friuli Venezia Giulia, quattro in Lombardia, uno in Valle d'Aosta ed in Liguria e uno interregionale (ATO Lemene¹⁸). Nella **Figura 14** è rappresentata la situazione della pianificazione aggiornata al 30 giugno 2010.

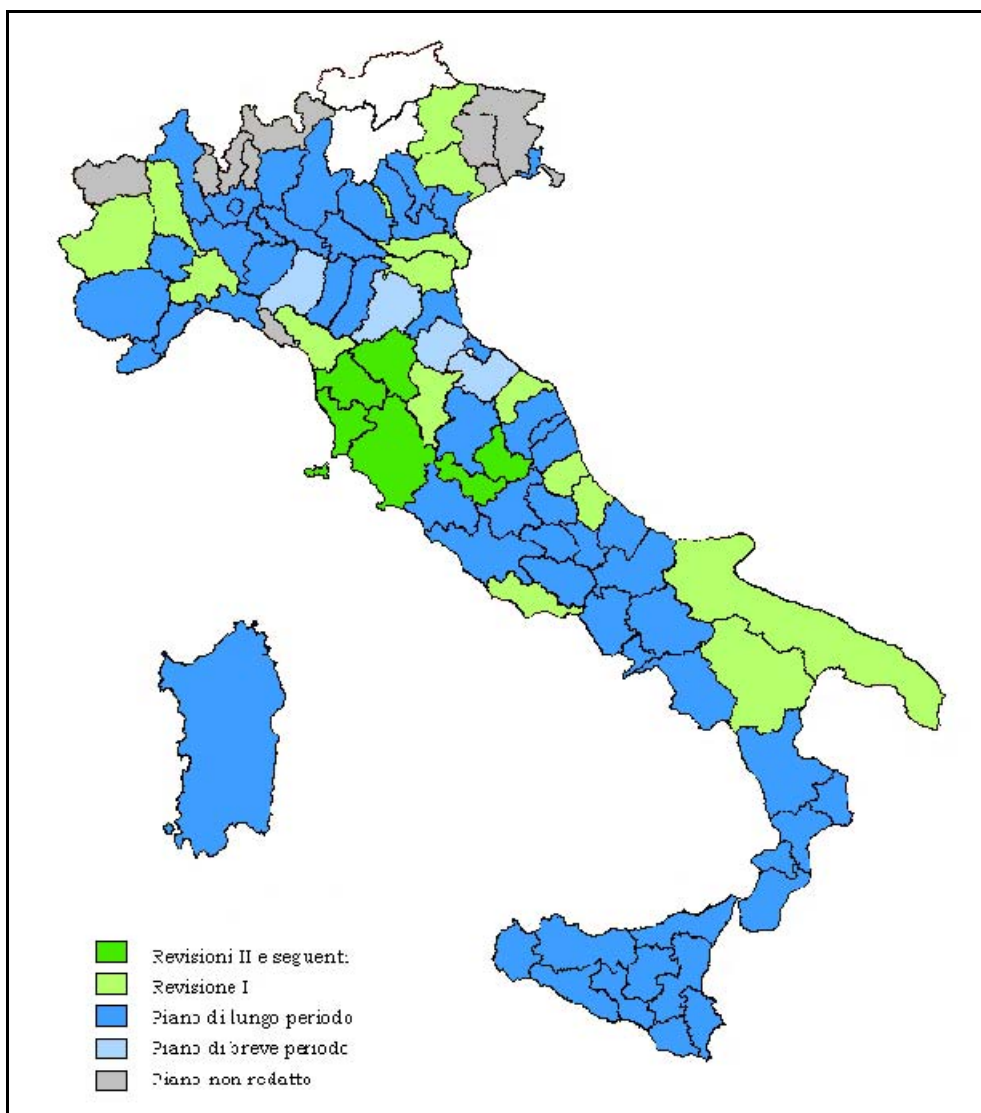
Il Trentino Alto Adige non è stato considerato in quanto, con Sentenza della Corte Costituzionale n. 412 del 7 dicembre 1994, è stato esentato dall'obbligo di emanare una Legge Regionale di attuazione della Legge Galli.

¹⁶ Per sette degli Ambiti caratterizzati da pianificazione di lungo periodo, si riscontrano documenti di programmazione suddivisi per sotto-Ambiti (ognuno dei quali rappresenta un'area territoriale gestita da un diverso operatore). In particolare, si sono rilevate – e sono state considerate singolarmente ai fini delle elaborazioni presentate nello studio – 4 sotto-pianificazioni per gli ATO Astigiano Monferrato, Bacchiglione e Modena, 3 per Brescia e per l'ATO Savonese, 2 per Reggio Emilia e Ferrara.

¹⁷ Anche per due ATO con programmazioni di breve periodo si sono rilevati Piani dettagliati per sub-ambiti: si tratta di Parma e Marche Nord - Pesaro Urbino (i quali presentano rispettivamente 4 e 2 sotto-pianificazioni)

¹⁸ Comprende Comuni delle Regioni Veneto e Friuli Venezia Giulia.

Figura 14 – La geografia della pianificazione in Italia



Fonte: Utilitatis

5 Variabili tecniche e dimensionali nei Piani di Ambito

5.1 Introduzione

L'organizzazione del servizio idrico integrato e la conseguente definizione del modello gestionale non possono prescindere dalle caratteristiche specifiche del territorio di riferimento, con riguardo alla distribuzione della popolazione e alla tipologia delle attività economiche ivi esercitate (industriali, agricole, turistico-ricettive), alle dotazioni infrastrutturali tramite le quali la gestione verrà svolta, alla domanda che si deve soddisfare e agli investimenti che si intendono realizzare. L'analisi dell'assetto organizzativo pianificato dalle Autorità di Ambito oggetto di indagine – proposta nel **Capitolo 6** – verrà dunque preceduta dalla definizione delle principali grandezze di carattere infrastrutturale (**Paragrafo 5.2**) e dei volumi che si prevede di erogare per uso potabile (**Paragrafo 5.3**), variabile, quest'ultima, di notevole importanza al fine di determinare gli interventi e la connessa spesa per investimenti da realizzarsi nell'arco della durata del Piano (**Paragrafo 5.4**).

5.2 Dotazione infrastrutturale degli ATO

La ricostruzione del quadro generale dello stato delle infrastrutture rappresenta l'elemento conoscitivo imprescindibile attraverso cui è possibile elaborare un piano strategico di sviluppo del servizio idrico integrato che sappia cogliere le effettive esigenze dell'utente e sia in grado di colmare le carenze impiantistiche pianificando delle scelte compatibili con le risorse del territorio.

I principali indicatori utilizzati allo scopo sono costituiti dalla lunghezza delle reti di acquedotto e fognatura, dalle indicazioni sul sistema di trattamento reflui (come il carico inquinante e la potenzialità degli impianti di depurazione) e dal grado di copertura del servizio, dato dal rapporto tra il numero di abitanti serviti e il totale della popolazione residente nell'Ambito.

La ricognizione delle infrastrutture si concretizza, quindi, in una disamina tecnica della filiera industriale del servizio idrico integrato, con l'obiettivo di giungere ad una identificazione puntuale delle caratteristiche e dello stato di funzionamento delle infrastrutture esistenti. Queste ambiziose finalità si confrontano con le oggettive difficoltà di recuperare tutte le informazioni necessarie a ricostruire il quadro impiantistico dell'Ambito. Le variabili più frequentemente osservate che entrano a far parte degli schemi di ricognizione possono sintetizzarsi come riportato nella **Tabella 10**.

Tabella 10 – Indicatori tecnici per segmento della filiera

Segmento della filiera	Variabili osservate
Reti acquedottistiche	- lunghezza della rete (km); - diametro e materiale delle condotte; - stato di conservazione (ottimo, buono, sufficiente, etc.); - anno di realizzazione;
Impianti di captazione	- portata captata media (l/sec); - livello statico della falda; - stato di conservazione (ottimo, buono, sufficiente, etc.); - anno di riferimento (entrata in esercizio e/o fine costruzione); - zone di tutela assoluta, di rispetto e di protezione;
Serbatoi	- capacità (mc); - stato di conservazione (ottimo, buono, sufficiente, etc.); - anno di riferimento (entrata in esercizio e/o fine costruzione);
Impianti di potabilizzazione	- potenzialità (mc/g); - stato di conservazione (ottimo, buono, sufficiente, etc.); - tipologia di trattamento;
Reti fognarie	- anno di riferimento (entrata in esercizio e/o fine costruzione); - lunghezza della rete (km); - diametro e materiale; - stato di conservazione (ottimo, buono, sufficiente, etc.);
Impianti di depurazione	- potenzialità (AE); - stato di conservazione (ottimo, buono, sufficiente, etc.); - tipologia di trattamento; - anno di riferimento (entrata in esercizio e/o fine costruzione).

Fonte: Utilitatis

I valori risultanti dalle ricognizioni che forniscono un quadro delle infrastrutture più immediato e di facile lettura sono la lunghezza delle reti e la potenzialità dei depuratori. In particolare, nella prima sono indicate, per Ambito, alcune dotazioni infrastrutturali in termini di estensione della rete di acquedotto (intesa come somma delle estensioni di adduzione e distribuzione), estensione della rete di fognatura (intesa come somma delle estensioni delle reti di raccolta e dei collettori) e potenzialità dei depuratori (in termini di abitanti equivalenti serviti). I valori totali desunti dai Piani (**Tabella 11**) ammontano a circa 336 mila chilometri di reti acquedottistiche, di cui circa 86 mila al Sud e 78 mila al Centro, e 167 mila chilometri di reti di fognature (di cui 43 mila al Sud e 41 mila al Nord Ovest). Per quanto riguarda la depurazione, risulta una potenzialità totale superiore ai 55 milioni di abitanti equivalenti, concentrati in particolare al Sud ed al Nord Ovest (più di 15 milioni di A.E). Relativamente alla potenzialità dei depuratori, in alcuni casi si riscontrano dei valori in termini di abitanti equivalenti ampiamente superiori rispetto alla popolazione residente nel rispettivo Ambito: ciò è dovuto, generalmente, alla presenza di una intensa attività artigianale, manifatturiera o industriale, da cui consegue un elevato fabbisogno di trattamenti.

Tabella 11 – Dotazione infrastrutturale per servizio per area geografica

Area Geografica	Rete totale di acquedotto (Km)	Rete totale di fognatura (Km)	Potenzialità dei depuratori (A.E.)
Nord Ovest	74.257	40.733	15.342.203
Nord Est	63.767	29.642	9.817.635
Centro	78.121	33.926	8.356.594
Sud	85.904	43.271	15.903.803
Isole	34.156	19.606	5.858.154
ITALIA	336.204	167.178	55.278.389

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani d'Ambito

I valori totali desunti dai Piani del campione oggetto di studio (**Tabella 12**) ammontano a circa 40 mila chilometri di reti acquedottistiche e 24 mila chilometri di reti di fognature. Per quanto riguarda la depurazione, risulta una potenzialità totale di quasi 10 milioni di abitanti equivalenti, dato che presenta però un significativo grado di incompletezza: nel campione di riferimento non sono disponibili i dati dell'ATO di Genova.

Tabella 12 - Dotazione infrastrutturale del servizio

Ambito	Rete acquedotto [km]	Rete fognatura [km]	Potenzialità Depuratori [A.E.]
ATO 3 - Torinese	9.871	6.618	2.970.000
ATO GE - Genova	3.539	2.296	nd
ATO 3 - Medio Valdarno	6.625	4.113	1.428.000
ATO Unico - Puglia	16.055	9.900	4.713.755
ATO 2 - Catania	4.156	1.509	227.036
Totale campione	40.246	24.436	9.338.791
Totale nazionale	336.204	167.178	55.278.389

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Il dimensionamento delle infrastrutture è vincolato dalle caratteristiche geomorfologiche degli Ambiti, rendendo i confronti complessi e in alcuni casi non effettuabili. Tuttavia si è cercato di costruire un parametro in grado di superare le singole specificità dei territori, basato sulla densità di infrastruttura e determinato dal rapporto tra chilometri di rete acquedotto e popolazione residente. Il parametro, calcolato per i comparti acquedotto e fognatura, può essere letto congiuntamente al livello di copertura del servizio, offrendo delle indicazioni relativamente al grado di difficoltà tecnica richiesto dalla gestione del servizio. Una rete poco estesa potrebbe infatti richiedere minori sforzi in termini di manutenzione (ad esempio nelle aree metropolitane più densamente popolate) oppure potrebbe indicare una effettiva scarsità di infrastruttura (nei territori dove il grado di copertura del servizio è più basso). L'indicatore del grado di copertura del servizio ha il pregio di essere uno strumento sufficientemente sintetico attraverso cui effettuare analisi comparative e valutare in via generale lo stato impiantistico del servizio. Costituisce inoltre un parametro riportato in quasi tutti i piani d'ambito, mentre sono di più difficile reperimento informazioni

quali l'età media delle condotte e degli impianti e il relativo grado di deterioramento, che sono state rilevate parzialmente.

Attraverso una comparazione territoriale delle medie ponderate calcolate sul grado di copertura dei servizi si è cercato di ricostruire un quadro dello stato delle infrastrutture esistenti in cui la variabile geografica stratifica il campione dei piani d'ambito studiati rendendo omogenei i raggruppamenti. Le aree del Nord e del Centro presentano mediamente una copertura del servizio acquedotto minore rispetto al Sud e alle Isole: questo fenomeno è almeno in parte da attribuire alla maggiore disponibilità della risorsa che favorisce l'accesso autonomo mediante pozzi privati – negli ATO delle regioni settentrionali che includono le zone alpine questa modalità è ancora più accentuata. Il consolidamento di queste pratiche nel lungo periodo ha determinato una maggiore limitazione della rete distributiva che tende a servire le aree raggiungibili a costi minori.

Dalla media ponderata per la popolazione residente risulta un grado di copertura per il servizio di acquedotto pari al 96,2%, per il servizio di fognatura pari all'86,3% e per il servizio di depurazione pari al 70,2% (**Tabella 13**).

Se la rete acquedottistica appare, in generale, sufficientemente estesa, vi sono degli ATO che si contraddistinguono per valori molto al di sotto della media, in particolare nell'area del Nord Est. Si noti che la presenza di alcuni valori particolarmente contenuti non è necessariamente indice di una carenza di approvvigionamento idrico ma può essere il risultato di un utilizzo diffuso di risorse che bypassano la rete di distribuzione. Un quadro decisamente diverso emerge per i servizi di fognatura e, soprattutto, di depurazione, i quali mostrano uno stato di insufficiente sviluppo.

Il valore pro capite medio nazionale di rete acquedottistica risulta pari a 8,27 km/ab. Il dato sulle densità infrastrutturali più elevate coincide solitamente con le regioni che hanno zone montane estese associate a dimensioni di bacini di utenza ridotti e, soprattutto, dispersi sul territorio. Il segmento di raccolta reflui presenta un simile profilo strutturale. Entrambi i parametri evidenziano una densità di infrastrutture molto elevata al Sud (9,35 km rete/ab per l'acquedotto e 4,39 km rete/ab per la fognatura) e, viceversa, particolarmente bassa nel Nord Ovest e nelle Isole (5,93 e 6,21 km rete/ab per l'acquedotto e meno di 3,5 km rete/ab per la fognatura).

Tabella 13 – Copertura del servizio e densità delle reti per area geografica

Area Geografica	Copertura acquedotto (%)	Copertura fognatura (%)	Copertura depurazione (%)	Km rete acq pro capite (km/ab)	Km rete fogn pro capite (km/ab)	Potenzialità dep pro capite (A.E./ab)
Nord-Ovest	97,3	90,9	77,8	5,93	3,18	1,36
Nord-Est	93,9	81,8	78,7	8,20	4,19	1,67
Centro	93,7	84,0	72,4	9,48	3,79	1,20
Sud	97,4	89,5	67,5	9,35	4,39	1,12
Isole	97,3	77,8	57,4	6,21	3,46	1,01
ITALIA	96,2	86,3	70,2	8,27	3,90	1,25

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani d'Ambito

Per quanto riguarda i 5 ATO studiati, l'intensità di rete pro capite più elevata si ha per il Medio Valdarno, con 5,54 km/ab (**Tabella 14**). Relativamente al grado di copertura del servizio, il valore più elevato nel campione di riferimento si osserva nell'ATO unico Puglia, con il 99,1% (**Figura 15**). L'ATO di Catania (con il 98,3%) si posiziona sopra la media nazionale (96,2%), mentre Torino e Medio Valdarno riportano coperture di poco inferiori. È necessario precisare che l'elevata percentuale di copertura del servizio acquedottistico dell'ATO di Catania fornisce un risultato incompleto. Infatti, scendendo più a fondo nell'analisi, si registra che oltre il 90% delle risorse idriche relative all'intero ambito (pari a circa 262 milioni di mc) rientra tra quelle definite "particolari" o "scadenti" secondo la classificazione operata nel Piano di Tutela emesso dalla Regione nel dicembre 2008. Questo significa che solo per il 10% della risorsa utilizzata si rileva la conformità dei parametri qualitativi con quelli imposti dalla norma.

Tale dato è verosimilmente conseguente anche al fatto che gli studi condotti necessitano di maggior approfondimento soprattutto sugli strati degli acquiferi del vulcano, resta comunque vero che nel periodo transitorio, cioè sino alla risoluzione delle non conformità, rimarrà da fronteggiare il grande livello di sfiducia verso i gestori che spesso si manifesta con il mancato pagamento del servizio e la costituzione di comitati che richiedono l'istituzione di tariffe differenziate per i casi in cui la risorsa non è idonea all'uso umano, creando quindi un circolo vizioso molto pericoloso

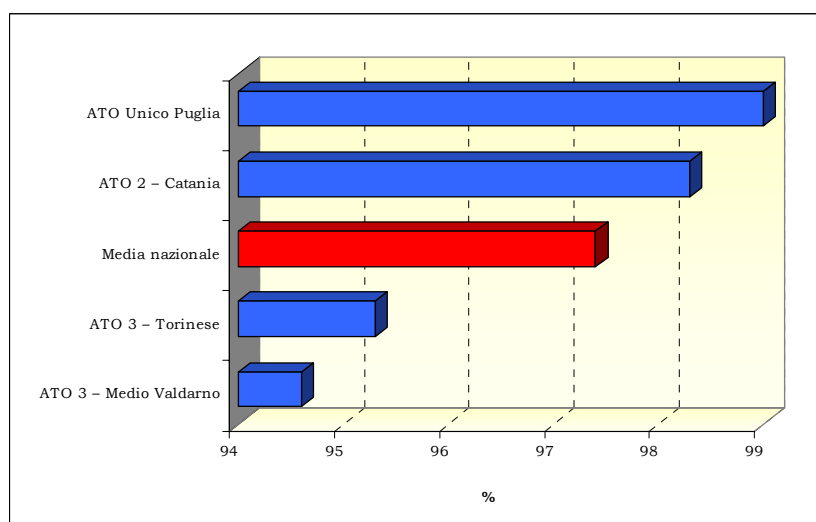
Le coperture del servizio fognatura (**Figura 16**) e depurazione (**Figura 17**) mostrano esiti molto diversi da quelli messi in luce dal servizio acquedotto: le percentuali di popolazione servita da questi segmenti sono, infatti, generalmente inferiori e, in particolare, le coperture più ridotte si riscontrano nell'ATO Catania (con un grado di copertura pari, rispettivamente, al 32% e al 13%), mentre quelle maggiori si rilevano negli ambiti pugliese e torinese (rispettivamente 99% e 85%).

Il parametro relativo alla dotazione di infrastrutture pro capite conferma i risultati emersi dall'analisi delle coperture del servizio: i livelli più elevati si riscontrano nel Medio Valdarno (3,44 km/ab) e nel Torinese (3,07 km/ab) mentre quello più ridotto è registrato a Catania (1,43 km/ab). Le potenzialità depurative pro capite mostrano, a loro volta, un consistente gap per l'Ambito di Catania (0,21 abitanti equivalenti pro capite), l'Ambito Torinese si attesta, invece, su dotazioni pro capite di 1,38 AE/ab, più elevata rispetto a quella media nazionale (1,25 AE/ab).

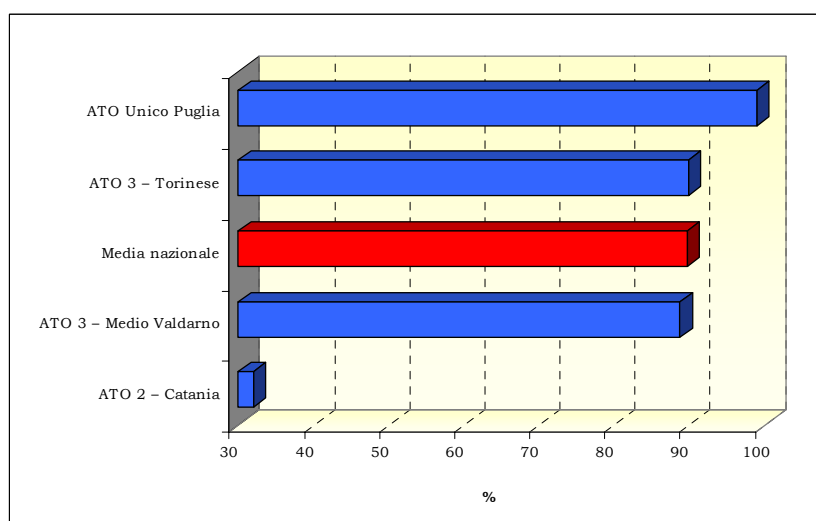
Tabella 14 – Copertura del servizio e densità delle reti

Ambito	Copertura acquedotto (%)	Copertura fognatura (%)	Copertura depurazione (%)	Rete acquedotto (Km/ab)	Rete fognatura (Km/ab)	Potenzialità depuratori (AE/ab)
ATO 3 - Torinese	95,3	90,0	85,0	4,58	3,07	1,38
ATO GE - Genova	nd	nd	nd	4,03	2,61	n.d.
ATO 3 - Medio Valdarno	94,6	88,8	70,2	5,54	3,44	1,19
ATO Unico - Puglia	99,1	99,1	62,7	3,94	2,43	1,16
ATO 2 - Catania	98,3	32,0	13,0	3,94	1,43	0,21
Totale campione	97,4	86,8	63,1	4,30	2,61	1,10
Media nazionale	96,2	86,3	70,2	8,27	3,90	1,25

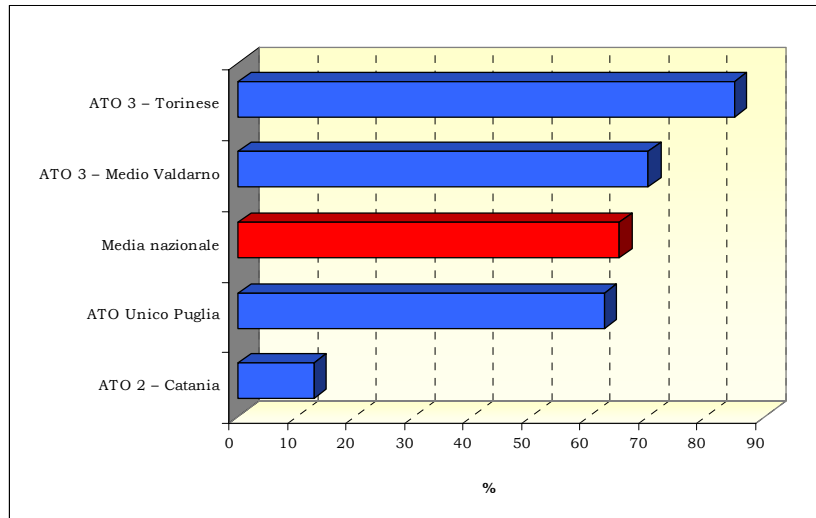
Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Figura 15 – Graduatoria del grado di copertura del servizio acquedotto (%)

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Figura 16 – Graduatoria del grado di copertura del servizio fognatura (%)

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Figura 17 – Graduatoria del grado di copertura del servizio depurazione (%)

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

5.3 Evoluzione della domanda

La valutazione della dinamica evolutiva della domanda di servizio idrico integrato, ed in particolare la quantificazione dei volumi che si prevede di erogare per uso potabile, riveste una notevole importanza al fine di determinare gli interventi e la connessa spesa per investimenti da realizzarsi nell'arco della durata del Piano. Allo stesso tempo, il ruolo svolto dalla variabile "volumi erogati" in sede di computo tariffario risulta fondamentale nella definizione della dinamica dei corrispettivi. La variabile "volumi erogati" assume, infatti, un ruolo strategico ai fini della determinazione della tariffa, fungendo da moltiplicatore dei ricavi afferenti il servizio, il che può condurre ad una situazione in contrasto rispetto a quanto auspicato a livello comunitario. Al riguardo, si ricorda che la Direttiva Quadro sulle acque n. 2000/60/CE stabilisce che "le politiche dei prezzi dell'acqua devono essere adottate in modo tale da incentivare un uso efficiente delle risorse idriche da parte degli utenti, contribuendo al raggiungimento di obiettivi ambientali" (art. 9, comma 1, par. 2), tra i quali rientra, normalmente, il contenimento dei consumi. Nella definizione della tariffa del SII (descritta con maggiore dettaglio nel **Capitolo 7**) è di fondamentale importanza tenere presente la dinamica dei volumi erogati nel tempo come determinante dell'equilibrio tra costi e ricavi. Ciò in ragione del diverso effetto degli stessi: se è vero che la componente variabile dei costi operativi può crescere al crescere dei volumi (come evidenziano le funzioni di costo operativo ex art. 13 del Metodo), l'incremento dei ricavi – inclusivo anche dell'effetto sulla quota di ammortamenti e remunerazione – sarà tale da più che compensare i maggiori oneri. All'interno di questo capitolo, dunque, sarà preso in considerazione lo sviluppo dei volumi erogati nei 5 Ambiti del campione, tenendo presente il suo ruolo di variabile che concorre alla definizione dell'evoluzione della tariffa unitaria.

In linea generale, la definizione del programma degli interventi richiede una preventiva analisi sulle disponibilità idriche dell'ATO, da effettuarsi attraverso la ricognizione degli impianti, e un esame dei vincoli esterni (ovvero i livelli di servizio minimi stabiliti dalle normative regionali, nazionali ed europee) e di quelli endogeni (fondamentalmente la domanda di acqua nell'ATO). In particolare, risulta necessario valutare la capacità delle fonti e delle strutture fisiche acquedottistiche, fognarie e depurative a soddisfare i fabbisogni della popolazione e dell'ambiente (tutela della salute e del territorio).

Quantificare la previsione di fabbisogno idrico è un'attività estremamente delicata e riguarda essenzialmente la stima dei volumi che dovranno essere erogati nell'ATO durante il periodo della pianificazione. A conferma della difficoltà di questo punto si noti che, nell'insieme dei Piani esaminati, emerge una forte asimmetria nel grado di approfondimento sviluppato e nei metodi di indagine utilizzati. In generale, si trovano nei Piani le descrizioni idrogeologiche del territorio, le descrizioni delle principali risorse (superficiali e sotterranee) – distinguendo tra fiumi, laghi, pozzi o sorgenti – e, nei Piani più approfonditi, un vero e proprio bilancio idrico risultante dalla differenza tra entrate (piogge, infiltrazioni, etc.) ed uscite (evaporazione, portata sorgiva, etc.).

Dall'analisi dei Piani d'Ambito si evince la possibilità di effettuare le stime della domanda attraverso l'analisi comparata di dati aventi origine diversa. Da una parte, vengono eseguite delle ricognizioni presso gli Enti gestori delle infrastrutture acquedottistiche, acquisendo dati in ordine alla popolazione servita, ai volumi erogati e a quelli immessi in rete. Dai documenti acquisiti emerge come sovente tali dati non risultino disponibili o di facile reperibilità. Dall'altra, vengono sviluppate delle stime vere e proprie, procedendo ad un'iniziale disaggregazione dei consumi idrici in base ai loro usi (civile, industriale, irriguo), per poi analizzarli singolarmente. Per quanto riguarda gli usi civili, le variabili generalmente più significative sono la popolazione residente e fluttuante (particolarmente importante per i centri sedi di residenze estive e per le città d'arte) e gli aspetti socio-economici (reddito pro capite, densità di popolazione, esistenza di quartieri residenziali, aree turistiche). Per la stima degli usi industriali, invece, si considerano la presenza di distretti industriali e lo sviluppo dell'industria locale. Infine, nell'ambito della misurazione degli usi irrigui si tiene conto del numero di aziende, della superficie agricola coltivata e delle superfici irrigate e delle caratteristiche climatiche della zona. L'analisi del livello di utilizzo degli impianti attuale e previsto e la valutazione della sostenibilità del prelievo, attraverso il calcolo del fabbisogno medio e del fabbisogno di punta in rapporto alla portata della rete, forniscono ulteriori utili elementi per la definizione del bilancio idrico complessivo dell'ATO.

I dati raccolti dai Piani studiati evidenziano, contrariamente a quanto auspicato dalla Direttiva Quadro, un trend di crescita della domanda di risorsa idrica, denunciando una certa difficoltà nel recepire a livello previsionale gli indirizzi di politica ambientale dell'UE. Nel medio periodo – e a seguito dell'esperimento delle revisioni tariffarie – un sistema di previsioni che fondi la sostenibilità tariffaria su ottimistiche previsioni di crescita dei

consumi sarà comunque soggetto ad aggiustamenti progressivi, legati ad una quantificazione della tariffa unitaria su grandezze effettive.

Per quanto riguarda gli usi domestici, dall'analisi dei documenti raccolti risulta un trend di crescita dei volumi erogati fino al 2020. Le previsioni di sviluppo per area geografica sono riportate in **Tabella 15**, i valori riportati nei Piani nazionali ammontano, per l'anno in corso, a circa 5,6 miliardi di metri cubi, di cui quasi 1,7 miliardi nel Nord Ovest. Nella Tabella successiva (**Tabella 16**) sono riportati gli incrementi percentuali della domanda rispetto alle quantità previste per il 2010. In media, è stato previsto un incremento dell'1,0% nei prossimi due anni, del 2,0% entro il 2015 e del 3,0% entro il 2020, con aumenti particolarmente sensibili nelle Isole e nel Meridione pari, rispettivamente, a +7,2% e +4,3% tra il 2010 ed il 2020 (**Figura 18**).

Tabella 15 – Estensione dei volumi erogati a livello nazionale (Mgl mc)

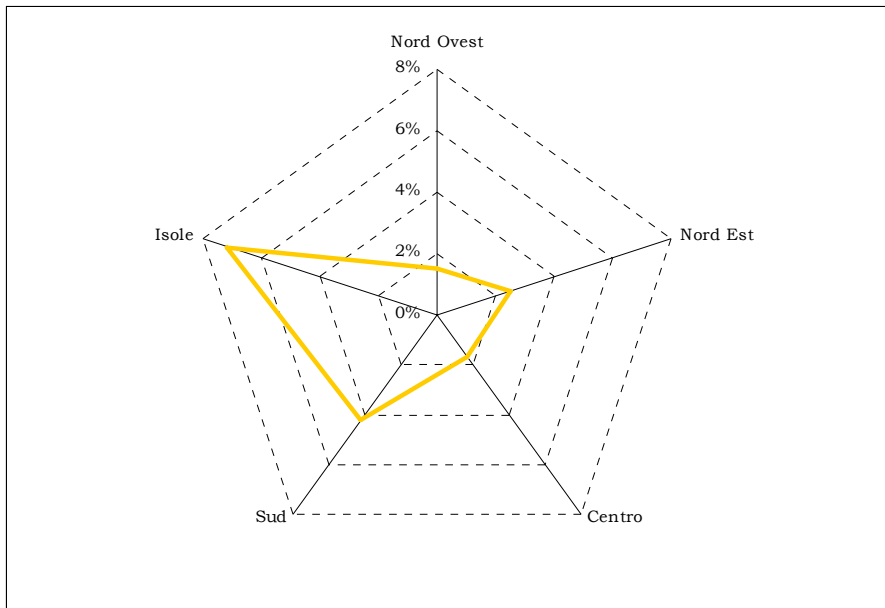
Area Geografica	2010	2011	2012	2015	2020
Nord Ovest	1.680.972	1.683.318	1.685.425	1.692.761	1.706.364
Nord Est	1.164.586	1.168.104	1.171.207	1.182.453	1.194.374
Centro	1.009.861	1.011.690	1.013.613	1.018.605	1.026.541
Sud	1.141.490	1.148.554	1.156.221	1.174.148	1.189.649
Isole	572.729	584.304	595.784	606.009	613.876
ITALIA	5.569.638	5.595.970	5.622.250	5.673.976	5.730.804

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Tabella 16 – Incrementi dei volumi erogati per area geografica (anno base 2010)

Area Geografica	2011	2012	2015	2020
Nord Ovest	0,1%	0,3%	0,7%	1,5%
Nord Est	0,3%	0,6%	1,5%	2,6%
Centro	0,2%	0,4%	0,9%	1,7%
Sud	0,6%	1,3%	2,9%	4,3%
Isole	2,0%	4,0%	5,8%	7,2%
ITALIA	0,5%	1,0%	2,0%	3,0%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Figura 18 – Incrementi dei volumi erogati tra il 2010 e il 2020

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Il trend evidenziato dal campione di riferimento presenta un andamento analogo a quello nazionale. La **Tabella 17**, che mostra la dinamica dei volumi erogati per ciascuna singola ATO, evidenzia che il maggior incremento di volume erogato previsto è stato registrato nell'ATO Unico Puglia, con un +3,2% (riferito al 2015, poiché per il 2020 il dato non è disponibile), seguito dall'ATO Catania (+2,0%). In controtendenza appare, invece, l'ATO di Genova, che stima ad oggi un decremento dello 0,1%. È, infine, previsto un trend costante dei volumi erogati per le ATO Torinese e Medio Valdarno.

Nel corso del 2010 i maggiori consumi idrici nel campione di riferimento si registrano nell'ATO Unico Puglia, con circa 239 milioni di mc, e nell'ATO Torinese, con circa 223 milioni di mc. I consumi previsti al 2015 sono, rispettivamente, 247 e 223 milioni di mc. L'incremento medio nazionale del volume totale di acqua erogata previsto nei prossimi 10 anni (il cui dettaglio è presentato nella **Tabella 18**) è meno accentuata nel nostro campione di riferimento, che registra una previsione di crescita media, fino al 2020, dell'1,6%.

La previsione di un trend di crescita (osservabile anche in **Figura 19**) si giustifica non tanto per una penetrazione del servizio di acquedotto, che ha ormai superato il 90% di copertura in quasi tutte le ATO, quanto per la previsione progressiva del superamento dell'abusivismo, che ancora oggi si registra in numerose aree territoriali. Si segnala, inoltre, che una parte degli incrementi previsti nei documenti di pianificazione non è rilevata dalle misurazioni presentate in quanto prevista per gli anni precedenti al 2010. In particolare, poiché i principali incrementi della domanda sono previsti nei primi anni di Piano, i volumi base su cui sono calcolati gli incrementi presentati nelle tabelle sono il risultato di proiezioni effettuate diversi anni

prima del 2010 e risultano, in alcuni casi, significativamente più elevati degli ultimi volumi effettivamente contabilizzati. Tale situazione è tanto più accentuata quanto meno recenti sono i Piani in esame, e si verifica, in particolare, per l'Ambito di Catania.

Tabella 17 – Sviluppo dei volumi erogati (Mgl mc)

Ambito	2010	2011	2012	2015	2020
ATO 3 - Torinese	223.400	223.400	223.400	223.400	223.400
ATO GE - Genova	84.639	84.188	83.737	82.836	84.596
ATO 3 - Medio Valdarno	88.600	88.600	88.600	88.600	88.600
ATO Unico - Puglia	239.223	240.780	243.063	246.870	nd
ATO 2 - Catania	113.400	114.200	115.100	117.500	121.700
Totale campione	749.262	751.168	753.900	759.206	518.296
Totale nazionale	5.569.638	5.595.970	5.622.250	5.673.976	5.730.804

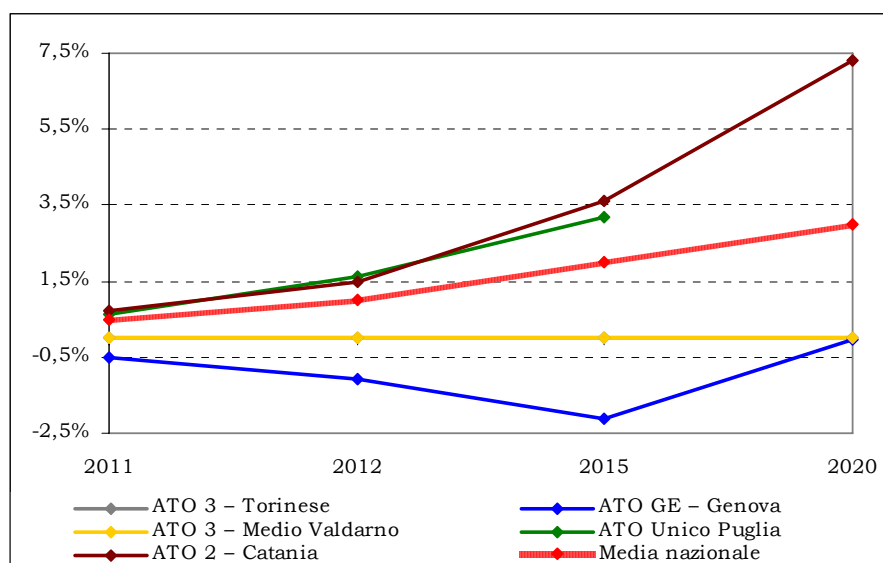
Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito.

Tabella 18 – Incrementi dei volumi erogati (anno base 2010)

Ambito	2011	2012	2015	2020
ATO 3 - Torinese	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ATO GE - Genova	-0,5%	-1,1%	-2,1%	-0,1%
ATO 3 - Medio Valdarno	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ATO Unico - Puglia	0,7%	1,6%	3,2%	nd
ATO 2 - Catania	0,7%	1,5%	3,6%	7,3%
Totale campione	0,3%	0,6%	1,3%	1,6%
Media nazionale	0,5%	1,0%	2,0%	3,0%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Figura 19 – Evoluzione degli incrementi dei volumi erogati



Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Emergono risultati interessanti confrontando tali valori con quelli presentati dall'ISTAT, che si riferiscono ad un periodo che va dal 1987 al 2008. Dalle risultanze che sono emerse nelle indagini svolte dall'ISTAT si evidenzia una flessione dei volumi erogati, che passano da circa 5,80 miliardi di mc nel 1987 a 5,53 miliardi di mc nel 2008, con un livello minimo pari a 5,45 miliardi di mc registrato nel 2005 (**Tabella 19**). Si delineano, quindi, due scenari contrastanti: il primo, stando alle previsioni effettuate dagli Enti di Ambito, prevede dei volumi erogati in costante crescita nel tempo, partendo, nel 2005, da un livello assoluto più basso; il secondo, sulla scorta delle rilevazioni ISTAT, mette in rilievo una tendenziale diminuzione dei volumi erogati.

Effettuando un confronto per area geografica (**Tabella 20**), si evincono, nel 2008, scostamenti percentuali dei dati da Piani di Ambito rispetto a quelli forniti dall'ISTAT pari a -9,7% per il Centro, -4,8% per il Nord Est, +1,6% per le Isole, +1,9% per il Nord Ovest e +4,8% per il Sud: pur restando la congettura di un utilizzo strategico della dinamica dei volumi erogati un'ipotesi da sottoporre ad attenta verifica, si può comunque affermare con ragionevole certezza che, se confermato, tale utilizzo strategico si è verificato in maniera non omogenea, emergendo soltanto in alcune aree del paese.

Tabella 19 – Acqua erogata per area geografica (Mgl mc)

Area Geografica	1987	1999	2005	2008
Nord Ovest	1.815.182	1.772.843	1.750.436	1.697.301
Nord Est	1.039.249	1.050.727	1.045.475	1.029.747
Centro	1.129.791	1.118.152	1.055.490	1.126.674
Sud	1.273.389	1.099.340	1.081.560	1.130.456
Isole	539.054	565.399	517.593	549.204
ITALIA	5.796.665	5.606.461	5.450.554	5.533.382

Fonte: ISTAT, Statistiche sulle acque (sezione download del sito internet)

Tabella 20 – Confronto dati ISTAT – Piani di Ambito per l'anno 2008 (Mgl mc)

Area Geografica	ISTAT	Utilitatis	Differenza
Nord Ovest	1.697.301	1.729.218	1,88%
Nord Est	1.029.747	980.434	-4,79%
Centro	1.126.674	1.017.365	-9,70%
Sud	1.130.456	1.176.357	4,06%
Isole	549.204	558.175	1,63%
ITALIA	5.533.382	5.461.549	-1,30%

Fonte: ISTAT, Statistiche sulle acque (sezione download del sito internet) e Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

5.4 Investimenti programmati

La stima del fabbisogno di investimenti necessari si basa sullo stato delle infrastrutture attualmente disponibili e gli standard di qualità prefissati dalle Autorità di Ambito. Per standard si intende l'obiettivo, sia esso di carattere strettamente impiantistico o più tipicamente gestionale, che i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione delle acque dovranno

raggiungere una volta che sia dato in gestione il territorio dell'Ambito Ottimale (per un approfondimento sugli standard di qualità si rinvia al **Capitolo 10**). Essi rappresentano la qualità con cui il servizio è erogato agli utenti e il livello di protezione dell'ambiente che la comunità decide di fissare.

Gli standard si riferiscono a diversi aspetti: dotazioni idriche pro capite, pressione in rete, portata minima all'utenza, qualità delle acque, rapporto con l'utenza, ecc. Il raggiungimento di tali standard è cadenzato temporalmente, e il piano degli investimenti ha come compito quello di portare i servizi idrici, in un arco temporale ragionevole, ai livelli minimi fissati dalla legge o dall'Autorità di Ambito. Esistono livelli di standard resi obbligatori dall'attuale normativa, come il livello di qualità delle acque potabili o quelli imposti agli scarichi delle acque depurate. Il raggiungimento e il mantenimento di tali livelli, a meno di deroghe temporanee, sono obbligatori, indipendentemente dall'intervento dell'Autorità di Ambito e della Convenzione di affidamento. Esistono livelli previsti da normative e regolamenti i cui tempi di attuazione devono essere individuati nel programma degli interventi; questo è il caso dei livelli minimi di servizio previsti dal DPCM 4/3/96, per i quali non viene esplicitamente indicato alcun limite temporale di raggiungimento. Esistono, poi, livelli di servizio previsti dalla Carta del Servizio Idrico Integrato, che il gestore dovrà raggiungere e mantenere seguendo uno schema generale emanato dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Esistono, infine, livelli di servizio che sono fissati dall'Autorità di Ambito e che sono individuati tenendo conto di particolari esigenze degli utenti in base alla peculiarità dell'Ambito.

Il Disciplinare Tecnico definisce due categorie di obiettivi per il gestore:

1. Standard tecnici (obiettivi strutturali di cui all'art. 14 della Convenzione);
2. Standard organizzativi (livelli di qualità del prodotto o del servizio di cui all'art. 15 della Convenzione).

Gli obiettivi prefissati dal Piano, quantificabili attraverso gli standard tecnici, sono articolati su tre filoni di intervento tra loro correlati:

- Investimenti necessari per il raggiungimento dei livelli di servizio, in merito all'erogazione dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione;
- Manutenzioni straordinarie, per conservare la capacità produttiva degli impianti esistenti;
- Interventi di razionalizzazione della gestione, consistenti nell'adeguamento tecnologico.

L'analisi del piano degli interventi prende le mosse dalla rilevazione dei dati economici sugli impegni finanziari previsti per ramo di attività e, nei casi in cui specificato, per macrotipologia. Gli investimenti (disaggregati in acquedotto, fognatura, depurazione e altri investimenti) possono essere suddivisi in due differenti tipologie:

1. interventi di costruzione di opere nuove;
2. interventi sulle opere esistenti.

La prima tipologia di investimento caratterizza gli Ambiti con un servizio ancora in fase di sviluppo, mentre la prevalenza di spesa su opere esistenti appare come il riflesso di una situazione di vetustà di infrastrutture già realizzate.

Gli interventi di costruzione di opere nuove hanno lo scopo di adeguare la situazione generale dell'Ambito agli obiettivi individuati, colmando le carenze individuate:

- carenze quantitative dell'offerta di servizio attuale o futura dovuta ad una mancanza di strutture, come ad esempio nuovi impianti di depurazione, nuove reti di acquedotto, fognatura e collettamento, etc.;
- carenze gestionali dell'offerta di servizio attuale o futura come ad esempio nuove stazioni di telecontrollo, nuovi impianti di protezione catodica, etc.;

Gli interventi sulle opere esistenti sono suddivisibili in due tipologie prevalenti:

1. interventi di ricostruzione/ripristino delle opere;
2. interventi per il mantenimento funzionale delle opere o manutenzione straordinaria.

Nel primo gruppo rientrano tutti gli interventi mirati alla ricostruzione di quelle opere che, per obsolescenza tecnologica, vetustà o cattivo stato di manutenzione, non sono in grado di svolgere il servizio cui sono destinate e necessitano di interventi di ripristino così incisivi da dover assumere, quale onere, quello pari o di poco inferiore al costo di costruzione *ex novo*. Gli interventi di mantenimento funzionale delle opere o manutenzione straordinaria hanno invece lo scopo di mantenere in stato di efficienza le opere esistenti attraverso un'adeguata manutenzione programmata, che prevede sostituzioni o miglioramenti di singole componenti delle opere.

La valutazione del piano degli interventi si fonda sulla rilevazione dei dati economici relativi agli impegni finanziari previsti per ramo di attività e, nei casi in cui specificato, per macrotipologia. La ripartizione della spesa per investimenti tra manutenzione straordinaria e nuove opere fornisce alcune interpretazioni sulle principali carenze del servizio idrico integrato, a seconda del prevalere dell'una o dell'altra componente. Infatti, maggiori interventi per la realizzazione di nuove opere dovrebbero indicare una situazione di servizi ancora in fase di sviluppo, con coperture da incrementare nel caso di reti idriche o di raccolta reflui, oppure con incompletezza della filiera a causa del mancato completamento del sistema di trattamento delle acque. Se si aggiunge che in molti Ambiti il disegno degli schemi di approvvigionamento non è stabilizzato, spesso la ricerca di nuove fonti si rende necessaria per risolvere problemi di eccessivo sfruttamento ambientale (ad esempio, il fenomeno di subsidenza in alcune aree del Paese), oppure di insufficienza della risorsa dovuta principalmente alle caratteristiche delle falde e della qualità dell'acqua. La prevalenza di

spesa per manutenzioni straordinarie appare, invece, il riflesso della necessità di efficientare il funzionamento del sistema delle infrastrutture esistenti.

Riguardo le metodiche di calcolo, la scomposizione degli investimenti in acquedotto, fognatura e depurazione ed altri investimenti è presentata in termini percentuali, sulla base dei calcoli effettuati sui dati disponibili, piuttosto che in valori assoluti, poiché in alcuni Piani tale livello di dettaglio non è riportato. La stessa motivazione è alla base della scomposizione degli investimenti programmati tra nuove opere e manutenzione straordinaria, introdotta nel seguito del Paragrafo, quando si analizzeranno gli investimenti per ramo di attività.

La ripartizione degli investimenti per tipologia è stata effettuata distinguendo, per ciascun ramo di attività, le opere di manutenzione straordinaria dalle nuove opere, secondo i criteri di ripartizione illustrati nei seguenti schemi (**Tabella 21**, **Tabella 22** e **Tabella 23**).

Tabella 21 – Interventi nel servizio acquedotto

Manutenzione straordinaria	Nuove opere
Miglioramento del livello di efficienza della rete	Ottimizzazione quali-quantitativa delle risorse idropotabili
Perfezionamento del livello di distribuzione qualitativo	Perfezionamento del livello di distribuzione quantitativo
Potenzialità della produttività delle fonti esistenti	Installazione misuratori di portata
Adeguamento reti e impianti (rifacimento pozzi, sorgenti, tubazioni, serbatoi, impianti vari)	Potenziamento della capacità di accumulo
Sostituzione di parti obsolete	Interventi inerenti tutte le situazioni di esaurimento o scarsità delle fonti segnalate dai gestori
Telecontrollo	Rilievo della rete e georeferenziazione
Messa in sicurezza pozzi	Estensione della rete
Manutenzione straordinaria non programmata	Attivazione di nuove captazioni
	Interconnessioni con altre reti di acquedotto
	Razionalizzazione della rete di acquedotto
	Predisposizione piano di emergenza
	Recinzione aree di tutela assoluta delle captazioni e opere per l'allontanamento delle acque meteoriche
	Predisposizione del piano di telerilevamento
	Opere idrauliche fisse, serbatoi, condutture
	Prestazioni professionali

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Tabella 22 – Interventi nel servizio fognatura

Manutenzione straordinaria	Nuove opere
Potenziamento del servizio	Completamento della copertura del servizio (estensione della rete)
Mantenimento del livello di efficienza delle reti	Ottimizzazione dell'efficienza idraulica della rete
Adeguamento/sistemazione reti e impianti (rifacimento tubazioni, impianti di sollevamento)	Misuratori di portata
Telecontrollo	Separazione tratti di rete
Manutenzione straordinaria non programmata	Estensione rete
Sostituzione tratti di rete esistente	Relining collettori
Spostamenti scarichi imoff	

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Tabella 23 – Interventi nel servizio depurazione

Manutenzione straordinaria	Nuove opere
Mantenimento del grado di efficienza degli impianti	Definizione e perfezionamento dell'equilibrio idrico di bacino
Adeguamento reti e impianti	Installazione misuratori di portata
Telecontrollo	Collettamento della depurazione di reti fognarie non depurate
Impianti di filtrazione	Costruzione sistemi di trattamento in sito
Manutenzione straordinaria non programmata	Potenziamento della capacità di trattamento degli impianti di depurazione
	Sistemi di alimentazione elettrica di soccorso
	Modularità degli impianti o realizzazione di collegamenti idraulici
	Installazione trattamento di disinfezione

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Sulla base di tutte le programmazioni di Ambito approvate in Italia è stata effettuata la stima del fabbisogno di investimento per macro ripartizione geografica, attraverso l'estensione, in base alla popolazione residente, dei valori indicati negli ATO studiati. In particolare, i valori estesi sono stati calcolati, per ciascuna area geografica, utilizzando il parametro dell'investimento medio pro capite annuo e moltiplicandolo per il periodo di riferimento (30 anni) e per la popolazione residente. Per i prossimi 30 anni, si stima quindi che la spesa per investimenti ammonterà a 64,1 miliardi di euro in riferimento all'intero servizio idrico integrato (**Tabella 24**), con un valore medio annuo di poco inferiore ai 2,14 miliardi. Il peso dei due fattori moltiplicativi è quantificabile in 8,6 miliardi di euro quale "effetto popolazione" e in 13,5 miliardi di euro quale "effetto durata".

L'ammontare del finanziamento pubblico risultante dai documenti analizzati è pari a 6,8 miliardi di euro, corrispondente all'11,3% del totale programmato. Al riguardo, è bene tener conto del fatto che la quantificazione

della percentuale di finanziamento pubblico è necessariamente imperfetta, poiché i contributi a fondo perduto evidenziati nei Piani di Ambito fanno riferimento ad un periodo solitamente non superiore al quinquennio, mentre la durata dei Piani può arrivare fino ad un massimo di 30 anni. Di conseguenza, la quota di finanziamento pubblico ottenuta con i dati disponibili potrebbe risultare ampiamente sottostimata.

Tabella 24 – Estensione a livello nazionale degli investimenti per i prossimi 30 anni

Area Geografica	Totale SII (mgl€)	Totale anno (mgl€/a)	Finanziamento pubblico	
			(mgl€)	(%)
Nord Ovest	14.652.438	488.415	835.942	5,7%
Nord Est	13.583.377	452.779	1.418.914	10,4%
Centro	10.807.149	360.238	624.451	5,8%
Sud	16.636.262	554.542	2.140.032	12,9%
Isole	8.448.494	281.616	1.816.400	21,5%
ITALIA	64.127.720	2.137.591	6.835.738	11,3%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Dall'esame dei singoli programmi di intervento emerge il fabbisogno di investimenti per ramo di attività – acquedotto da una parte e fognatura e depurazione dall'altra – al quale si aggiunge la voce riferita agli “Altri investimenti”, in cui sono stati ricompresi progetti di varia tipologia: dagli sviluppi di software gestionali, al telecontrollo (in alcuni casi), alla ricerca delle perdite e alle campagne di comunicazione (trattasi di una categoria residuale). In conseguenza delle ingenti quantificazioni relative a Sicilia e Campania, le macro ripartizioni Sud ed Isole esprimono, congiuntamente, il 45% circa del fabbisogno complessivo di investimenti indicato nei documenti analizzati, ovvero poco meno di 19 miliardi di euro, a fronte dei 42 miliardi totali (**Tabella 25**).

Guardando alla ripartizione per area geografica emerge una tendenza generale a concentrare le risorse disponibili verso investimenti nei servizi di fognatura e depurazione, che risultano significativamente superiori agli interventi programmati per il servizio acquedotto: i primi assorbono il 53,2% della spesa totale, mentre il secondo si ferma al 44,5%. Questi numeri appaiono coerenti in considerazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 335/08, in base alla quale è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 14, comma 1, della Legge Galli nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti *anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi*. Il Sud si distingue come la macro area con la massima concentrazione di spesa per investimenti dedicata al servizio acquedotto (circa il 53% del totale), mentre il Nord Est riporta la maggiore quota di investimenti in fognatura e depurazione (62%).

Riguardo ai finanziamenti pubblici, in base alle informazioni desunte dalla pianificazione approvata, le Isole beneficiano del più alto ammontare di

contributi, ossia 1,7 miliardi di euro, a fronte dei 4,8 miliardi di finanziamenti a fondo perduto predisposti a livello nazionale. Se rapportati al fabbisogno di investimento, tali contributi ammonterebbero al 21,5% della spesa complessiva espressa dalle Isole, con incidenze più basse nelle altre ripartizioni geografiche (12,9% per il Sud, 10,4% per il Nord Est e 5,7% sia per il Nord Ovest sia per il Centro).

Tabella 25 – Gli investimenti nel servizio idrico integrato per area geografica

Area Geografica	Acquedotto (%)	Fognatura e depurazione (%)	Altri investimenti (%)	TOTALE (mgI€)	Finanziamento pubblico (mgI€)
Nord Ovest	38,6%	58,5%	2,8%	9.213.149	525.623
Nord Est	36,7%	62,4%	0,9%	6.430.437	671.721
Centro	43,7%	51,0%	5,2%	7.624.612	440.560
Sud	53,1%	45,2%	1,7%	10.859.022	1.405.718
Isole	47,5%	51,9%	0,7%	7.992.719	1.718.409
ITALIA	44,5%	53,2%	2,3%	42.119.939	4.762.031

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Passando al nostro campione di 5 Ambiti, quelli con il più elevato fabbisogno di investimenti risultano l'Unico Puglia, con circa 1,6 miliardi di euro programmati, Catania, con 1,3 miliardi, e Torino, con 1,2 miliardi (**Tabella 26**). L'ammontare complessivo degli interventi pianificati nei 5 ambiti del campione è pari a 5,6 miliardi.

Guardando alla ripartizione per ramo di attività emerge una differenza contenuta fra gli interventi programmati per il servizio acquedotto e quelli relativi ai servizi di fognatura e depurazione: il primo assorbe il 44,5% della spesa totale, mentre i secondi il 53,2%. L'Ambito in cui si osserva la più alta quota di investimenti nel servizio acquedotto è quello pugliese (il 60% degli investimenti complessivi), mentre quello genovese riporta la maggiore quota di investimenti in fognatura e depurazione (62%).

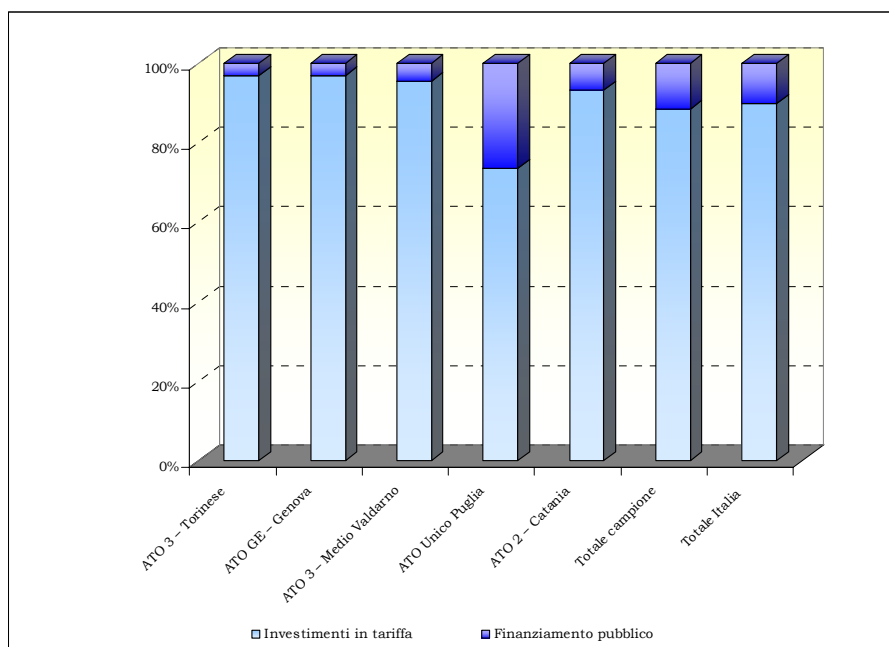
Riguardo ai finanziamenti pubblici, in base alle informazioni desunte dalla pianificazione approvata, si registrano quasi 4,8 miliardi di finanziamento pubblico predisposti a livello nazionale. Se rapportati al fabbisogno di investimento, tali contributi ammontano all'11,3% della spesa complessiva, con incidenze particolarmente elevate per la Puglia (36,1%) e Catania (7,4%).¹⁹

¹⁹ Per l'ATO di Catania era inoltre previsto un finanziamento derivante dal fondo vincolato ex art.15 L. n. 36/94, pari a 170 milioni di euro, oggi non più disponibile per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 338/08.

Tabella 26 – Gli investimenti nel servizio idrico integrato programmati nei Piani

Ambito	Acquedotto (%)	Fognatura e depurazione (%)	Altri investimenti (%)	TOTALE (mgI€)	Finanziamento pubblico (mgI€)
ATO 3 - Torinese	35,3%	49,2%	12,1%	1.194.158	40.582
ATO GE - Genova	35,1%	61,6%	3,3%	747.431	23.853
ATO 3 - Medio Valdarno	39,4%	40,3%	15,3%	664.095	32.883
ATO Unico - Puglia	60,3%	31,0%	8,7%	1.486.990	535.500
ATO 2 - Catania	45,6%	54,4%	0,0%	1.600.000	119.150
Totale campione	46,6%	47,3%	4,9%	5.567.146	750.728
Totale nazionale	44,5%	53,2%	2,3%	42.119.939	4.762.031

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Figura 20 – Finanziamenti pubblici agli investimenti nel SII (%)

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Passando all'analisi degli indicatori sintetici regionali, sono stati elaborati i seguenti parametri:

- *Investimenti pro capite per ramo di attività*, ottenuti dal rapporto tra totale investimenti e popolazione residente, separatamente per i tre servizi; il valore degli investimenti è al netto dei finanziamenti pubblici, ad eccezione dei casi in cui non è stato possibile scorporare tale voce;
- *Investimenti pro capite per il SII*, ottenuti dal rapporto tra totale investimenti previsti per l'intero comparto SII e popolazione residente; il rapporto è sempre al lordo dei finanziamenti pubblici e rappresenta il programma di spesa per infrastrutture coperto mediante entrate tariffarie e fiscali;

- *Investimenti pro capite annui*, ottenuti dal rapporto tra investimenti pro capite e anni di pianificazione; il rapporto costituisce un indicatore svincolato dalla variabile temporale.
- *Investimenti per volume erogato medio annuo*, ottenuti dal rapporto tra totale investimenti e volumi erogati in un anno, ricavati come media dei volumi venduti per l'intero periodo; esso indica la spesa unitaria di investimento per metro cubo d'acqua venduto annualmente all'utenza. L'indicatore consente di assorbire la variabilità derivante dalle funzioni di domanda;
- *Investimenti per chilometro di rete*:
 - per il servizio acquedotto e per l'intero comparto SII sono ottenuti dal rapporto tra totale investimenti e chilometri di rete acquedotto (adduzione e distribuzione);
 - per il servizio fognatura e depurazione, sono rappresentati dal rapporto tra totale investimenti e chilometri di rete destinati alla raccolta dei reflui (nei Piani in cui era specificato include anche il collettamento).

Si osservano valori medi per area significativamente differenziati. L'area del Nord Est si presenta al vertice della graduatoria pro capite, con una spesa annua pari a 42,66 €/ab/anno (**Tabella 27**), mentre i valori più contenuti si registrano al Nord Ovest e al Centro (rispettivamente 32,35 €/ab/anno e 32,46 €/ab/anno). La media nazionale ponderata per la popolazione residente è pari a 37,32 €/ab/anno.

Tabella 27 – Gli investimenti nel servizio idrico integrato in funzione di alcuni parametri caratteristici per area geografica

Area Geografica	Investimenti pro capite (€/ab)	Investimenti pro capite annui (€/ab/anno)	Investimenti per volumi erogati medi annui (€/mc)	Investimenti per km rete (mgI€/km)
Nord Ovest	736,72	32,35	6,78	152,09
Nord Est	929,80	42,66	10,99	107,91
Centro	743,26	32,46	8,78	156,87
Sud	782,72	40,56	9,41	165,58
Isole	1.210,86	41,78	14,11	279,03
ITALIA	839,72	37,32	9,48	168,68

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Dall'analisi per indicatori sul dato complessivo di investimenti (**Tabella 28**), l'Ambito di Catania si posiziona al vertice della graduatoria pro capite, con una spesa annua pari a 49,16 €/ab/anno, seguito dagli Ambiti Unico Puglia e Medio Valdarno, rispettivamente con 40,42 e 36,52 €/ab/anno (**Figura 21**). I valori più contenuti si registrano, invece, negli Ambiti di Genova (33,44 €/ab/anno) e Torino (34,15 €/ab/anno), mentre la media del campione ponderata per la popolazione residente è pari a 37,99 €/ab/anno.

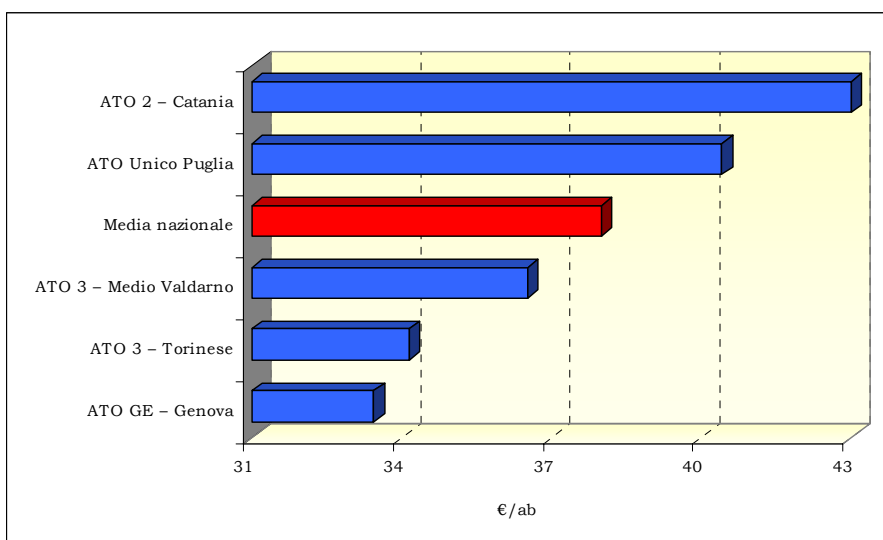
In merito alla programmazione degli investimenti per volume erogato medio annuo (**Figura 22**), spicca ancora una volta il dato riferito all'Ambito di Catania (13,91 €/mc), significativamente superiore rispetto a quello di tutti gli altri Ambiti del campione (che riportano un dato medio ponderato per la popolazione di 7,14 €/mc). I valori minori risultano corrispondere, invece, all'Ambito torinese (5,27 €/mc) e a quello pugliese (6,20 €/mc). La spesa media annua per metro cubo erogato si attesta, a livello nazionale, a 9,48 €/mc.

Tabella 28 – Gli investimenti nel servizio idrico integrato in funzione di alcuni parametri caratteristici

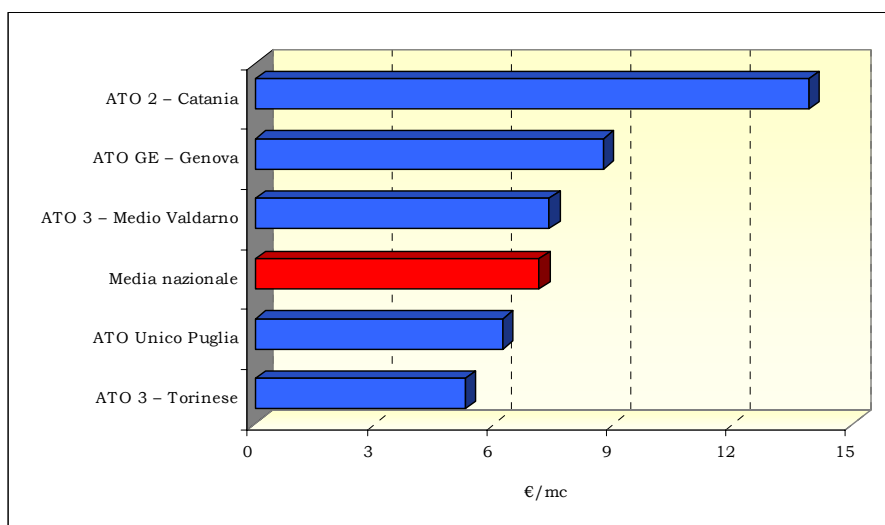
Ambito	Investimenti pro capite (€/ab)	Investimenti pro capite annui (€/ab/anno)	Investimenti per volumi erogati medi annui (€/mc)	Investimenti per km rete (mgI€/km)
ATO 3 - Torinese	546,33	34,15	5,27	119,23
ATO GE - Genova	835,92	33,44	8,76	189,99
ATO 3 - Medio Valdarno	547,83	36,52	7,39	98,82
ATO Unico - Puglia	363,75	40,42	6,20	92,43
ATO 2 - Catania	1.474,69	49,16	13,91	384,99
Media campione	601,75	38,83	7,27	142,35
Media nazionale	839,72	37,32	9,48	168,68

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Figura 21 – Graduatoria della spesa annua pro capite per investimenti nel SII



Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Figura 22 – Graduatoria della spesa annua al metro cubo per investimenti nel SII

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Passando ad analizzare gli investimenti programmati per ciascun ramo di attività, e considerando il complesso delle informazioni sugli investimenti relativi al servizio acquedotto, si osserva una netta prevalenza delle pianificazioni dedicate ai rifacimenti di opere preesistenti, rispetto a quelle che prevedono impegni nella realizzazione di nuove infrastrutture. In particolare, il 60,0% delle risorse necessarie a livello nazionale, stimate in circa 15,75 miliardi di euro, è destinato alle manutenzioni straordinarie (**Tabella 30**).

Il segmento acquedotto esprime un'esigenza di risorse avvertita, in quasi la metà dei casi, dalle aree Sud ed Isole che, congiuntamente, prevedono di stanziare oltre 7,7 miliardi di euro per spese di investimento. Nel suo complesso, la macroarea meridionale investe il 50,9% delle proprie risorse nella realizzazione di nuove opere, attestandosi, in questo modo, ben al di sopra di quanto registrato, in media, a livello nazionale (40,0%).

Tabella 29 – Gli investimenti nel servizio acquedotto per area geografica

Area Geografica	Totale (mgI€)	Nuove Opere (%)	Manutenzione Straordinaria (%)
Nord Ovest	3.519.588	39,0%	61,0%
Nord Est	1.893.179	35,1%	64,9%
Centro	2.572.605	50,3%	49,7%
Sud	4.960.492	50,9%	49,1%
Isole	2.803.812	18,8%	81,2%
ITALIA	15.749.677	40,0%	60,0%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Relativamente al campione in esame (**Tabella 30**), gli ATO che dimostrano maggiore propensione agli investimenti in manutenzione straordinaria sono quelli di Genova (81,4%) e Catania (79,5%), mentre per quanto riguarda la

realizzazione di nuove infrastrutture si segnalano il Torinese e l'Unico Puglia con valori pari, rispettivamente, al 49,6% e il 42,8%.

Per quanto riguarda l'ammontare monetario degli investimenti programmati, la più alta previsione di spesa nel servizio acquedotto si registra negli Ambiti Unico Puglia (circa 1 miliardo di euro) e Catania (circa 730 milioni di euro). Gli Ambiti di Genova e Medio Valdarno hanno programmato per il ramo acquedottistico circa 260 milioni di euro di investimenti, corrispondente alla spesa minima riscontrata nelle pianificazioni del campione.

Tabella 30 – Gli investimenti nel servizio acquedotto

Ambito	Totale (mgI€)	Nuove Opere (%)	Manutenzione Straordinaria (%)
ATO 3 - Torinese	415.131	49,6%	50,4%
ATO GE - Genova	260.124	18,6%	81,4%
ATO 3 - Medio Valdarno	258.039	nd	nd
ATO Unico - Puglia	971.036	42,8%	57,2%
ATO 2 - Catania	730.080	20,5%	79,5%
Totale campione	2.634.409	34,4%	65,6%
Totale nazionale	15.749.677	40,0%	60,0%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

L'analisi degli indicatori parametrici per macro area evidenzia una notevole variabilità degli stessi (**Tabella 32**). In riferimento all'ammontare degli investimenti pro capite, si segnala una forchetta compresa tra il dato massimo delle Isole (597 €/ab) e quello minimo del Nord Ovest (281 €/ab), a fronte di un dato medio nazionale pari a 354 €/ab.

Allo scopo di tenere in considerazione la variabile "durata" dei Piani, è stata analizzata l'incidenza annua degli investimenti pro capite e per volume erogato medio annuo. In merito al primo indicatore, si registra un valore medio nazionale pari a 16,46 €/ab/anno, con punte al Sud (22,41 €/ab/anno) e al Nord Ovest (12,15 €/ab/anno), mentre per il secondo si osserva un livello di 3,95 €/mc, con valori più elevati nelle Isole (8,84 €/mc) e più bassi nel Nord Est (36,35 €/mc).

L'indicatore che misura l'incidenza della spesa per investimenti per chilometro di rete mette in relazione la componente economica con un parametro infrastrutturale. Il valore medio nazionale si aggira intorno ai 73 mila €/km, con Sud ed Isole che si confermano le macro ripartizioni con la maggior concentrazione di investimenti per chilometro di rete, distinguendosi come le aree geografiche con uno stanziamento di risorse superiore alla media nazionale in relazione a ciascuna delle variabili considerate.

Tabella 31 – Gli investimenti nel servizio acquedotto in funzione di alcuni parametri caratteristici per area geografica

Area Geografica	Investimenti pro capite (€/ab)	Investimenti pro capite annui (€/ab/anno)	Investimenti per volumi erogati medi annui (€/mc)	Investimenti per km rete (mgI€/km)
Nord Ovest	281,44	12,15	2,47	56,31
Nord Est	315,90	15,68	3,66	36,35
Centro	290,75	12,82	3,45	65,51
Sud	398,50	22,41	4,79	78,15
Isole	597,20	19,91	6,83	155,12
ITALIA	354,07	16,46	3,95	72,95

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Scendendo al dettaglio di singoli ATO, in riferimento all'ammontare degli investimenti pro capite si segnala una forchetta compresa tra il dato massimo di Catania, 673 €/ab, e quello minimo di Torino, 193 €/ab (**Tabella 32**).

In merito all'incidenza annua degli investimenti pro capite, l'Ambito Unico Puglia ha mostrato il valore più elevato (26,45 €/ab/anno), seguito dall'ATO Catania (circa 22,43 €/ab/anno), a fronte di un valore medio nazionale pari a 16,46 €/ab/anno. La spesa pro capite annua più modesta è stata, invece, registrata dall'Ambito di Genova, in cui si è attestata a 11,73 €/ab/anno.

Anche per quanto concerne l'incidenza annua degli investimenti rapportati ai volumi medi erogati, gli Ambiti di Catania ed Unico Puglia si confermano ai livelli massimi (rispettivamente, con 6,35 e 4,06 €/mc), mentre in corrispondenza del valore più basso della graduatoria si segnala il Torinese (1,86 €/mc).

Infine, l'incidenza della spesa per investimenti per chilometro di rete mette in luce, nei limiti dell'analisi, i risultati dell'ATO di Catania, nel quale risultano 176 mila €/km. Al di sotto del valore medio nazionale (73 mila €/km) si posizionano i restanti quattro Ambiti del campione, il cui livello minimo è rappresentato dai 42 mila €/km del torinese.

Tabella 32 – Gli investimenti nel servizio acquedotto in funzione di alcuni parametri caratteristici

Ambito	Investimenti pro capite (€/ab)	Investimenti pro capite annui (€/ab/anno)	Investimenti per volumi erogati medi annui (€/mc)	Investimenti per km rete (mgI€/km)
ATO 3 - Torinese	192,70	12,04	1,86	42,06
ATO GE - Genova	293,23	11,73	3,07	66,65
ATO 3 - Medio Valdarno	215,92	14,39	2,91	38,95
ATO Unico - Puglia	238,02	26,45	4,06	60,48
ATO 2 - Catania	672,90	22,43	6,35	175,67
Media campione	280,22	19,76	3,58	67,40
Media nazionale	354,07	16,46	3,95	72,95

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Per quanto concerne i servizi di fognatura e di depurazione, l'ammontare complessivo degli interventi previsti nei servizi fognatura e depurazione è di 18,8 miliardi di euro (**Tabella 34**), il 52% dei quali è impiegato in attività di manutenzione straordinaria. Più di un quarto del fabbisogno di risorse è espresso dall'area del Nord Ovest (5,3 miliardi di euro), dove la Lombardia segnala la spesa per investimenti più alta. Il Sud e le Isole generano circa il 40% dell'ammontare complessivo degli interventi programmati (7,3 miliardi di euro), valore a cui contribuisce in particolar modo la Sicilia, esprimendo un bisogno di risorse di circa 3 miliardi di euro, e la Campania (con 1,7 miliardi).

In riferimento alla ripartizione della spesa tra manutenzione straordinaria e nuove opere, si evidenzia che l'ammontare degli interventi in rifacimenti risulta maggiore dell'impegno nella realizzazione di nuove infrastrutture, come d'altronde emerso per il servizio di acquedotto, nonostante il dato medio nazionale abbia suggerito, in questo caso, una suddivisione delle risorse per tipologia di investimento meno sbilanciata a favore degli interventi di manutenzione delle opere preesistenti. Tale risultato è ragionevole se si considera che il grado di copertura dei servizi fognatura e depurazione è meno elevato rispetto a quello del ramo acquedotto, il quale, conseguentemente, esprime un bisogno di nuovi interventi relativamente inferiore.

Tabella 33 – Gli investimenti nel servizio fognatura e depurazione per area geografica

Area Geografica	Totale (mgI€)	Nuove Opere (%)	Manutenzione Straordinaria (%)
Nord Ovest	5.334.624	56,3%	43,7%
Nord Est	3.217.306	53,1%	46,9%
Centro	3.002.142	47,0%	53,0%
Sud	4.217.178	51,6%	48,4%
Isole	3.064.854	36,5%	63,5%
ITALIA	18.836.104	48,3%	51,7%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Per quanto concerne i singoli Piani d'ambito oggetto del rapporto emergono alcuni casi di impegno finanziario considerevole, come quello espresso dall'Ambito di Catania, con quasi 870 milioni di euro (**Tabella 34**).

Per quanto concerne l'incidenza degli investimenti in nuove opere, la quota più elevata si registra nell'ATO di Genova (in cui quasi il 75% delle risorse è destinato alle nuove infrastrutture), seguito dall'Unico Puglia (74% circa). Maggiormente propenso agli interventi di manutenzione straordinaria si dimostra, invece, l'Ambito torinese, che destina il 54% circa della spesa a questa tipologia di investimento.

Tabella 34 – Gli investimenti nel servizio fognatura e depurazione

Ambito	Totale (mgI€)	Nuove Opere (%)	Manutenzione Straordinaria (%)
ATO 3 - Torinese	578.960	46,1%	53,9%
ATO GE - Genova	456.740	74,3%	25,7%
ATO 3 - Medio Valdarno	263.775	nd	nd
ATO Unico - Puglia	504.999	73,8%	26,2%
ATO 2 - Catania	869.920	60,1%	39,9%
Totale campione	2.674.395	62,7%	37,3%
Totale nazionale	18.836.104	48,3%	51,7%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Passando agli indicatori parametrici, dall'elaborazione dei parametri sintetici per area geografica (**Tabella 36**), si osserva che la spesa media nazionale pro capite ammonta a 424 €/ab, variando tra un minimo di 339 €/ab al Sud e al Centro ed un massimo di 653 €/ab nelle Isole. Il Nord Est risulta, invece, l'area che investe maggiormente in termini pro capite annui (26,23 €/ab/anno), mentre le Isole riportano l'intensità di investimenti più elevata in relazione ai metri cubi erogati (7,44 €/mc), a fronte di una spesa media nazionale pari, rispettivamente, a 18,66 €/ab/anno e 4,57 €/mc.

Analizzando l'investimento in rapporto alla lunghezza della rete di raccolta reflui, il valore più elevato si registra nelle Isole (302 mila €/km) mentre la macro area del Nord Est riporta l'ammontare di investimenti più ridotto (115 mila €/km). Il valore medio nazionale risulta pari a 156 mila €/km.

Tabella 35 – Gli investimenti nel servizio fognatura e depurazione in funzione di alcuni parametri caratteristici per area geografica

Area Geografica	Investimenti pro capite (€/ab)	Investimenti pro capite annui (€/ab/anno)	Investimenti per volumi erogati medi annui (€/mc)	Investimenti per km rete (mgI€/km)
Nord Ovest	426,58	18,67	3,72	145,90
Nord Est	541,09	26,23	6,50	115,02
Centro	339,30	14,41	3,77	162,30
Sud	338,78	16,86	3,96	122,02
Isole	652,80	21,76	7,44	301,79
ITALIA	423,75	18,66	4,57	155,73

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Relativamente agli Ambiti, si rileva che la previsione di spesa per fognatura e depurazione per abitante raggiunge il suo picco nell'ATO Catania, con 801 €/ab, mentre tocca il livello minimo in Puglia, con circa 124 €/ab (**Tabella 36**).

L'investimento medio annuo per abitante presenta risultati analoghi, raggiungendo il massimo livello nell'ATO Catania (26,73 €/ab/anno) ed il valore più contenuto nell'Unico Puglia (13,75 €/ab/anno).

Anche l'incidenza della spesa unitaria di investimento rapportata al volume medio annuo erogato e l'investimento in rapporto alla lunghezza della rete di raccolta reflui risultano minimi in Puglia (rispettivamente 2,11 €/mc e 51 mila €/km) e massimi a Catania (rispettivamente 7,56 €/mc e 576 mila €/km).

Tabella 36 – Gli investimenti nel servizio fognatura e depurazione in funzione di alcuni parametri caratteristici

Ambito	Investimenti pro capite (€/ab)	Investimenti pro capite annui (€/ab/anno)	Investimenti per volumi erogati medi annui (€/mc)	Investimenti per km rete (mgI€/km)
ATO 3 – Torinese	268,75	16,80	2,59	87,48
ATO GE – Genova	514,87	20,59	5,40	205,92
ATO 3 - Medio Valdarno	220,72	14,71	2,98	64,13
ATO Unico – Puglia	123,78	13,75	2,11	51,01
ATO 2 – Catania	801,79	26,73	7,56	576,49
Media campione	284,48	16,72	3,27	136,30
Media nazionale	423,75	18,66	4,57	155,73

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

6 Modelli gestionali e organizzativi previsti nei documenti analizzati

6.1 Introduzione

Come accennato nel **Capitolo 4**, con l'obiettivo di quantificare i costi operativi del servizio idrico integrato, il Piano d'Ambito è chiamato a delineare il modello gestionale e organizzativo, che "definisce la struttura operativa mediante la quale il gestore assicura il servizio all'utenza e la realizzazione del programma degli interventi" (c. 5, art 149 D. Lgs. n. 152/2006). Dall'esame delle pianificazioni di ambito si desume che le Autorità d'Ambito, nel quadro di uno studio di fattibilità della gestione del servizio idrico integrato, possono tracciare solo gli elementi essenziali del modello gestionale, mentre la definizione puntuale dell'assetto organizzativo è demandata al soggetto gestore a cui compete la responsabilità di realizzare territorialmente e funzionalmente il servizio nelle modalità e secondo i criteri imprenditoriali che ritiene più opportuni.

L'obiettivo di pertinenza del Piano d'Ambito consiste, dunque, nell'indicare le linee guida generali in merito all'assetto organizzativo e gestionale, di cui si forniranno i criteri di riferimento nel **Paragrafo 6.2**, esponendo nel successivo **Paragrafo 6.3** le specifiche che caratterizzano il campione osservato riguardo l'organizzazione industriale della filiera e la *governance* del servizio. L'approfondimento quantitativo presentato nel **Paragrafo 6.4** fornisce un inquadramento dei livelli di costo operativo coperti in tariffa relativi al contesto nazionale e del campione oggetto di studio. Un focus particolare viene dedicato alla componente di costo esogeno del canone di servizio, esponendone gli aspetti quantitativi e di regolazione (**Paragrafo 6.5**).

Nel presente capitolo si danno per acquisiti i concetti teorici e di principio sottesi al modello di regolazione dei costi operativi in particolare, e della tariffa in generale, del servizio idrico integrato, per il cui approfondimento si rimanda al **Capitolo 7**.

6.2 I principi della regolazione nella definizione dei costi operativi di progetto

L'individuazione della componente tariffaria dei costi operativi richiede l'adozione e lo sviluppo di un modello gestionale ed organizzativo, finalizzato al computo dei corrispettivi. Pertanto, tutte le valutazioni in merito ai livelli occupazionali, alle qualifiche del personale, alle strutture centrali e periferiche d'impresa e ad ogni altro aspetto organizzativo devono essere considerate di natura fondamentalmente orientativa, se non attinenti alla determinazione dei livelli minimi di servizio. Il gestore, almeno in linea di principio, conserva l'autonomia imprenditoriale di definire il proprio modello organizzativo.

Per comprensibili motivi di esposizione, gli studi sulle grandezze del servizio idrico integrato trattano in maniera separata i grandi temi rappresentati da investimenti, costi e tariffa; ciò non deve tuttavia far perdere di vista la circostanza che dette variabili sono fortemente correlate, per cui le ipotesi di sviluppo di una determinano l'andamento delle altre. Nello specifico, la progettazione e lo sviluppo temporale dei costi operativi da parte dell'AATO si fonda sulla valutazione combinata dello stato delle infrastrutture, che ha un consistente impatto sugli oneri di manutenzione ordinaria, nonché sulla tempistica degli interventi volti al rinnovo/estensione dei beni. Infatti, gli ampliamenti di reti e impianti originano degli aumenti di costi operativi valutabili nella misura in cui si incrementano variabili tecniche quali, ad esempio, l'energia elettrica e le manutenzioni, oppure variabili di tipo organizzativo che si traducono in maggiori unità di lavoro. Diversamente, i rifacimenti²⁰ danno luogo nel medio/lungo periodo ad efficientamenti organizzativi attraverso l'attuazione di piani di manutenzione ordinaria programmata. È facilmente intuibile come le condizioni iniziali delle infrastrutture e le caratteristiche dei piani di investimento siano specifici per ciascun ambito e diano luogo a valutazioni e stime dei costi proprie dell'area.

La funzione di costo del servizio idrico integrato incorpora fattori territoriali e di gestione riferiti all'ambito e al soggetto gestore, di cui si indicano nel seguito quelli di maggior rilievo:

- Caratteristiche geomorfologiche, quali altimetria del territorio, distanza delle fonti di approvvigionamento e tipologia, presenza di corpi recettori per l'immissione nell'ambiente dei reflui depurati, fenomeni di intrusione marina nelle falde, etc. Posto che l'elenco potrebbe crescere ulteriormente, gli elementi citati sono un esempio di come la natura del territorio contribuisca a definire i connotati della filiera industriale del servizio;
- Qualità delle acque e approvvigionamento. Nei casi in cui la risorsa sia di bassa qualità, ovvero con presenza di inquinanti, siano essi di origine ambientale o antropica, sono necessari processi industriali di potabilizzazione costosi. Se la disponibilità di risorsa all'interno dell'ambito non è sufficiente per far fronte ai consumi, l'area si trova in una situazione di dipendenza da fornitori esterni per l'approvvigionamento idrico; l'acquisto di acqua da terzi diviene quindi un onere che aumenta la "rigidità" della struttura dei costi;

²⁰ Rifacimenti, noti anche come "manutenzioni straordinarie", si riferiscono a interventi su infrastrutture già esistenti il cui grado di obsolescenza è tale da richiedere la sostituzione a nuovo in ordine a:

- Inefficienza funzionale per rotture o malfunzionamento, con conseguente aggravio di oneri sulla gestione;
- Inadeguatezza rispetto alla normativa. Ad esempio, può accadere che un bene abbia raggiunto il termine della vita utile ma il suo buono stato ne permette ancora l'impiego: in casi del genere potrebbe risultare una non conformità ai requisiti di legge fissati successivamente alla sua realizzazione.

- Caratteristiche socio-economiche. Si citano nel seguito alcuni fattori ricadenti in questa categoria, identificabili in:
 - densità abitativa (territori con elevate concentrazioni di abitanti attivano economie di scala positive rispetto a modelli di urbanizzazione dispersi);
 - presenza di flussi turistici, che determinano picchi di domanda in periodi di maggior scarsità idrica e sovraccarico dell'impiantistica di trattamento dei reflui;
 - tessuto industriale sviluppato, che richiede in molti casi elevati livelli di servizio nell'approvvigionamento e ancor di più nella raccolta e trattamento reflui, etc.
- Vetustà dell'infrastruttura. La funzione di costo è proporzionale all'età media delle reti ed impianti; la gestione di una infrastruttura obsoleta richiede maggiori oneri di manutenzione ordinaria e non consente di attuare piani di manutenzione programmata da cui si ottengono efficienze gestionali. Si è già diffusamente detto in precedenza di come agisca questo fattore; tuttavia, vista la sua rilevanza si è scelto di farne ulteriore menzione;
- Integrazione della filiera. Non è riscontrabile una relazione diretta tra grado di integrazione della filiera e incidenza dei costi operativi, tuttavia laddove il modello organizzativo adottato propenda verso forme di affidamento di specifiche attività a terzi, i benefici o gli svantaggi di queste scelte dipendono fortemente dalla trasparenza dei criteri utilizzati nella selezione del soggetto affidatario. Pertanto, nella veste di stazione appaltante, l'azienda di gestione del servizio idrico integrato dovrebbe prediligere quelle offerte che risultano, a valle di un'analisi costi-benefici, più vantaggiose. Le fasi della filiera industriale che risultano più di frequente esternalizzate riguardano quei servizi che richiedono un impegno periodico e non costante, come la lettura dei contatori e la bollettazione. La scelta sulla eventuale esternalizzazione di queste attività è influenzata dalle competenze specifiche sviluppate negli anni dalle società di gestione, le quali in molti casi hanno maturato al loro interno professionalità fortemente specializzate in attività quali, ad esempio, analisi di laboratorio, progettazione, direzione lavori, trattamento reflui, etc. Di conseguenza il ricorso a terzi si verifica per lo svolgimento di quelle funzioni in cui l'azienda si dimostra più carente, oppure nei casi in cui sia insufficiente la capacità operativa necessaria a svolgere internamente l'attività.

L'articolo 154 del decreto legislativo n. 152/2006 fornisce, al comma 1, una definizione sintetica della tariffa del servizio idrico integrato in cui si citano i "costi di gestione delle opere" tra gli elementi che entrano nel computo tariffario. L'enunciato ribadisce, inoltre, la copertura dei costi di esercizio da parte della tariffa, nonché il recupero dei costi secondo il principio "chi inquina paga": "1. La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e

del servizio fornito, delle opere degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'Ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga". Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo."²¹

Le indicazioni di principio trovano applicazione attraverso il Decreto del Ministero dell'Ambiente del 1° agosto 1996, meglio noto come Metodo Normalizzato, che fornisce gli strumenti per la progettazione dei costi operativi. All'articolo 3.1, il decreto in questione recita:

3. 1 – Costi operativi

Sono comprese in questi costi, con riferimento alle prescrizioni del citato decreto legislativo n. 127/91, le seguenti categorie:

B 6 - Costi per materie di consumo e merci (al netto di resi, abbuoni e sconti)

B 7 - Costi per servizi

B 8 - Costi per godimento di beni di terzi

B 9 - Costo del personale

B 11 - Variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci

B 12 - Accantonamento per rischi, nella misura massima ammessa dalle leggi e prassi fiscali.

B 13 - Altri accantonamenti

B 14 - Oneri diversi di gestione.

In questa ultima voce deve essere iscritto ogni costo della produzione non ricompreso in quelli specificatamente previsti dall'elencazione di cui sopra e ogni altro componente negativo del reddito che non abbia natura finanziaria, straordinaria o fiscale.

Prendendo spunto dalle ultime righe dell'articolo, giova sottolineare che sono esclusi dal concetto di costi operativi:

- gli oneri figurati, ovvero gli ammortamenti, per i quali il Metodo Normalizzato prevede la copertura attraverso la componente "A", che ha come base di calcolo gli investimenti;
- gli oneri pertinenti la "gestione finanziaria" dell'azienda per la quale il Metodo Normalizzato prevede la copertura attraverso la componente "R" di remunerazione, che ha come base di calcolo gli investimenti;
- le rettifiche di attività finanziarie derivanti da partecipazioni a società controllate o collegate;

²¹ Per una comprensione della teoria economica della regolazione sottostante l'impianto normativo cfr **Paragrafo 7.5.**

- la gestione straordinaria, nella quale confluiscono poste del conto economico quali sopravvenienze, minusvalenze, plusvalenze etc.

La letteratura prodotta successivamente all'emanazione del Metodo ha seguito gli orientamenti dell'articolo 3.1 interpretando in modo coerente lo spirito della norma volto a regolare l'area di attività di pertinenza del servizio idrico integrato entro la quale far ricadere i costi operativi coperti dall'introito tariffario. Il tema del "perimetro" del SII ha una valenza centrale in ordine alle seguenti criticità:

- I. Distinguere i costi riferiti alle attività così dette "non regolate" per le quali il gestore definisce in modo autonomo il prezzo. I ricavi derivanti da linee di business sviluppate a latere del SII devono perciò sostenere i relativi oneri (di natura corrente, finanziaria e figurata);
- II. Separare i costi d'esercizio da quelli pluriennali per i quali il Metodo Normalizzato prevede altri criteri di riconoscimento (ammortamento e remunerazione) evitando attribuzioni improprie.

I gestori del SII hanno la peculiarità di operare in regime di monopolio non soltanto nel segmento di approvvigionamento, distribuzione, raccolta e trattamento dei reflui delle utenze allacciate alla rete ma anche nell'ambito di attività che per loro natura derivano dal SII ma che si rivolgono ad un mercato privo di sistemi di regolazione. I gestori, infatti, sia per le forti competenze che sono in grado di offrire, sia per l'opportunità di poter impiegare le dotazioni infrastrutturali nella piena facoltà, costituiscono dei naturali *player* sul mercato dei servizi ad alta specializzazione collaterali al SII.

Tra gli esempi più noti vi è quello degli allacci, per il quale viene fissato dal gestore un prezzo "una tantum" nel momento in cui l'utente fa richiesta di accesso alla rete, a fronte del quale sono eseguite le operazioni di scavo, collegamento alle infrastrutture, posa e attivazione del contatore. I costi operativi pianificati dall'AATO escludono gli oneri afferenti le operazioni di allaccio coperti già da introito extra-tariffario.

La natura di corrispettivo della tariffa esclude anche quegli oneri che afferiscono ad attività che non hanno la qualità di servizio, come la raccolta e trattamento delle acque meteoriche²². Fino a quando la filiera industriale separerà la rete di raccolta delle acque meteoriche (o bianche) dal resto (rete nera),²³ la pertinenza degli oneri sarà esclusa dai costi di gestione riconosciuti in tariffa e demandata ad altre modalità di copertura (attraverso contratti di servizio stipulati con l'ente locale).

Sotto il profilo dell'impiego di dotazioni e impianti per l'implementazione di linee di business a latere del SII, si evidenzia il trattamento di rifiuti liquidi conferiti agli impianti di depurazione (rifiuti trasportati con autobotti), il cui prezzo è fissato in autonomia dal gestore che si interfaccia con un mercato

²² Le acque piovane possono essere raccolte in reti totalmente dedicate, dette "reti bianche", oppure convogliate direttamente alla rete di raccolta reflui, in tal caso si parla di "rete mista".

²³ CO.N.Vi.Ri., Parere del 13/11/2008.

libero. Anche il trattamento di reflui provenienti da siti industriali, collettati in pubblica fognatura, che presentano concentrazioni di inquinante superiori ai limiti di legge, rientrano in regimi di tariffazione diversi dal Metodo Normalizzato e sono, pertanto, esclusi dal computo dei costi operativi.

I contesti operativi citati, ovvero allacci, gestione acque meteoriche, rifiuti liquidi e reflui industriali fuori tabella, sono i più rappresentativi tra i servizi offerti in regime di mercato non regolato dalle aziende del comparto idrico. L'elencazione potrebbe essere più articolata ma ai fini dell'analisi interessa porre in evidenza il principio in base al quale trova attuazione l'articolo 3.1 del Metodo Normalizzato, utilizzato dall'ATO nella progettazione dei costi di esercizio. Infatti, la copertura tariffaria riguarda le spese sostenute per effettuare quei servizi di cui usufruiscono gli utenti nell'ambito di approvvigionamento, distribuzione, raccolta e trattamento reflui, evitando che essa sussidi i costi di quei segmenti della filiera rivolti ad altri mercati, che devono trovare sostentamento attraverso introiti non regolati. Da qui l'esigenza, da parte dell'Autorità d'Ambito, di computare (e monitorare) gli oneri della gestione attraverso criteri specifici che richiedono una contabilità separata per il SII. L'orizzonte normativo non rileva iniziative specifiche in tal senso, sebbene la Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche (CO.N.Vi.Ri.) abbia di recente emanato un sistema di monitoraggio accessibile *on line*, il SiViRi (Sistema Informativo per la Vigilanza sulle Risorse Idriche²⁴), che si prefigge di fornire una misura standardizzata delle prestazioni dei gestori attraverso dei modelli di rilevazione che sistematizzano i principi di costruzione della tariffa reale media stabiliti nel Metodo Normalizzato.

Per quanto riguarda la separazione dei costi di esercizio dai pluriennali, riferibile a tematiche di natura strettamente contabile, è necessario stabilire i criteri di imputazione allo stato patrimoniale degli oneri per i quali è riscontrabile un effettivo ritorno pluriennale della spesa. Tra gli aspetti di maggior rilievo vi è la prassi contabile, adottata di frequente dalle aziende, di trasferire nello stato patrimoniale una parte degli oneri finanziari legati agli investimenti. In tal modo viene ribaltato il significato attribuito a questa voce del conto economico, per la quale la tariffa prevede la copertura attraverso il 7% di remunerazione (se gli interessi passivi vengono capitalizzati, entrando nella base di calcolo per la determinazione dell'ammortamento e remunerazione, creano effetti distorsivi ed innescano meccanismi non equi rispetto agli utenti).²⁵

In sede di redazione del piano economico finanziario (art. 149, c. 4, D.L. n. 156/2006) i prospetti di conto economico e stato patrimoniale disegnano la dinamica dell'equilibrio economico finanziario della gestione del SII. È da considerare una *best practice*, non sempre riscontrabile nei piani d'ambito, tenere sotto controllo gli elementi di complessità di cui si è tracciato brevemente il profilo: introiti da tariffa e ricavi non regolati, costi d'esercizio

²⁴ Delibera di approvazione del SiViRi, da parte del CO.N.Vi.Ri., del 16/12/09 n. 17.

²⁵ CO.N.Vi.Ri. Parere n. 4754 del 21/7/2010.

attinenti il perimetro SII e tipologia della spesa per investimento; ciò è verificabile nella capacità di enucleare queste voci dai prospetti ed esaminarne l'andamento e l'impatto nella gestione.

6.3 Linee guida, funzioni e processi definiti nei Piani di Ambito

Alla luce delle considerazioni sviluppate nel precedente paragrafo, il compito delle ATO di progettare i costi industriali del SII appare piuttosto complesso e soprattutto riconducibile in modo univoco alle singole realtà territoriali. Dopo la valutazione degli oneri, che prende avvio dall'analisi della struttura dei costi esposta dai gestori, che comprende le opportune rettifiche necessarie ad allineare i valori economici della ricognizione al perimetro di competenza del SII, nonché a depurare le voci da poste contabili non di pertinenza, l'Autorità giunge ad un costo all'anno zero sulla cui base elabora la previsione di costo per la durata del Piano.

Nello schema sottostante (**Tabella 37**) sono riportati, unicamente per le AATO oggetto del focus, i modelli organizzativi che caratterizzano l'operatività del SII. Con la dicitura "modello organizzativo" si intende specificare se la gestione è unitaria – ovvero svolta da un unico soggetto – oppure se vi è disarticolazione della filiera, se gestori diversi operano in segmenti specifici del servizio, o ancora se si registra la ripartizione territoriale dell'attività fra più aziende.

La finalità principale della rassegna proposta è quella di fornire degli strumenti interpretativi per la lettura dei costi di progetto esposti al successivo **Paragrafo 6.4**. A titolo di esempio si rileva che nell'ATO Torinese la pianificazione della TRM è riferita ad un insieme di soggetti (9 in tutto) coordinati da un'azienda capofila, lo stesso per l'ATO Genova il quale ha articolato l'ambito in tre sub-aree. L'ATO Medio Valdarno è rappresentativo della integrazione territoriale, mentre l'obiettivo di unicità organizzativa non è ancora raggiunto in Puglia, dove il processo di accorpamento delle gestioni dirette è rallentato e si rileva la disarticolazione della filiera per il segmento della depurazione (in cui operano soggetti terzi.)

Tabella 37 – Rassegna dei modelli organizzativi adottati nel campione

ATO	Modello Organizzativo	Addetti²⁶
ATO Torinese	<p>Società affidataria SMAT Spa, capofila del sistema industriale cui fanno capo Soggetti Operativi di Gestione (SOG) con compiti specifici su base territoriale o tecnico-organizzativa. Essi sono: AIDA Ambiente SpA, ASA Acque Srl, SICEA SpA, Acque Potabili SpA, SAC Srl, ACEA P.I. SpA. Alcuni SOG sono aziende partecipate da SMAT; tutti sono contrattualizzati con SMAT nella definizione e regolazione operativa ed economica dei rispettivi compiti. ACEA P.I. SpA è azienda salvaguardata.</p> <p>E' al momento ancora esterno alla gestione unitaria in capo a SMAT il 2,5% dell'Ambito Territoriale in termini di popolazione residente servita, tra concessioni e gestioni in economia.</p>	<p>Il personale è stato valorizzato ad un costo annuo complessivo di 49,1 milioni di euro per il 2008 che aumenta fino a raggiungere i 54,1 milioni di euro nel 2023 (+10%) pari ad un incremento medio annuo dello 0,6%. L'intero sistema industriale, SMAT e SOG, ha un numero di occupati di 902 addetti, che operano nel perimetro del solo gruppo Smat e non comprendono l'intero sistema industriale, con un costo unitario medio pari a circa 44,2 mila €.</p>
ATO Genova	<p>Lo schema organizzativo è stato disegnato con riferimento ad una articolazione del territorio in tre "aree omogenee":</p> <ul style="list-style-type: none"> • Area Ponente • Area Centrale • Area Levante <p>Per ciascuna area sono stati individuati dei soggetti salvaguardati che hanno la responsabilità della realizzazione del Piano d'Ambito e che possono avvalersi dell'operatività di altri soggetti nella forma dell'associazione temporanea d'impresa di cui gli affidatari salvaguardati sono capofila</p> <p>Il SII è affidato ad Iride Acqua Gas Spa (ora IREN) in qualità di gestore unico mentre la gestione operativa territoriale è svolta, sotto il suo coordinamento, dalle seguenti società:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mediterranea delle Acque Spa (area centrale) • Am.Ter. Spa (area ponente) • Idrotigullio Spa (area levante) • Acque Potabili Spa di Torino (area levante) • E.G.U.A. Srl (area levante) • Acqua Potabile Srl di Sestri Levante (area levante) 	<p>L'organico complessivamente operante per la gestione del SII al momento della pianificazione (2008) ammontava a 570 unità equivalenti, valutate in base ad un costo medio pari a 44.632 €/addetto. La pianificazione prevede un allineamento dell'organico ai costi ammessi che sono in alcune specifiche aree di attività incrementali rispetto agli oneri del personale, come effetto dell'avvio di nuovi impianti di depurazione e miglioramento della qualità del servizio.</p>

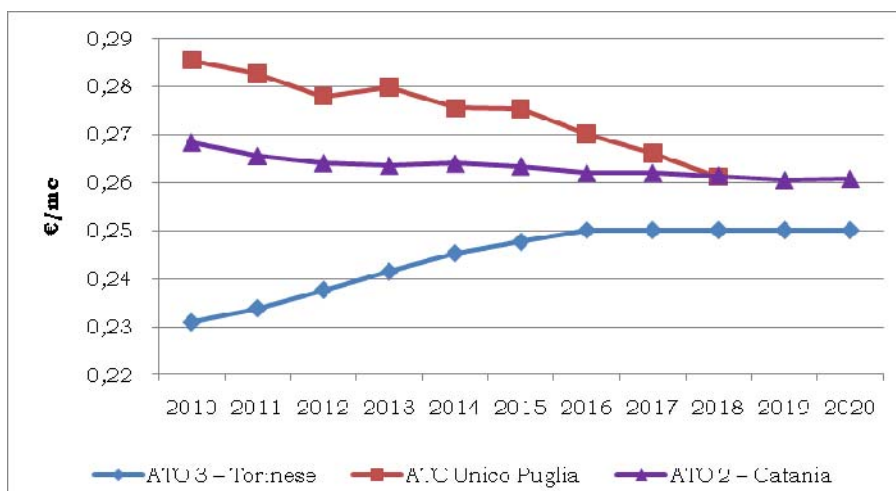
²⁶ Il dimensionamento degli addetti descritto nello schema è relativo al perimetro del SII e non coincide con le elaborazioni svolte nel Capitolo 11 "Contabilità del settore" in cui sono analizzati i dati di bilancio consolidato

ATO	Modello Organizzativo	Addetti ²⁶
ATO Medio Valdarno	<p>Tutte le società sono partecipate o controllate da Iride Acqua Gas Spa (ora IREN) eccetto Egua Srl e SAP Srl.</p> <p>L'affidamento del SII nell'ATO Medio Valdarno risale al 2002; l'assetto organizzativo si caratterizza per l'integrazione della gestione, dove il soggetto industriale è la società Publiacqua Spa, che opera nell'intero territorio</p>	<p>La gestione impiega 577 unità ad un costo medio di 46.800 € pro capite, da cui deriva il valore di costo del personale riconosciuto in tariffa rettificato dalle capitalizzazioni, che da sole pesano per altre 100 unità. Si rileva, inoltre, che Publiacqua Spa realizza la progettazione attraverso una sua controllata –il cui costo è espresso nell'acquisto servizi- presso la quale sono distaccate altre 40 unità.</p>
ATO Unico Puglia	<p>L'ATO ha individuato, nel 2002, in Acquedotto Pugliese Spa l'affidatario del servizio idrico integrato. Nel periodo di gestione trascorso la società, non per sua responsabilità, non è riuscita ad acquisire le gestioni rimaste in capo ai comuni; inoltre vi sono alcuni segmenti del servizio affidati a ditte terze.</p>	<p>La pianificazione d'ambito a partire dai 1542 addetti del gestore prevede la costante riduzione dell'organico che al 25° anno è previsto pari a 1398. Tale valutazione esclude quelle parti di SII non ancora rientrate sotto la gestione di AQP e che andrebbero ad incrementare l'organico.</p>

ATO	Modello Organizzativo	Addetti ²⁶
ATO Catania	<p>Il contesto originario in cui è avvenuta la redazione del Piano d'Ambito rileva la presenza di molteplici gestioni industriali, la maggioranza delle quali opera nella prima parte della filiera (approvvigionamento e distribuzione idrica). I soggetti di maggior rilievo per dimensione sono Sidra Spa (comune di Catania e zone limitrofe) che si occupa anche di fognatura e depurazione, l'AMA Srl di Paternò (15.500 utenze) che gestisce l'intera filiera e la ACOSSET (85 mila utenze) serve svariati comuni per il solo ramo acquedotto. A questi soggetti si aggiungono le gestioni dirette in economia o consorzi di comuni che operano nella raccolta e trattamento reflui. Intense le compravendite incrociate di acqua all'ingrosso che avvengono all'interno dell'ambito; si segnala a tal proposito che il Consorzio Sintesi insieme ad altri non identificati soggetti privati, che svolgono attività di adduzione e distributore, vendono all'interno dell'ATO ben 44,8 milioni di metri cubi d'acqua. E' stata costituita la società SIE (Servizi Idrici Etnei) ed espletata la gara per il partner privato di minoranza con una quota del 49%.</p>	<p>La pianta organica per la gestione del servizio idrico integrato nell'intero ambito è costituita da 566 addetti che provengono dalle preesistenti gestioni industriali e da quelle in economia. Il totale comprende anche 16 unità provenienti dall'EAS, come previsto dal piano industriale della Nuova Società per la grande adduzione sovrambito (Siciliacque).</p>

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Non tutte le pianificazioni esplicitano i costi del personale e ne distinguono l'evoluzione temporale; pertanto, nella rappresentazione grafica esposta in **Figura 23** mancano le informazioni relative a ATO Medio Valdarno e ATO Genova. Si osserva per due Ambiti una previsione della componente di costo del personale in riduzione; l'ATO Torinese si distingue considerando questa variabile in crescita. Per quanto riportato nella **Tabella 37**, le motivazioni di tale aumento risiedono nell'estensione degli impianti di depurazione e nell'aver fissato obiettivi di qualità superiori agli attuali.

Figura 23 – Pianificazione dei costi del personale nel campione (€/mc)

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

6.4 Pianificazione dei costi operativi per la gestione del servizio idrico integrato

La serie previsionale, fino al 2020, del costo operativo medio al metro cubo sostenuto dalla tariffa reale media elaborato su scala nazionale, è sintetizzata nella **Tabella 38** e disaggregata per macro ripartizione territoriale. L'indicatore medio nazionale ponderato per la popolazione residente sembra non risentire, nel lungo periodo, delle funzioni di costo crescenti programmate nel tempo: infatti, da 0,91 €/mc del 2010 giunge a 0,85 €/mc nel 2020, passando per un picco di costo unitario registratosi tra il 2011 ed il 2015. L'incremento dei costi in termini assoluti è, infatti, controbilanciato da più consistenti previsioni in aumento sui volumi erogati; tale dinamica agisce anche nel gruppo di ambiti osservati, dove la media campionaria passa da 1,06 €/mc del 2010 a 0,93 €/mc previsti nel 2020 (**Tabella 39**).

Tabella 38 – Costi operativi al metro cubo erogato per area geografica (€/mc)

Area Geografica	2010	2011	2012	2015	2020
Nord Ovest	0,74	0,75	0,76	0,78	0,81
Nord Est	0,87	0,87	0,88	0,89	0,91
Centro	0,95	0,95	0,95	0,96	0,97
Sud	0,99	1,15	1,15	1,14	0,74
Isole	0,99	0,97	0,95	0,94	0,93
ITALIA	0,91	0,96	0,95	0,96	0,85

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

I criteri di pianificazione manifestano su scala locale andamenti differenziati; sono le realtà del Nord (ATO Torinese e Genova) a rivelare un costo unitario al metro cubo crescente, rispettivamente di 7 cent di euro il primo e 9 cent di euro il secondo, nell'arco dei dieci anni. Si attestano su previsioni di

contenimento della spesa l'ATO Medio Valdarno (da 1,04 €/mc a 1,02 €/mc) e l'ATO Catania che da un valore iniziale di 1,15 €/mc si prefigge di raggiungere 1,02 €/mc nel 2020. L'ATO Unico Puglia esprime una curva dei costi operativi lievemente crescente nei primi anni (con un massimo in 1,23 €/mc) ed un successivo piccolo recupero di efficienza a fine periodo (1,22 €/mc). Nel complesso il trend previsionale presenta variazioni che si discostano cautamente dai valori iniziali di progettazione.

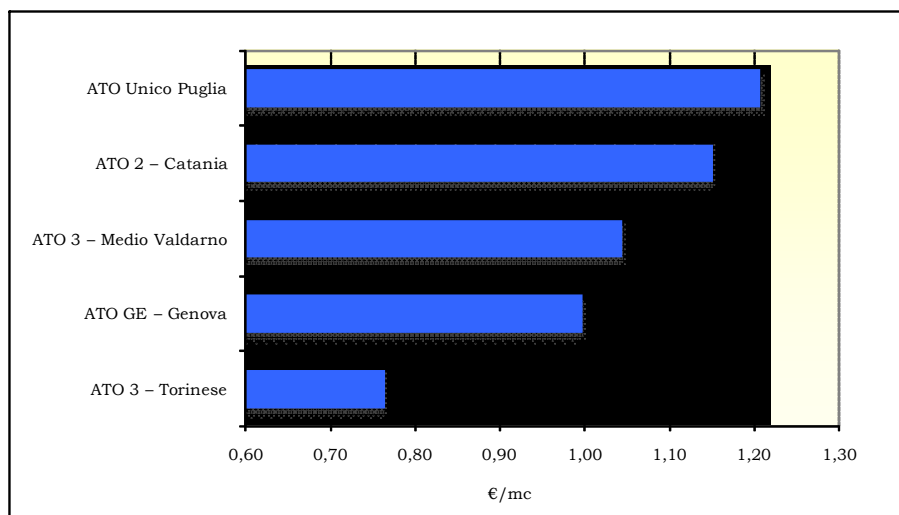
La configurazione del costo operativo al metro cubo erogato al 2010 mostra ai primi posti della graduatoria le gestioni del Sud ed Isole.

Tabella 39 – Costi operativi al metro cubo erogato nel campione osservato (€/mc)

Ambito	2010	2011	2012	2015	2020
ATO 3 – Torinese	0,76	0,78	0,80	0,83	0,83
ATO GE – Genova	1,00	1,00	1,02	1,03	1,09
ATO 3 – Medio Valdarno	1,04	1,04	1,03	1,02	0,99
ATO Unico Puglia	1,21	1,23	1,23	1,22	
ATO 2 – Catania	1,15	1,12	1,10	1,02	
Media campione	1,06	1,07	1,07	1,06	0,93
ITALIA	0,91	0,96	0,95	0,96	0,85

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Figura 24 – Graduatoria dei costi operativi nel campione osservato anno 2010 (€/mc)

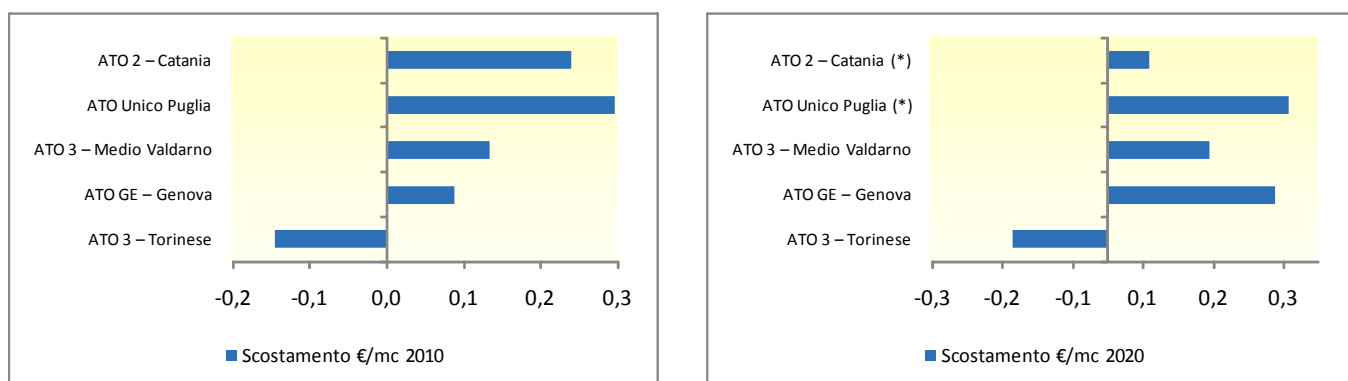


Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

La serie temporale dei costi operativi rapportata ai volumi fatturati rileva performance gestionali molto differenziate; il campo di variazione del parametro, nel 2010 (**Figura 24**), va da un minimo di 0,76 €/mc dell'ATO Torinese al costo unitario più elevato dell'ATO Unico Puglia 1,21 €/mc e ATO Catania (1,15 €/mc). Ne segue che, rispetto al contesto nazionale, il focus di ambiti osservati presenta scarti dal valore medio ponderato del

costo operativo al metro cubo erogato dell'Italia (pari a 0,91 €/mc), assai diversificati. Gli scostamenti descritti in **Figura 25**, ad inizio e fine periodo, individuano come migliore prestazione l'ATO Torinese, che si posiziona a -0,15 €/mc da tale media, mentre l'ATO Unico Puglia è di 0,30 €/mc al di sopra di quanto mediamente speso. Nel 2020 si configura lo stesso posizionamento con margini di erosione per l'ATO Genova, per il quale aumenta il divario dal parametro nazionale (+0,24 €/mc).

Figura 25 – Scostamento del costo medio del campione dalla media nazionale (€/mc, anno 2010 e 2020)



Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

* Lo scostamento per l'ATO Unico Puglia e l'ATO Catania si riferisce al 2015

Gli approfondimenti contenuti nella **Tabella 40**, relativi ai costi pro capite, mettono in luce un andamento medio nazionale in crescita: il costo del servizio passa dai 78,09 €/ab del 2010 agli 84,16 €/ab del 2020. Tale risultato è in contrasto con quanto osservato per i costi al metro cubo, confermando quanto anticipato riguardo all'effetto che hanno sull'indicatore unitario le previsioni di crescita dei volumi erogati, le quali controbilanciano l'incremento del costo del servizio²⁷.

Nel dettaglio per macro ripartizione geografica, le Isole si distinguono per il costo pro capite più alto (84,03 €/ab), mentre le aree del Nord (Ovest ed Est) per quello più contenuto (circa 75 e 73 €/ab)

Tabella 40 – Costi operativi pro capite per area geografica (€/ab)

Area Geografica	2010	2011	2012	2015	2020
Nord Ovest	75,62	77,08	78,11	80,97	84,26
Nord Est	73,10	73,42	73,88	75,55	78,30
Centro	80,23	80,75	81,22	82,45	84,61
Sud	77,97	81,44	81,73	82,36	86,94
Isole	84,03	84,17	84,44	85,15	85,33
ITALIA	78,09	79,63	80,13	81,49	84,16

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

²⁷ Per un approfondimento cfr **Paragrafo 7.5** "Ripartizione dei rischi"

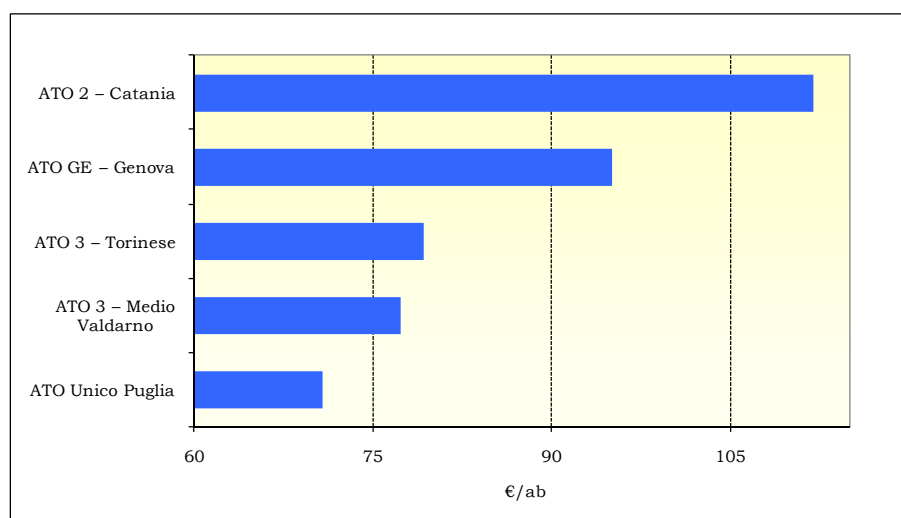
Lo sviluppo temporale della media campionaria riferita al focus di indagine presenta un andamento anch'esso crescente attestandosi, però, su valori inferiori a quelli medi nazionali (**Tabella 41**), dove il costo pro capite medio ponderato è pari a circa 75 €/ab al 2010 e raggiunge gli 82,68 €/ab a fine periodo. L'ATO Catania si distingue dal gruppo di studio per una dinamica in controtendenza che segna una riduzione complessiva in termini assoluti di circa 2 €/ab (da 65,03 a 62,84 €/ab).

Tabella 41 – Costi operativi pro capite nel campione osservato (€/ab)

Ambito	2010	2011	2012	2015	2020
ATO 3 – Torinese	79,24	81,37	82,86	85,56	85,99
ATO GE – Genova	95,11	95,25	96,22	96,42	103,75
ATO 3 – Medio Valdarno	77,34	76,97	76,60	75,51	73,72
ATO Unico Puglia	70,76	72,87	73,23	73,62	
ATO 2 – Catania	111,92	109,22	107,83	100,12	
Media campione	80,49	81,55	81,95	81,75	86,25
ITALIA	78,09	79,63	80,13	81,49	84,16

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Figura 26 – Graduatoria dei costi operativi procapite nel campione osservato, anno 2010 (€/ab)



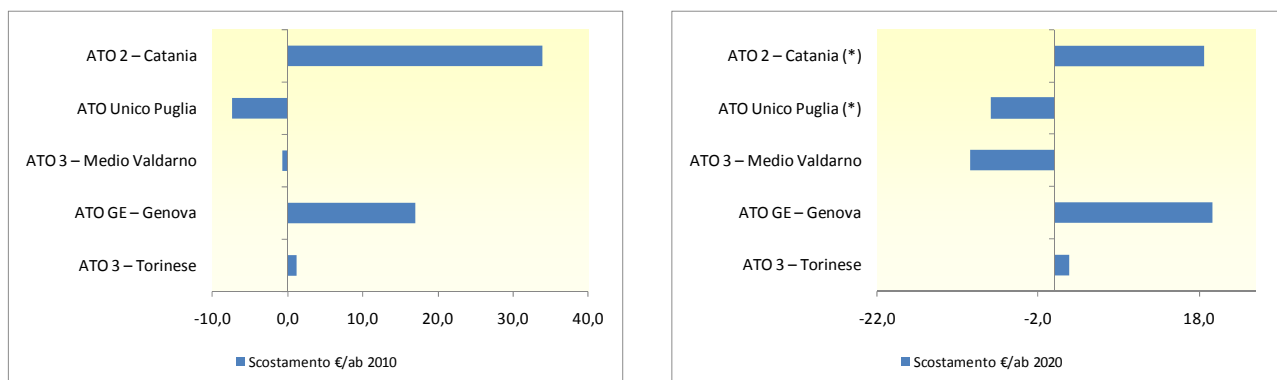
Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Il livello di incidenza del costo pro capite mostra una significativa variabilità tra gli ambiti studiati (**Figura 26**); l'ATO Unico Puglia individua una performance tra le più basse (70,77 €/ab) recuperando rispetto al parametro unitario sui volumi fatturati che si era dimostrato il più elevato del campione, mentre il valore massimo si osserva nel caso dell'ATO Catania (111,9 €/ab).

Nella rappresentazione della **Figura 27**, posto che l'origine degli assi individua la media nazionale ponderata del parametro di costo pro capite, il posizionamento del campione osservato rivela l'eterogeneità dell'indicatore

tra gli ambiti. L'ATO Catania segnala lo scostamento maggiore (+33,8 €/ab nel 2010 che si riduce a +18,6 nel 2020) ed l'ATO Genovese incrementa la distanza passando nell'arco di dieci anni da +17 €/ab a +19 €/ab. Riporta uno scarto dalla media nazionale nella direzione opposta l'ATO Medio Valdarno per il quale è previsto nel 2020 un costo pro capite di 10,4 €/ab al di sotto della media nazionale.

Figura 27 - Scostamento del costo medio pro capite degli ambiti del campione dalla media nazionale (€/ab)

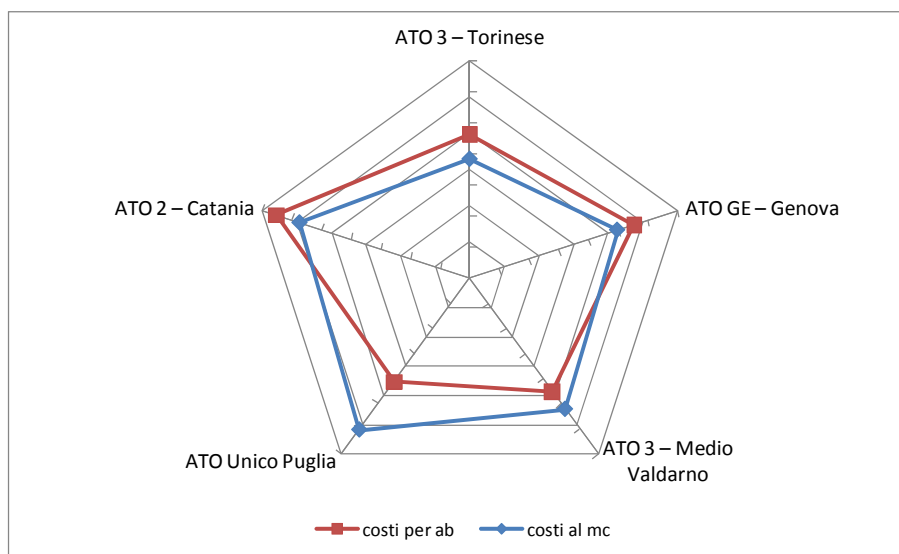


Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

* Lo scostamento per l'ATO Unico Puglia e l'ATO Catania si riferisce al 2015

I parametri di costo unitario al metro cubo e pro capite costituiscono i principali *driver* utilizzati per le analisi comparative delle prestazioni e di valutazione delle performance industriali. La potenzialità esplicativa di questi indicatori di fornire giudizi esaustivi sull'efficienza della gestione è subordinata ai fattori esogeni di cui si è diffusamente detto al **Paragrafo 6.2**. Nella **Figura 28** si riportano sinteticamente i risultati dell'approfondimento condotto nel campione selezionato, allo scopo di porre in luce l'ambivalenza dei parametri di uso corrente per lo studio dei livelli di competitività dell'industria del servizio idrico integrato. Infatti, non di rado si verifica che l'indicatore di costo unitario al metro cubo presenta performance ottimali, rilevando invece livelli meno eccellenti come costo procapite. Alla luce di quanto emerso, il compito di voler ricondurre le funzioni di costo delle pianificazioni redatte dalle Autorità d'Ambito a modelli organizzativi standardizzati si prospetta alquanto difficile.

Figura 28 – Indicatori di costo unitario e pro capite a confronto (€/mc, €/ab, anno 2010)



Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

6.5 I costi esogeni

Sotto la definizione di “costi esogeni” (nota anche come “canone di servizio”) rientrano le categorie di oneri sulle quali il gestore non ha possibilità di influire attraverso modifiche del modello organizzativo e gestionale, o variazioni della spesa per investimenti. Le componenti afferenti questa voce sono mutate nel corso degli anni anche in relazione alle alterne vicende legislative che hanno agito in tempi diversi e con indicazioni a volte contrastanti in merito ai contenuti e finalità del canone di servizio.

La prima indicazione al riguardo risale all’emanazione della Legge n. 36 del 5 gennaio 94 (Legge Galli) di riordino del servizio idrico integrato, abrogata con il Delegato Ambientale. All’articolo 12 della 36/94 dedicato alle “Dotazioni dei soggetti gestori del servizio idrico integrato” il dettato normativo recita: “1. Le opere, gli impianti e le canalizzazioni relativi ai servizi di cui all’articolo 4, comma 1, lettera f), di proprietà degli enti locali o affidati in dotazione o in esercizio ad aziende speciali e a consorzi, salvo diverse disposizioni della convenzione, sono affidati in concessione al soggetto gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare. 2. Le immobilizzazioni, le attività e le passività relative ai servizi di cui all’articolo 4, comma 1, lettera f), ivi compresi gli oneri relativi all’ammortamento dei mutui, sono trasferite al soggetto gestore del servizio idrico integrato.” La norma prevedeva la presa in carico da parte del soggetto affidatario del servizio delle passività pregresse (mutui) gravanti sulle infrastrutture di proprietà degli Enti Locali, le quali entravano a far parte della dotazione. A tutt’oggi la principale componente di spesa del canone è rappresentata proprio dal rimborso della rata annua dei mutui pregressi, accesi dagli Enti Locali per la realizzazione delle opere del servizio idrico integrato. Si tratta di un trasferimento di debito pubblico locale sulla

tariffa del servizio, il quale, prima dell'avvento della legge n. 36/94, trovava copertura attraverso gli introiti provenienti dalla gestione diretta dell'Ente Locale²⁸. Spesso i bilanci comunali prevedevano il sostentamento della spesa per indebitamento dell'idrico anche attraverso entrate provenienti dalla fiscalità generale, soprattutto nel periodo prima dell'avvento delle regole restrittive derivanti dal patto di stabilità.

Il riferimento del comma 1 della Legge Galli all'assunzione da parte dell'affidatario "*dei relativi oneri*" trasferiti con le dotazioni infrastrutturali, ha dato luogo nel corso degli anni ad interpretazioni non univoche, circa la legittimità di un canone di concessione d'uso destinato ai proprietari dei beni affidati al gestore. Successivamente, l'articolo 35 comma 13 della legge 448/2001 e s.m.i. ha sollevato dubbi, utilizzando in modo esplicito il concetto di canone d'uso, relativo allo scorporo delle infrastrutture dalla gestione del servizio che la disposizione normativa ha introdotto. La materia ha trovato applicazione nel comparto idrico con il manifestarsi di oneri concessori rientranti nel canone di servizio, che volta per volta identificavano gli ammortamenti pregressi delle infrastrutture preesistenti all'affidamento, oppure di canoni che inglobavano royalties calcolate sul valore residuo dei beni preesistenti.

Con l'emanazione della Delega Ambientale, che assorbe ed integra la L. n. 36/94, la questione dei canoni concessori trova una risposta definitiva all'articolo 153 che recita: "*1. Le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali ai sensi dell'articolo 143 sono affidate in concessione d'uso gratuita, per tutta la durata della gestione, al gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare. 2. Le immobilizzazioni le attività e le passività relative al servizio idrico integrato, ivi compresi gli oneri connessi all'ammortamento dei mutui oppure i mutui stessi, al netto degli eventuali contributi a fondo perduto in conto capitale e/o in conto interessi, sono trasferite al soggetto gestore, subentra nei relativi obblighi. Di tale trasferimento si tiene conto nella determinazione della tariffa, al fine di garantire l'invarianza degli oneri per la finanza pubblica.*" Ciò premesso, le pianificazioni d'ambito hanno recepito e subito input normativi che disegnavano modelli di *governance* differenti; l'analisi del canone di servizio risente quindi delle vicissitudini descritte, mostrando difformità tra le AATO nelle componenti di costo esposte.

La sintesi per macro-area rappresentata nella **Tabella 47** riporta le incidenze medie ponderate con la popolazione in funzione dei volumi erogati, nel periodo 2010-2020, da cui si rileva il maggiore impatto del canone rispetto ai volumi erogati nel Nord Est e nel Centro (0,17 €/mc), mentre Isole e Sud si attestano su livelli di costo più contenuti (rispettivamente, 0,04 e 0,11 €/mc). Nessun'area presenta una funzione dei costi esogeni crescente nel tempo, in linea con la graduale estinzione dei mutui in essere, ad eccezione delle Isole, in cui l'incidenza del canone è costante. Questa dinamica temporale si riflette sul valore medio nazionale, il quale presenta

²⁸ L'assetto pre-Galli si configurava nella maggioranza dei casi nella gestione diretta del servizio idrico da parte del Comune

una invarianza nel primo triennio, attestandosi a 0,13 €/mc, per poi diminuire a 0,12 e successivamente a 0,09 €/mc nel 2020.

Tabella 42 – Incidenza dei canoni al mc erogato per area geografica (€/mc)

Area Geografica	2010	2011	2012	2015	2020
Nord Ovest	0,14	0,14	0,14	0,13	0,11
Nord Est	0,17	0,16	0,16	0,16	0,11
Centro	0,17	0,16	0,16	0,16	0,14
Sud	0,11	0,11	0,11	0,10	0,05
Isole	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
ITALIA	0,13	0,13	0,13	0,12	0,09

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Un riscontro sulla bontà dell'indicatore al metro cubo è fornita nella **Tabella 43**, in cui si riporta l'incidenza del canone di servizio pro capite. Lo sviluppo temporale conferma quanto già visto per la **Tabella 42**. Dal punto di vista della graduatoria, l'incidenza per abitante modifica il posizionamento delle aree disegnando una linea di demarcazione immaginaria tra le aree del Centro Nord, tutte collocate intorno ai 13 €/ab, ed i territori del Sud ed Isole, che si attestano su livelli più bassi. Le Isole mostrano, anche in questo caso, il valore del parametro più contenuto (3,39 €/ab).

Tabella 43 – Canone per abitante residente per area geografica (€/ab)

Area Geografica	2010	2011	2012	2015	2020
Nord Ovest	13,41	13,41	13,39	12,44	10,18
Nord Est	13,05	12,75	12,66	12,18	7,89
Centro	13,90	13,54	13,75	13,81	12,49
Sud	8,49	7,98	8,08	7,60	5,61
Isole	3,39	3,39	3,39	3,39	3,37
ITALIA	10,63	10,30	10,35	9,96	8,32

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Le risultanze campionarie (**Tabella 44** e **Tabella 45**) rilevano per l'ATO Medio Valdarno l'incidenza più elevata del parametro sia unitario sia pro capite, rispettivamente pari a 0,31 €/mc e 23,04 €/mc; inoltre lo sviluppo temporale non evidenzia effetti di riduzione del fenomeno. Gli ambiti di Catania e Genova mostrano l'incidenza più bassa del canone al metro cubo e per abitante, mentre nella regione pugliese questa componente tariffaria è stata completamente annullata in seguito ad accordi tra gestore e ATO.

Tabella 44 – Canone al metro cubo erogato nel campione osservato (€/mc)

Ambito	2010	2011	2012	2015	2020
ATO 3 – Torinese	0,14	0,14	0,14	0,14	0,12
ATO GE – Genova	0,10	0,10	0,10	0,09	0,08
ATO 3 – Medio Valdarno	0,31	0,31	0,31	0,33	0,36
ATO Unico Puglia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ATO 2 – Catania	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05
Media campione	0,14	0,14	0,14	0,14	0,15
ITALIA	0,13	0,13	0,13	0,12	0,09

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Tabella 45 – Canone per abitante residente nel campione osservato (€/ab)

Ambito	2010	2011	2012	2015	2020
ATO 3 – Torinese	14,19	14,45	14,87	14,97	12,29
ATO GE – Genova	9,09	9,08	8,99	8,72	7,68
ATO 3 – Medio Valdarno	22,63	22,93	23,24	24,29	26,40
ATO Unico Puglia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ATO 2 – Catania	5,45	5,45	5,45	5,45	5,45
Media campione	10,84	10,93	11,21	11,26	13,34
ITALIA	10,63	10,3	10,35	9,96	8,32

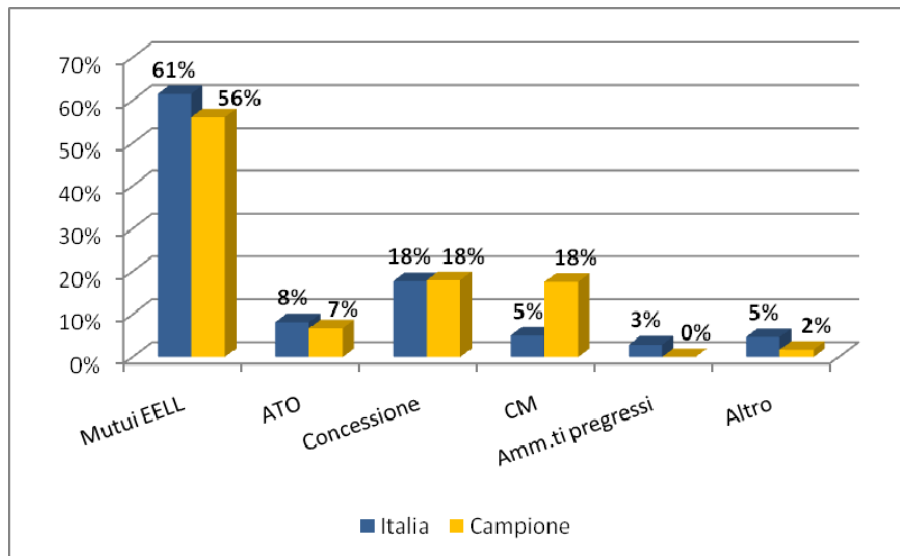
Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Il corrispettivo di concessione è presente nella maggior parte delle pianificazioni esaminate, con un grado di dettaglio delle singole componenti che varia a seconda delle modalità di stesura dei documenti. Rispetto al contesto nazionale si osserva che il 61,5% degli oneri ricompresi nel canone è rappresentato dal rimborso della rata di mutuo annua complessiva a carico delle amministrazioni comunali (**Figura 29**), finalizzato al mantenimento dell'equilibrio di cassa degli Enti Locali che, con l'affidamento del SII al Gestore, vedono venir meno gli introiti derivanti dalla gestione diretta del servizio. Il campione osservato disegna una composizione percentuale molto simile a quella nazionale; infatti, i mutui dei comuni spiegano il 56% dei costi esogeni.

L'incidenza percentuale degli oneri versati a titolo di concessione d'uso raggiunge circa il 18 % sia nell'analisi del dato nazionale sia nel campione; in entrambi i casi il costo della struttura tecnica delle Autorità di Ambito si attesta ad un valore fortemente distanziato dai precedenti, pari a un peso dell'8% a livello nazionale e di circa 7% per il focus di ambiti studiati. Il contributo alle Comunità Montane (CM) incide nella media italiana per il 5,0%, mentre il gruppo osservato manifesta un valore molto più elevato, pari al 18%. Lo scarto è da ricondurre alla peculiarità della normativa regionale del Piemonte che, all'articolo 8 comma 8 della L.R. n. 13/97, stabilisce quanto segue: "L'Autorità d'ambito destina una quota della tariffa, non inferiore al 3 per cento, alle attività di difesa e tutela dell'assetto idrogeologico del territorio montano. I suddetti fondi sono assegnati alle Comunità montane sulla base di accordi di programma per l'attuazione di specifici interventi

connessi alla tutela e alla produzione delle risorse idriche e delle relative attività di sistemazione idrogeologica del territorio". Da qui la dinamica temporale del canone di servizio dell'ATO Torinese, il quale si mantiene costante e registra una lieve crescita negli ultimi anni. La generica voce "altro" ha un peso marginale in entrambi i livelli di studio.

Figura 29 – Peso delle componenti di costo del canone di concessione a confronto



Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Una descrizione più estesa dei profili di spesa attinenti il canone è riportata in **Tabella 46**, in cui viene proposto un approfondimento degli scenari che sottendono i modelli di *governance* nelle ATO del campione, rispetto ai quali il canone di concessione fornisce alcune chiavi di lettura.

Tabella 46 – Analisi degli oneri di concessione nel campione osservato (mg/€)

Ambito	Totale canone concessione SII	Rimborso mutui EELL	Quota ATO	Canone concessione uso beni	Contributo Comunità Montane	Ammortamenti pregressi	Altro
ATO 3 – Torinese	30.081	15.622	2.218	0	12.016	0	225
<i>Note</i>	A seguito della Revisione del PdA è stato eliminato dal rimborso dei mutui agli EE.LL il canone aggiuntivo calcolato in funzione di un modello perequativo del debito esistente. Le spese per l'ATO sono state ridotte del 10% in base a quanto disposto dalla normativa. Il contributo per le Comunità Montane è in ragione del 5% dei ricavi; tuttavia le condizioni della revisione erano quelle dell'invarianza della tariffa e del non superamento del limite k, pertanto una % del contributo alle CM è stato congelato e rimandato al triennio 2012-2014. In "Altro" confluisce il contributo di cooperazione internazionale calcolato nella misura di un millesimo di € per metro cubo fatturato.						
ATO GE – Genova	8.013	1.547	150	5330	0	0	986
<i>Note</i>	Nel canone di concessione confluisce il valore esposto nella voce B8 del rendiconto dei gestori. Nella voce "altro" sono inseriti gli oneri afferenti a progetti di cooperazione internazionale di formazione (Scuola di Formazione per l'acqua) etc.						
ATO 3 – Medio Valdarno	25.219	17.813	1.209	6197	0	0	0
<i>Note</i>	Il canone si costituisce di tre componenti: rimborso della rata dei mutui ai Comuni, spese di funzionamento dell'ATO, quota per la valorizzazione del patrimonio conferito al gestore del SII espresso in euro per abitante.						
ATO Unico Puglia	0	0	0	0	0	0	0
<i>Note</i>	In sede di revisione il canone è stato azzerato.						
ATO 2 – Catania	5.165	3.374	1.033	758	0	0	0
<i>Note</i>	Le risorse liberate dall'estinzione dei mutui pregressi vanno ad aumentare il canone d'uso, che raggiunge all'ultimo anno di piano i 4,13 mil/€.						

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

7 Determinazione della Tariffa Reale Media

7.1 Introduzione

Il computo della tariffa inserita nei piani di ambito avviene secondo la metodologia prevista dal Metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento, approvato con D.M. 1° agosto 1996, secondo le modalità ed i criteri stabiliti nell'articolo 13 della legge 5 gennaio 1994, n. 36. Tale metodologia richiede, in sintesi, i seguenti passaggi:

- determinazione della tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti (indicata con l'abbreviazione TMPP), secondo quanto stabilito all'articolo 4 del Metodo, ed in particolare mediante l'individuazione del fatturato di tali gestioni e degli oneri da aggiungervi se non precedentemente addebitati agli utenti (canoni dell'utilizzazione di acqua pubblica, costo dell'acqua acquistata da terzi, canone di concessione del servizio idrico integrato, oneri per le aree di salvaguardia derivanti dalla normativa vigente e i ratei dei mutui in essere);
- quantificazione delle tre componenti tariffarie, ovvero i costi operativi di progetto, da individuare previo confronto con quelli modellati sulla base dell'articolo 3.1 del Metodo, gli ammortamenti, da calcolare secondo quanto previsto dall'articolo 3.2 del Metodo, e la remunerazione sul capitale investito (articolo 3.3 del Metodo);
- addizione delle tre componenti risultanti in ciascun periodo di piano, dividendo poi la somma per il volume erogato previsto per il corrispondente periodo, il che porta a determinare la tariffa reale media, secondo quanto stabilito dall'articolo 4 del Metodo;
- divisione della tariffa di un determinato anno per quella dell'anno precedente, per verificare se l'incremento che ne risulta sia contenuto entro un valore massimo ammissibile; nel caso in cui ciò non si verifichi, si procede alla rimodulazione delle grandezze tariffarie, fino a quando tutte le percentuali di incremento tariffario previste nel progetto risulteranno inferiori al tetto massimo consentito dal Metodo (articoli 4 e 5);
- articolazione della tariffa reale media, in modo da determinare i corrispettivi da addebitare in ciascun periodo alle diverse categorie di utenza, secondo quanto stabilito dal citato articolo 13 della legge Galli e dall'articolo 7 del Metodo.

Nel corso del presente Capitolo sarà fornita una dettagliata descrizione del meccanismo individuato dal Metodo Normalizzato per il computo della Tariffa Reale Media (**Paragrafo 7.2**), cui seguirà un approfondimento sulle formule parametriche adottate per la determinazione dei costi modellati, che sono utilizzate come misura di verifica per la quantificazione dei costi operativi (**Paragrafo 7.3**), e sulle componenti tariffarie legate agli

investimenti, i costi di ammortamento e di remunerazione del capitale (**Paragrafo 7.4**). Dopo aver analizzato come si giunge alla TRM, l'analisi proseguirà con una riflessione sulla ripartizione dei rischi derivante dalla sua applicazione (**Paragrafo 7.5**) per poi concludersi con la rilevazione sui valori tariffari effettivamente in vigore, l'impatto della loro introduzione rispetto alla situazione previgente ed il loro sviluppo previsto nei prossimi anni (**Paragrafo 7.6**).

7.2 Computo tariffario sulla base del Metodo Normalizzato

Il riordino del servizio idrico in Italia, avviato con la Legge n. 36/1994 (c.d. Legge Galli), ha fatto sì che la tariffa del sistema idrico integrato venga determinata sulla base di un Metodo Normalizzato, approvato con D.M. 1° agosto 1996. La metodologia adottata dal decreto è basata sul principio della copertura dei costi (*ex ante*) e richiede che la tariffa tenga conto della quantità di risorsa idrica erogata, dei costi per la gestione, degli ammortamenti per le nuove opere e gli adeguamenti realizzati, nonché della remunerazione del capitale investito. Inoltre, il meccanismo di regolazione della Legge Galli prevede che la tariffa sia determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio erogato.

La tariffa di riferimento rappresenta l'insieme dei criteri e delle condizioni cui l'Ente di Ambito deve attenersi per calcolare la tariffa reale media. Gli obiettivi della tariffa di riferimento sono:

- consentire la realizzazione di adeguati livelli di servizio;
- sostenere i conseguenti programmi di investimento nell'equilibrio di bilancio;
- contenere i costi al consumo;
- migliorare l'efficienza della gestione;
- tutelare l'interesse dell'utenza.

Il computo tariffario avviene sulla base della seguente regola di calcolo, in cui tutte le variabili monetarie sono a valori costanti:

$$T_n = \left(\frac{C + A + R}{VE} \right)_n, \quad [1]$$

dove

- T_n è la tariffa reale media di un determinato anno del piano;
- C_n è la componente dei costi operativi all'anno n , al netto della decurtazione operata a titolo di miglioramento di efficienza, e determinato in via revisionale sulla base di stime confrontate con le risultanze dell'applicazione di funzioni di costo parametriche.
- A_n è la componente del costo di ammortamento previsto all'anno n nel piano di ambito e computato applicando sui cespiti conferiti a gestire

e su quelli realizzati in seguito, le aliquote previste dai principi contabili di riferimento;

- R_n è la componente per la remunerazione del capitale investito all'anno n , calcolata applicando l'aliquota del 7% al valore del capitale investito risultante dai libri contabili alla data di emanazione del Metodo e dal piano di ambito;
- VE_n è il volume che, stando al piano di ambito, si prevede di erogare all'anno n .

Per le successive determinazioni della tariffa si dovrà tener conto degli obiettivi di miglioramento della produttività, della qualità del servizio fornito e del tasso di inflazione programmato (art. 13, comma 8, della legge n. 36/94). In sostanza la legge Galli prefigura una determinazione della tariffa che assicuri la copertura integrale dei costi, integrata da un meccanismo di regolazione tariffaria (*price cap*) secondo il quale la tariffa dell'anno successivo non può aumentare rispetto a quella dell'anno precedente oltre un limite di prezzo prefissato.

Il vincolo relativo all'incremento tariffario a valori costanti è dunque esprimibile tramite la seguente disequazione:

$$\frac{T_n}{T_{n-1}} \leq (1 + K) , \quad [2]$$

dove $(1+K)$ è il limite di prezzo valido nell'anno n , fissato in base al Metodo Normalizzato.

In altri termini, la determinazione della tariffa di un dato anno avviene sommando tre diverse componenti di costo riferite all'esercizio precedente, ovvero i costi operativi, gli ammortamenti e la remunerazione del capitale investito, e moltiplicando la somma per un fattore comprendente il tasso di inflazione programmato e il c.d. limite di prezzo (percentuale oltre la quale la tariffa dell'anno n non può aumentare rispetto a quella dell'anno precedente). Nel Metodo, inoltre, si richiede che il suddetto computo avvenga in termini unitari, ovvero dividendo le tre componenti di costo considerate per il volume d'acqua fatturato. Ne consegue che il vincolo descritto opera sul ricavo unitario, ovvero attraverso la determinazione unitaria delle componenti di costo giunge a limitare la crescita tariffaria. Per questo motivo, sempre nel Metodo, la tariffa così determinata viene detta reale media (TRM).

7.3 Costi operativi e costi modellati

Per quanto riguarda la componente dei costi operativi, questa è calcolata sulla base del confronto tra i valori modellati calcolati secondo le formule di cui all'articolo 3.1 del Metodo e quelli reali previsti nel piano finanziario, in modo da conseguire livelli progressivi di efficienza secondo gli articoli 5 e 6.

La determinazione dei cosiddetti costi operativi di progetto avviene sulla base delle funzioni di costo modellato – ottenute attraverso le formule

parametriche indicate dal Metodo Normalizzato (Art. 3.1) – le quali rappresentano un punto di riferimento rispetto al quale misurare la performance del gestore. Le formule proposte per il calcolo delle tre componenti di costo si basano su fattori tecnico-fisici ai quali vengono applicati dei coefficienti ricavati da uno studio della funzione di costo delle aziende italiane e determinano i costi di riferimento ancora in milioni di lire. Tali coefficienti risalgono ad una indagine condotta dal Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche nel 1995 e le informazioni costruite in quella occasione continuano ad essere il punto di riferimento delle analisi parametriche dei costi operativi.

La funzione di costo del servizio acque potabili, indicata anche come "COAP", introduce nel calcolo le variabili dei volumi erogati (VE), la lunghezza delle reti (L), i costi dell'energia elettrica (EE) e dell'eventuale acquisto all'ingrosso di acqua (AA) qualora l'Ambito non sia autosufficiente nel suo sistema di approvvigionamento. Vi sono poi degli indicatori più strettamente tecnici quali gli utenti totali (UtT), quelli con contatore di diametro minimo ($Utdm$) e in ultimo il coefficiente di difficoltà del trattamento di potabilizzazione (IT) alla cui determinazione si rimanda al testo del D.M. 1/8/96:

$$COAP = 1,1 \times (VE)^{0,67} \times (L)^{0,32} \times (IT)^{0,1} \times e^{\left(0,2 \frac{Utdm}{UT}\right)} + EE + AA,$$

$$IT = 100 \times \frac{\sum_{i=1}^N (V_i C_{u_i}) + Vnt \times 0,01}{\sum_{i=1}^N V_i + Vnt}.$$

La funzione di costo del servizio di raccolta reflui, nota come "COFO", prende in considerazione le variabili caratteristiche del servizio quali la lunghezza delle reti (Lf), gli abitanti serviti (Ab) ed il costo dell'energia elettrica (EE):

$$COFO = 0,15 \times (Lf)^{0,4} \times (Ab)^{0,6} + EE$$

La funzione di costo del servizio di depurazione, "COTR", utilizza dei parametri tecnici volti a descrivere le caratteristiche degli impianti in uso al gestore (ci si riferisce agli α e β), codificate in base alle tabelle di classificazione descritte nel D.M. 1/8/96 e alle categorie di difficoltà di trattamento (relativamente alla variabile A_i e F_i). Un altro elemento di calcolo è rappresentato dal carico inquinante trattato da ogni singolo impianto, espresso dal parametro Ct :

$$COTR = \sum_1^n \alpha_i (Ct)^\beta \times A_i \times F_i.$$

Si osservi come la componente riguardante i costi operativi abbia, di fatto, una natura esogena rispetto al comportamento effettivo del gestore,

risultando dal confronto tra una variabile calcolata secondo alcune formule predefinite ed una variabile di natura progettuale.

Per quanto riguarda i costi operativi, il Metodo prevede, infine, che si consegua un miglioramento di efficienza, che consenta la riduzione dei costi operativi a vantaggio degli investimenti (articolo 6). Nel determinare la tariffa reale media da applicare nel periodo della durata del piano, l'Ambito delibera un coefficiente di miglioramento dell'efficienza che il gestore, anche per effetto dei previsti investimenti, deve rispettare mediante riduzione della componente tariffaria relativa ai costi operativi. La quantificazione del recupero di efficienza, X , dipende dal confronto tra costi operativi di progetto e costi operativi di riferimento (disciplinati all'articolo 3.1).

7.4 Costi di ammortamento e remunerazione del capitale

Per quanto riguarda la componente del costo di ammortamento, il Metodo Normalizzato (Art. 3.2) stabilisce che sono comprese in questa componente le seguenti categorie:

- ammortamento delle immobilizzazioni immateriali;
- ammortamento delle immobilizzazioni materiali;
- altre svalutazioni delle immobilizzazioni.

Si legge, inoltre, che “i cespiti conferiti al soggetto gestore saranno determinati sulla base della ricognizione degli impianti prevista dall'articolo 11, comma 3, della legge 36/94”. Il dato iniziale nel calcolo della tariffa è soggetto ad uno stretto controllo esercitato dall'Ente di Ambito: “su tali cespiti [quelli conferiti al soggetto gestore] e su quelli realizzati dal soggetto gestore, come risultanti dai libri contabili e dal piano economico finanziario, si applicano le aliquote previste dai principi contabili di riferimento, nel limite massimo delle aliquote ammesse dalle leggi fiscali”.

Per quanto riguarda la remunerazione del capitale investito (Art. 3.3 del Metodo) si osserva che “sul capitale investito, come risultante dai libri contabili alla data di emanazione del metodo e dal piano economico-finanziario, si applica un tasso di remunerazione fissato nella misura del 7%”. In particolare, si fa riferimento ai libri contabili solo alla data di emanazione del metodo, mentre per i periodi futuri si fa riferimento al piano economico-finanziario.

Il capitale investito è definito dalla media dei valori del capitale iniziale e finale dell'esercizio ed esprime il valore dell'investimento medio aziendale. In formule, il capitale investito al tempo 1 è dato da:

$$\frac{V_0 + V_1}{2} = V_0 + \frac{I_1 - A_1}{2},$$

dove:

V_0 = Valore del capitale investito al tempo 0;

V_1 = Valore del capitale investito al tempo 1;

I_1 = Investimenti effettuati al tempo 1;

A_1 = Ammortamenti relativi agli investimenti al tempo 1.

Il reddito sul capitale investito al tempo 1 viene, di conseguenza, determinato come:

$$R = \frac{V_0 + V_1}{2} \cdot t,$$

dove:

t = tasso di ritorno sul capitale investito;

R = remunerazione sul capitale investito.

Una lacuna spesso evidenziata relativamente alla remunerazione prevista dal Metodo è che essa non tiene in considerazione la composizione del capitale del gestore. In particolare, si è evidenziato come la remunerazione del capitale investito nell'esercizio del servizio idrico integrato sia determinata attraverso un tasso di remunerazione che esprime il rendimento consentito al gestore in termini di rapporto tra utile operativo e capitale investito netto risultante dai libri contabili alla data di emanazione del metodo e dal piano economico finanziario: il tasso di remunerazione R del Metodo Normalizzato ed il ROI (*Return On Investments*) coincidono, quindi, solo nel caso in cui le risultanze gestionali corrispondano alle previsioni di Piano, ovvero nel caso in cui i costi effettivi siano pari ai costi operativi di progetto e gli ammortamenti effettivi corrispondano agli ammortamenti risultanti dal Piano. Il ROI, che esprime il tasso di redditività del capitale investito nella "gestione caratteristica", è dato dal rapporto tra risultato operativo e capitale investito netto. Poiché il ROI è un tasso di rendimento che prescinde dalla struttura finanziaria dell'azienda considerata, sono state sviluppate varie metodologie per il calcolo di una remunerazione del capitale investito che tenga conto delle esigenze di remunerazione sia dei portatori di capitale di debito che dei portatori di capitale di rischio.

La metodologia comunemente utilizzata nella regolazione economica dei servizi di pubblica utilità determina il rendimento sul capitale investito come *costo medio ponderato del capitale*, WACC. Tale rendimento riflette, infatti, il costo medio ponderato dei mezzi finanziari di terzi a titolo di debito (D) e quelli forniti a titolo di rischio (E) e, quindi, è fissato in modo da garantire ai portatori di capitale dell'impresa una remunerazione uguale a quella che essi potrebbero ottenere sul mercato investendo in attività con analogo profilo di rischio.

Il rendimento sul capitale investito dopo le imposte WACC, *Weighted Average Cost of Capital*, è dato dalla formula:

$$WACC = K_E \frac{E}{D + E} + K_D \frac{D}{D + E} (1 - t),$$

dove:

E capitale di rischio;

- D indebitamento;
- K_E tasso di rendimento del capitale di rischio. La remunerazione del capitale di rischio deve garantire agli investitori un premio per l'esposizione al rischio sistematico che, essendo correlato all'andamento del mercato finanziario, non può essere evitato attraverso un'opportuna politica di diversificazione del portafoglio;
- K_D tasso di rendimento sull'indebitamento, determinato sulla base delle attuali condizioni di costo del servizio del debito per le aziende;
- t aliquota fiscale. Essa viene utilizzata per correggere il costo dell'indebitamento, tenendo conto del beneficio fiscale derivante dalla deducibilità degli oneri finanziari dalla base imponibile dell'imposta sul reddito.

Nella metodologia proposta, il rapporto tra il capitale di rischio e il capitale di debito è un rapporto standard, determinato uniformemente per tutto il settore.

Il tasso di rendimento del capitale di rischio è stimato in base al metodo *Capital Asset Pricing Model* (CAPM), tramite l'utilizzo delle seguenti formule:

$$K_E = r_f + \beta_e (r_m - r_f),$$

$$K_D = r_f + \beta_d (r_m - r_f),$$

dove:

- r_f rendimento atteso degli investimenti privi di rischio;
- $r_m - r_f$ indebitamento;
- β_e premio per il rischio sistematico dell'azione;
- β_d premio per il rischio sistematico del debito.

L'importanza della composizione del capitale risulta, quindi, di fondamentale importanza per l'individuazione della remunerazione ad esso spettante mentre, come abbiamo visto, il criterio per la remunerazione del capitale investito utilizzato dal legislatore nazionale nel Metodo Normalizzato non ha tenuto conto, almeno in modo esplicito, di tale fattore. Se ci spostiamo dall'ambito nazionale a quello regionale, osserviamo che neanche all'interno del metodo tariffario lombardo, approvato nel 2007 (Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, n. 41/07), si trovano indicazioni dirette su quella che dovrebbe essere la struttura del capitale socialmente ottimale considerata nel rispettivo modello di calcolo della remunerazione del capitale investito (art. 6 del D.G.R. 26 settembre 2007, n. 8/5448). L'unico metodo tariffario in cui si tiene conto di ipotesi sul rapporto di indebitamento dei gestori è quello Emiliano, delineato nel 2006 (D.P.G.R. n. 49, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Emilia Romagna del 24 marzo 2006, parte seconda, n. 45) e poi specificato con D.P.G.R. n. 274 pubblicato sul Bollettino Ufficiale regionale del 2 gennaio 2008, n. 1, nel quale la

determinazione del tasso di remunerazione del capitale investito è costruita sull'ipotesi di un tasso *debt equity* del 72%, cui corrisponde un rapporto indebitamento/capitale del 42%. Infine, ulteriori informazioni al riguardo sono quelle fornite dal NARS, nel documento del 2002 "Linee guida per la regolazione tariffaria del servizio idrico integrato in fase transitoria", in cui si fa riferimento ad un rapporto di capitalizzazione obiettivo pari al 60%, che corrisponde ad un rapporto indebitamento/capitale del 40% (allegato A del documento).

7.5 Ripartizione dei rischi

I rischi afferenti la fornitura del servizio idrico integrato possono assumere varie forme, riconducibili alla domanda (possibili riduzioni dei consumi e morosità), all'offerta (interruzioni nella fornitura, peggioramento delle qualità organolettiche, variazioni dei prezzi degli input o della tecnologia o delle condizioni finanziarie), alle evoluzioni normative (riforme non prevedibili), agli aspetti amministrativi (errori nelle rilevazioni delle ricognizioni e/o nelle previsioni del piano), alle sensibilità politiche locali.

Le modalità di allocazione dei rischi nell'ambito del servizio idrico integrato sono definite, in modo prevalente, dai criteri e dalle misure di regolazione tariffaria e, in via sussidiaria, dalle disposizioni contenute nella convenzione di gestione. Di seguito ci limiteremo all'analisi dei primi.

La legge Galli stabilisce che la determinazione della tariffa deve avvenire considerando la qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, le opere e gli adeguamenti necessari, l'entità dei costi di gestione delle opere, l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, "in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio". Tale assicurazione, che sembra prevedere una regolazione fondata su ortodossi criteri di tipo *Cost of Service*, appare chiara quanto ad effetti in termini di allocazione del rischio: questo deve essere coperto con la tariffa, quindi è attribuito al consumatore e non all'impresa. Inoltre, il contribuente non sembra avere alcun ruolo (mancano riferimenti a sussidi da erogare a carico della fiscalità o a canoni da percepire a favore della stessa).

Riguardo poi alla dinamica tariffaria, si stabilisce che siano considerati i seguenti fattori: l'obiettivo del miglioramento della produttività e della qualità del servizio fornito ed il tasso di inflazione programmato. La formulazione di tale vincolo non appare in realtà del tutto coerente con un approccio di tipo *Cost of Service*, prevedendo in particolare adeguamenti fondati sul tasso di inflazione programmato e sul miglioramento di produttività e non sulle risultanze gestionali di consuntivo nei periodi considerati. Si registrano, quindi, alcune similitudini con meccanismi di regolazione di tipo $(RPI-X+K)$, che rappresentano applicazioni del criterio del *Price Cap*, nei quali vi sono rilevanti profili di rischio trasferiti a carico del gestore. Al riguardo, numerose evidenze empiriche hanno messo in luce che imprese che si confrontano con regimi di prezzi fissi, sopportandone i rischi connessi, hanno un fattore beta più elevato di quelle che operano in condizioni di *Cost of Service* o *Rate of Return*.

Come descritto in precedenza, il computo tariffario avviene sulla base del cosiddetto Metodo Normalizzato ed il meccanismo che ne risulta appare, dal punto di vista della allocazione dei rischi, abbastanza simile al criterio del *Price Cap*, poiché la fissazione del massimo livello tariffario, esogena rispetto al comportamento effettivo del gestore, è basata su valutazioni previsionali e quindi non considera, per costruzione, la possibilità di rimborsi garantiti *ex post*. Il meccanismo considerato, se da una parte determina una forte attribuzione di rischi alla gestione, dall'altra garantisce anche una forte incentivazione all'efficienza. Le caratteristiche della procedura di revisione tariffaria, che rappresenta un elemento fondamentale nel definire lo schema di ripartizione dei rischi, sembrano confermare questa conclusione. Infatti, il Metodo stabilisce che la convenzione debba contenere la disciplina, tra l'altro, della "revisione triennale per la verifica dei miglioramenti di efficienza, per la verifica della corrispondenza della tariffa media rispetto alla tariffa articolata, per la verifica del raggiungimento dei traguardi di livello di servizio ovvero dell'effettuazione degli investimenti".

Si osserva, poi, riprendendo le disequazioni del **Paragrafo 7.2**, che scrivendo per esteso la [2] tramite la [1], si ha:

$$\frac{(C + A + R)_n}{(C + A + R)_{n-1}} \leq (1 + K)(1 + ve) \quad [3]$$

dove *ve* indica la variazione, in termini percentuali, della previsione del volume erogato tra i due periodi considerati.

Il significato della [3] è il seguente: una volta fissato il limite di prezzo in base al Metodo, il vincolo effettivo sull'incremento della somma delle componenti di costo incluse nella tariffa può essere rilassato, in sede di pianificazione, attraverso una previsione di crescita del volume erogato.

Sul punto, assume particolare rilievo la previsione della possibilità di aggiustamenti che possono aver luogo in "qualsiasi momento", a fronte di "significativi scostamenti dalle previsioni del piano" in ordine, tra l'altro, "alla corrispondenza tra l'incasso derivante dall'applicazione della struttura tariffaria e l'incasso previsto per effetto della tariffa media stabilita nella convenzione di gestione, al fine di apportare le conseguenti variazioni". In altri termini, il ricavo complessivo previsto nel piano è garantito al gestore, che, a fronte di tale garanzia, si impegna a realizzare le opere e le attività previste dalla convenzione. I rischi riconducibili al lato della domanda – ad esempio, riduzione dei consumi o morosità – oltre che quelli di natura amministrativa riguardanti gli errori nella stima della stessa, appaiono interamente a carico dei consumatori.

Le considerazioni che precedono portano a delineare il seguente quadro: sul lato dei ricavi, il gestore del servizio percepisce un ammontare annuale prefissato; sul lato dei costi, deve adottare un mix tra capitale proprio e di credito che permetta di finanziare programmi di intervento di grande rilevanza, e offra ai soci una adeguata remunerazione sul capitale investito; inoltre, deve gestire il servizio sopportando i rischi di variazione nei prezzi degli input per i quali, in sede di revisione, non viene garantita la copertura.

In prima approssimazione, tutto lascia pensare che si tratterà di un gestore fortemente indebitato.

Si osserva, infine, che la condizione [3] prevede la possibilità di incrementi tariffari in termini reali piuttosto ampi, ma non quella della variabilità dei prezzi. Peraltro, essendo il gestore costretto ad indebitarsi per realizzare gli investimenti, ed avendo incentivi ad indebitarsi per incrementare i rendimenti sfruttando l'effetto leva, emerge una certa instabilità finanziaria del modello. Tale instabilità risulta, poi, ulteriormente amplificata qualora non risulti credibile il *commitment* al rispetto della garanzia sull'ammontare dei ricavi, eventualità che può divenire plausibile in alcuni contesti.

7.6 Sviluppo della TRM

Lo sviluppo tariffario contenuto nelle pianificazioni di lungo periodo approvate (sintetizzato nella **Tabella 47**) mostra i valori della tariffa reale media per ciascuna macro area geografica e quelli relativi alla media nazionale ponderata per la popolazione residente. La media dei Piani studiati presenta un valore pari a 1,37 €/mc per l'anno 2010, che passa a 1,42 €/mc nel 2011, registrando un incremento pari a circa il 5%, per poi crescere fino a 1,56 €/mc nel 2015 e 1,63 €/mc nel 2020 (corrispondente ad un incremento di circa il 19% rispetto alla tariffa 2010). L'area che si segnala per livelli tariffari particolarmente elevati nel 2010 è quella dell'Italia centrale (1,51 €/mc), mentre il servizio meno oneroso si rileva nel nord Ovest, dove la TRM si ferma a 1,16 €/mc.

Tabella 47 - Sviluppo della tariffa reale media per area geografica (€/mc)

Area Geografica	2010	2011	2012	2015	2020
Nord Ovest	1,16	1,21	1,26	1,40	1,48
Nord Est	1,45	1,51	1,57	1,71	1,87
Centro	1,51	1,57	1,61	1,70	1,75
Sud	1,39	1,44	1,46	1,53	1,59
Isole	1,43	1,46	1,49	1,56	1,60
ITALIA	1,37	1,42	1,46	1,56	1,63

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Con riferimento alle tariffe applicate nei singoli Ambiti, il valore più elevato si registra nell'ATO del Medio Valdarno, con 1,93 €/mc, cui seguono le tariffe di Genova e Unico Puglia, rispettivamente pari a 1,71 e 1,44 €/mc (**Tabella 48**). Viceversa, gli Ambiti con le tariffe più contenute sono Torinese (1,24 €/mc) e Catania (1,27 €/mc). La successiva **Figura 30** rappresenta la graduatoria delle TRM previste nel 2010 nei singoli ATO in confronto con la media nazionale.

Singolarmente si possono individuare, poi, Ambiti che presentano dinamiche tariffarie più accentuate, considerando il rapporto tra i valori tariffari all'anno 2020 con quelli relativi al 2010: il Piano dell'ATO Genova prevede una crescita tariffaria pari a circa il 25,0%. Si devono, al contrario, segnalare le realtà nelle quali la dinamica tariffaria segue un andamento più

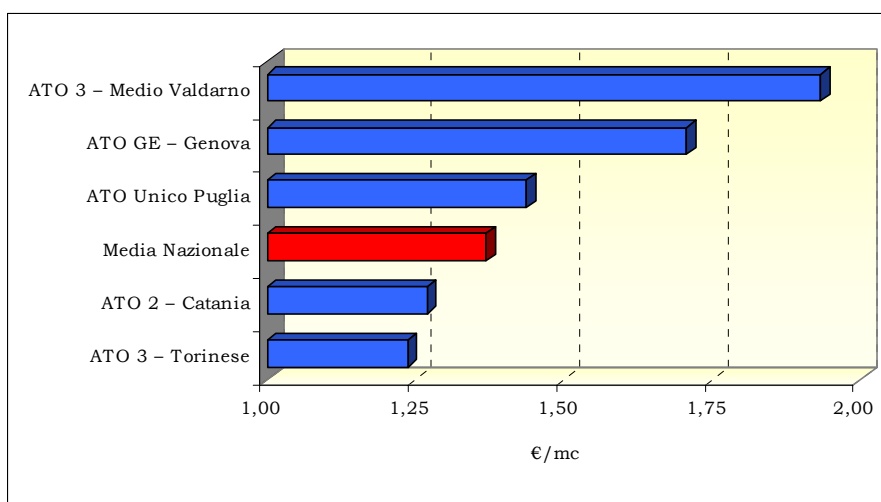
contenuto: il Piano dell'ATO Medio Valdarno presenta nel complesso un incremento tariffario del 2,7%.

Tabella 48 – Sviluppo della tariffa reale media (€/mc)

Area Geografica	2010	2011	2012	2015	2020
ATO 3 - Torinese	1,24	1,30	1,35	1,50	1,53
ATO GE - Genova	1,71	1,79	1,88	2,11	2,13
ATO 3 - Medio Valdarno	1,93	2,03	2,00	2,10	1,98
ATO Unico - Puglia	1,44	1,51	1,54	1,61	n.d.
ATO 2 - Catania	1,27	1,33	1,37	1,54	1,36
Media campione	1,46	1,53	1,57	1,69	1,70
Media nazionale	1,37	1,42	1,46	1,56	1,63

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Figura 30 – Graduatoria della tariffa reale media nel 2010



Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

La **Figura 31** descrive la dinamica del valore medio nazionale, ponderato per la popolazione, della tariffa reale media articolata nelle sue tre componenti: costi operativi, ammortamenti e remunerazione. È evidente come l'incremento della tariffa nel tempo sia essenzialmente dovuto al manifestarsi dei riflessi tariffari della spesa per investimenti (ammortamenti e remunerazione del capitale). Per altro verso, la progressiva riduzione dell'incidenza dei costi operativi (sia per la componente endogena che per quella esogena) appare dovuta, da una parte, alle stime sulla evoluzione della domanda, e dall'altra, all'applicazione del coefficiente di miglioramento di efficienza.

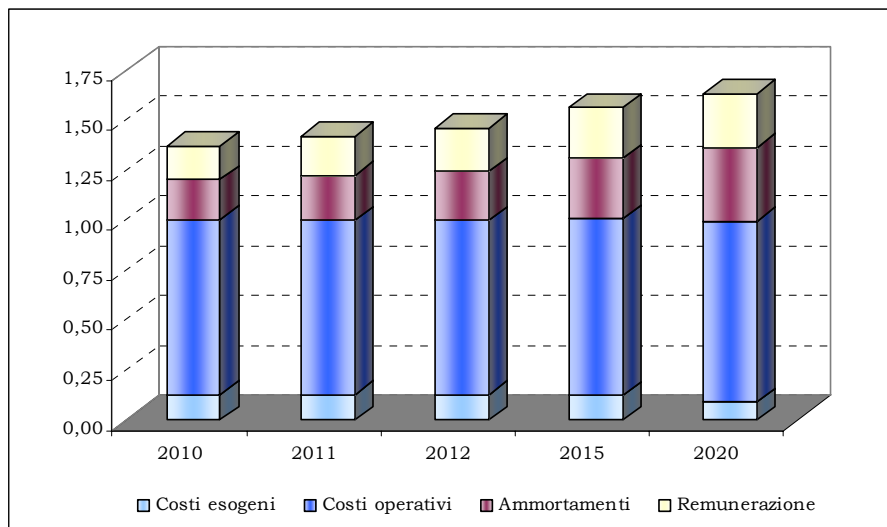
Nel corso del periodo considerato risulta prevalente l'effetto della componente legata agli investimenti: il valore medio nazionale ponderato per la popolazione della TRM aumenta, infatti, fino all'ultimo anno considerato.

La composizione delle singole componenti di costo all'anno 2010 rilevata nei 5 ambiti del campione (**Figura 32**) permette di comprendere come dei livelli

tariffari non particolarmente dissimili (ad esempio quelli del Torinese e di Catania) nascondano delle differenze anche significative in termini di costi operativi e costi di ammortamento e remunerazione.

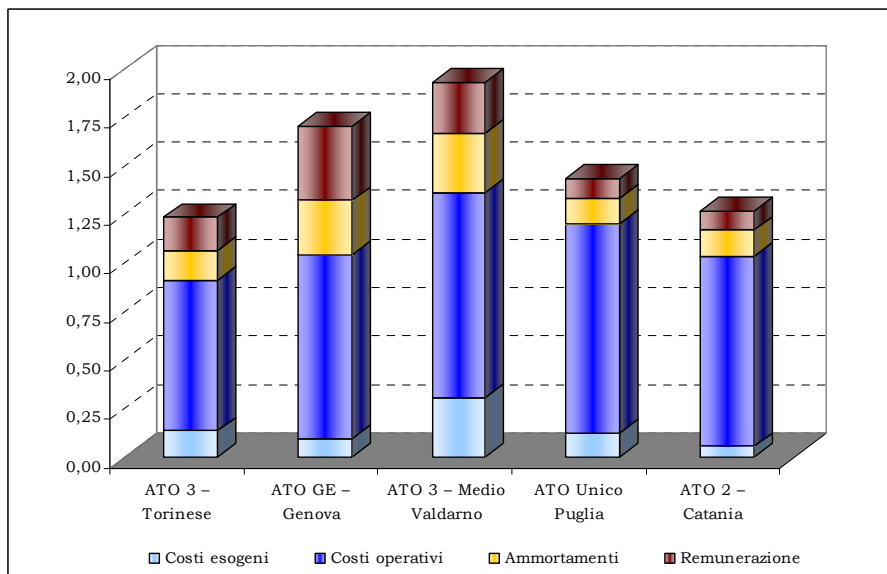
L'analisi dell'impatto tariffario della Legge Galli, rilevato fin dal primo anno di attivazione del servizio, mette in risalto incrementi rispetto alla tariffa media ponderata superiori al 10% nell'ATO di Genova e, viceversa, riduzioni della tariffa superiori al 20% per l'ATO Medio Valdarno e l'ATO Catania (**Figura 33**).

Figura 31 – Evoluzione della tariffa reale media e delle singole componenti di costo



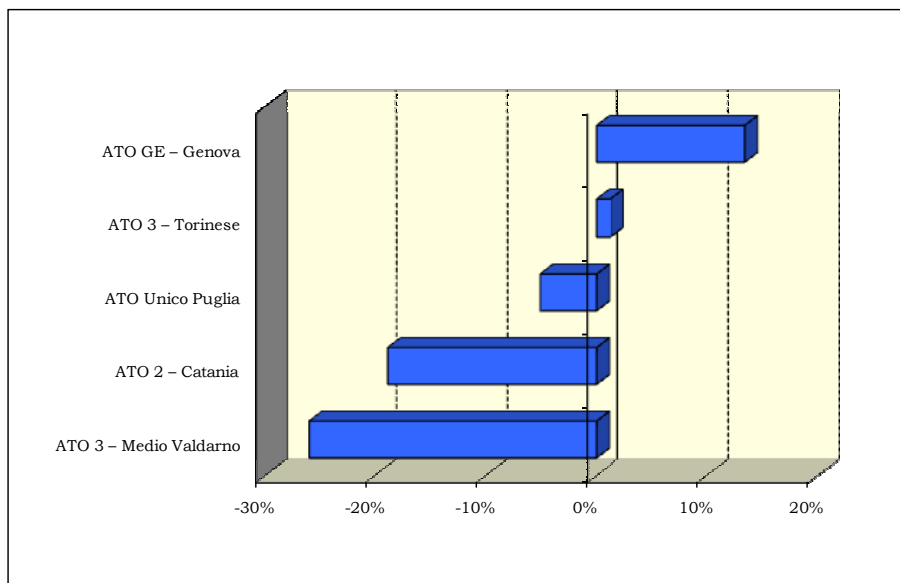
Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Figura 32 – Composizione delle singole componenti di costo delle TRM



Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Figura 33 – Impatto tariffario dell'attivazione dei piani di ambito



Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

8 Processi di revisione tariffaria

8.1 Introduzione

Il Piano d'Ambito è l'elaborato che sintetizza i *desiderata* espressi nei diversi contesti in cui si organizza il Servizio Idrico Integrato e, in quanto tale, è parte integrante della contrattualistica su cui si fonda l'affidamento.

Poiché l'orizzonte temporale delle pianificazioni è inevitabilmente ampio, sono stati previsti dei momenti intermedi, le revisioni periodiche con cadenza triennale, in cui i dati di stima delle variabili quantitative possono essere aggiornati ed adattati all'evoluzione dei fabbisogni e delle condizioni operative della gestione del servizio.

Il D.M. 1° agosto 1996 delega all'Ambito il compito di stabilire, nella convenzione di affidamento, la disciplina della revisione triennale per la verifica dei miglioramenti di efficienza, per la verifica della corrispondenza della tariffa media rispetto alla tariffa articolata, per la verifica del raggiungimento dei traguardi di livello del servizio ovvero dell'effettuazione degli investimenti.

Tuttavia, dalle numerose analisi effettuate negli ultimi anni sulle convenzioni di affidamento del Servizio Idrico Integrato emerge che in molti casi si ritrovano in convenzione solo dei minimi accenni alla disciplina delle varianti ai Piani. Questa situazione si traduce in un elemento di rigidità che potrebbe inficiare la capacità di gestire gli adattamenti e di far fronte a circostanze impreviste.

La cornice regolamentare dell'attività di revisione è rappresentata dai principi comunitari in materia di contrattualistica pubblica, come si avrà modo di approfondire nel **Paragrafo 8.2**. Ripercorrendo le fasi che hanno caratterizzato i processi di revisione nelle realtà oggetto di indagine (**Paragrafo 8.3**), in questa sede si fornirà una valutazione degli scostamenti tra le variabili dei piani revisionati e quelle dei piani originari, analizzandone in primo luogo l'impatto sulle TRM (**Paragrafo 8.4**) e successivamente quello sulle singole componenti tariffarie (**Paragrafo 8.5** e **Paragrafo 8.7**). In particolare, sarà interessante indagare se essi siano dipesi da errori di valutazione compiuti dall'Autorità di Ambito nell'effettuare le previsioni sugli sviluppi futuri di variabili esogene rispetto all'attività di gestione (ad esempio i volumi erogati) oppure se siano direttamente riconducibili ai compiti spettanti al gestore del servizio (ad esempio gli investimenti realizzati oppure il mancato miglioramento di efficienza nei costi operativi). Nel **Paragrafo 8.8** verrà presentato un approfondimento sul fabbisogno di investimenti nel servizio idrico integrato, svolto tramite l'analisi dei flussi di investimento pianificati prima e dopo le revisioni, ed una stima degli stock di investimenti realizzati negli anni compresi tra l'approvazione dei piani di prima attivazione e le revisioni.

8.2 Cornice regolamentare dell'attività di revisione: disciplina comunitaria e nazionale

La cornice regolamentare dell'attività di revisione è rappresentata dai principi comunitari in materia di contrattualistica pubblica. Le disposizioni comunitarie consentono sia ai concessionari che ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI)²⁹ di adattarsi alle variazioni intervenute nel contesto economico, giuridico o tecnico, purché siano rispettati il principio di parità di trattamento e il principio di trasparenza. In particolare, la Commissione ritiene che, successivamente all'affidamento del servizio, la possibilità di procedere a modifiche delle condizioni alla base della procedura comporti effetti diversi in ragione della natura delle clausole da modificare: se, infatti, si tratta di rinegoziare delle condizioni essenziali dell'affidamento (come l'oggetto dei servizi che l'aggiudicatario deve offrire o i canoni imposti agli utilizzatori), i principi di trasparenza e parità di trattamento saranno rispettati unicamente nel caso in cui la possibilità di tale adeguamento sia prevista nel bando di gara o nel capitolato d'oneri.

Le disposizioni della Commissione non si applicano per definizione alla modalità organizzativa identificata con l'*in house*. A livello comunitario, essendo uno dei requisiti richiesti per la legittimità di tale modello quello del "controllo analogo" esercitato dall'amministrazione affidante sulla società di gestione, non appare plausibile disciplinare sotto il profilo della contrattualistica una modalità che nasce per negazione della stessa. Sotto questo profilo, l'esperienza italiana di definizione delle convenzioni di gestione nel servizio idrico potrebbe sorprendere l'osservatore comunitario, poiché esiste un considerevole numero di affidamenti a società pubbliche regolati per mezzo di contratti incentivanti. Se non altro, ciò evidenzia come vi sia l'obiettivo di simulare vere e proprie attività di regolazione per contratto anche nel caso di gestione *in house*, al fine di utilizzare tutti i possibili strumenti per la promozione dell'efficienza.

Per quanto riguarda la disciplina nazionale, la tariffa reale media che alimenta la gestione viene concretamente determinata dagli enti locali riuniti nell'Aato, anche in relazione al Piano finanziario degli interventi. La tariffa è poi applicata dai soggetti gestori, nel rispetto della Convenzione e del relativo disciplinare e con le modulazioni previste tra classi di utenti e comuni.

Nonostante i fattori di adeguamento dinamico incorporati nelle formule e, quindi, influenzanti l'evoluzione tariffaria, il D.M. 1.8.1996 ha giustamente introdotto la previsione del mutamento della tariffa per interventi esterni. Recita il decreto, all'art.4, ultimo periodo:

"La tariffa reale media può subire variazioni per effetto di:

1. disposizioni legislative o regolamentari che modifichino le prescrizioni relative ai livelli qualitativi del prodotto e del servizio, previa deliberazione dell'Ambito;

²⁹ Cfr. Commissione delle Comunità Europee (2008), Comunicazione della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblici-privati istituzionalizzati - PPPI del 5/02/2008, C (2007) 6661.

2. verifiche periodiche sul funzionamento delle gestioni;
3. variazioni al Metodo Normalizzato disposte dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche”.

Il primo fattore di mutamento, di fonte legislativa esterna, può essere rinvenuto in vari atti normativi comunitari e nazionali che, seppur con diverse gradazioni, hanno impattato sul livello qualitativo del prodotto o del servizio. Si ha un esempio del primo caso con la Direttiva Comunitaria 98/83/CE – concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano – recepita in Italia con il D. Lgs. 2-2-2001 n. 31, che ha fissato il termine del 25 dicembre 2003 per la messa in conformità delle acque, o con la più recente Direttiva 2000/60/CE – che individua le acque europee e le loro caratteristiche, classificate per bacino e per distretto idrografico di appartenenza – con un'attuazione *step-by-step* non ancora completata. Relativamente ai livelli qualitativi del servizio si possono, ad esempio, citare le recenti modifiche recate al quadro di regole afferente la carta del servizio.

La seconda ipotesi contemplata dalla norma viene incontro, invece, all'esigenza di adeguare i contenuti del Piano d'Ambito di prima attivazione ai dati riscontrati durante la gestione del servizio. Come anticipato nel primo paragrafo, infatti, la previsione di revisioni periodiche consente di rispondere all'esigenza di disporre di uno strumento di programmazione e regolazione del servizio idrico più aggiornato in relazione alle peculiarità del territorio, al mutamento delle esigenze di servizio, alla comparsa di problematiche nuove nell'utilizzo della risorsa idrica o all'evoluzione degli orientamenti gestionali. In particolare, la revisione può risultare necessaria a seguito dell'analisi effettuata sui dati economico-gestionali risultanti dai bilanci consuntivi dei gestori, con l'obiettivo di riformulare le programmazioni economico-finanziarie per i periodi futuri, in modo tale da poter disporre di strumenti previsionali più precisi e rispondenti alle effettive realtà gestionali. Inoltre, l'articolo 8 del D.M. 1/8/1996 introduce la possibilità per l'Ambito di approvare, in aggiunta a quelle triennali, delle revisioni straordinarie nel caso in cui si verificano “significativi scostamenti dalle previsioni del Piano finanziario e gestionale in ordine a:

- a) raggiungimento dei livelli di servizio previsti dal Piano, anche a seguito dei relativi investimenti, valutando le variazioni al limite di prezzo “K” o le penalizzazioni e i rimborsi secondo quanto previsto nella Convenzione di gestione, specialmente in merito alle componenti “ammortamento” e “ritorno del capitale” sulla tariffa;
- b) corrispondenza tra l'incasso derivante dall'applicazione della struttura tariffaria e l'incasso previsto per effetto della tariffa media stabilita nella Convenzione di gestione, al fine di apportare le conseguenti variazioni;
- c) rispondenza dei costi operativi alle variazioni strutturali della produzione e della distribuzione e delle conseguenti variazioni delle riduzioni [connesse al miglioramento dell'efficienza] di cui all'art. 6 [del D.M. 1.8.1996]”.

Rimane da considerare il terzo fattore di revisione tariffaria, quello rappresentato da variazioni al Metodo Normalizzato proposte dal Comitato. Il D.M. 1.8.1996, dopo avere dettagliatamente elaborato e prescritto il Metodo Normalizzato, ne regola, alla fine, le variazioni. Esse sono divise in variazioni a breve termine, ormai concettualmente superate, e variazioni sistematiche. Nei riguardi di queste ultime l'art. 11, comma 1, recita: "Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, di propria iniziativa e in ogni caso a cadenza quinquennale, propone al Ministro dei lavori pubblici eventuali modifiche al Metodo Normalizzato, per tener conto, tra l'altro, di nuove disposizioni normative, di evoluzioni tecnologiche, di variazioni finanziarie ovvero di cause straordinarie che afferiscano alla generalità del territorio nazionale".

8.3 Fasi del processo revisionale

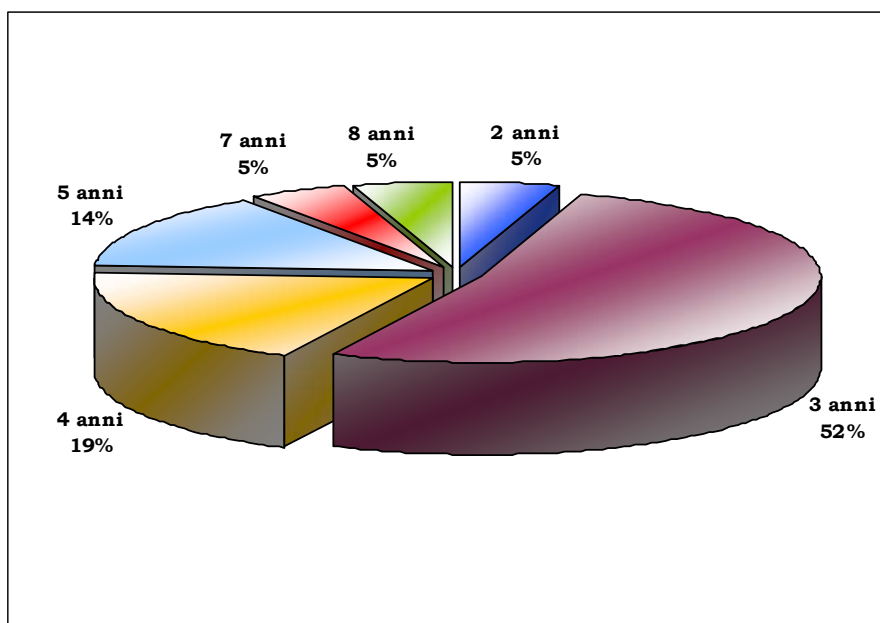
La prima revisione approvata in Italia risale al 2003, mentre, per quanto riguarda il campione di riferimento, si osserva una revisione approvata nel 2005 (Medio Valdarno), una nel 2008 (Torinese) e una nel 2010 (Unico Puglia). Si segnala come la prima Aato abbia effettuato, nel 2007, una seconda revisione; gli ambiti di Genova e Catania, invece, non hanno ancora provveduto ad effettuare la prima.

La durata del periodo intercorso tra l'approvazione del Piano di Ambito e la successiva revisione risultavariabile. In particolare, per il Medio Valdarno si registra un intervallo di 3 anni, per il torinese di 4 e per l'Unico Puglia di 7 (**Tabella 49**). L'analisi effettuata a livello nazionale evidenzia che solo il 57% delle AATO ha rispettato il termine dei tre anni disposto dalla normativa in vigore (**Figura 34**). I ritardi nell'approvazione delle revisioni sono inferiori a 2 anni per il 33% dei documenti esaminati, mentre si segnalano intervalli temporali particolarmente lunghi, nell'ordine dei 7 e 8 anni, nel 5% dei casi considerati.

Tabella 49 – Anno di avvio dei Piani di prima attivazione e delle revisioni tariffarie

Ambito	Anno Piano I attivazione	Anno Revisione I	Anno Revisione II
ATO 3 - Torinese	2004	2008	
ATO 3 - Medio Valdarno	2002	2005	2007
ATO Unico - Puglia	2003	2010	

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Figura 34 – Periodo intercorso tra Piano di prima attivazione e prima Revisione

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

8.4 Impatto sulle tariffe reali medie

Passando all'analisi dell'impatto delle revisioni sulle tariffe applicate, si osserva come, per tutti gli Ambiti presi in esame, la TRM indicata nel primo anno di revisione sia maggiore rispetto a quella prevista per lo stesso anno nel Piano di prima attivazione (**Tabella 50**).

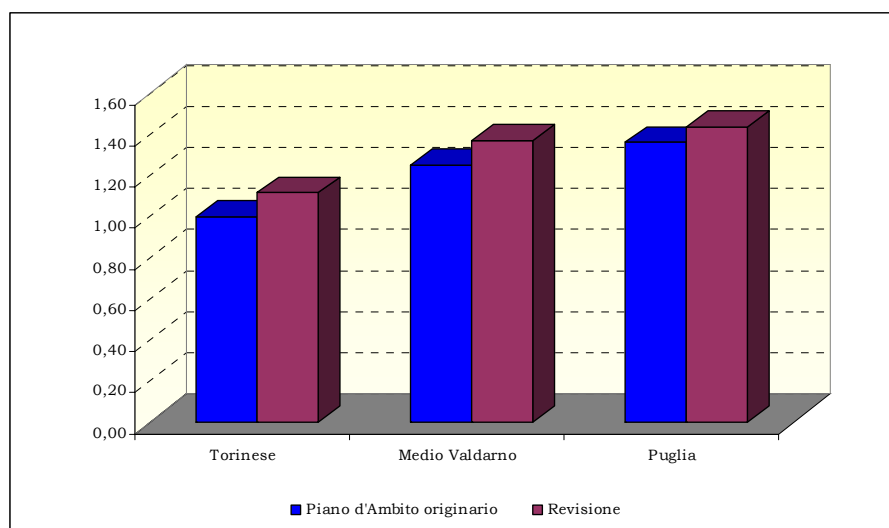
L'incremento più significativo è riferito alle tariffe revisionate nell'ATO Medio Valdarno (12 €cent/mc) e nell'ATO Torinese (+11 €cent/mc), mentre per l'Unico Puglia l'incremento registrato è di 8 €cent/mc (**Figura 35**).

In media gli scostamenti tariffari delle revisioni approvate su scala nazionale mostrano una crescita progressiva tra l'anno 1 e l'anno 15 (**Tabella 51**), anche se è bene notare come tale osservazione nasconda differenze significative tra i diversi Ambiti. All'anno 1 le tariffe revisionate aumentano, in media, del 6,9% rispetto a quelle previste originariamente, mentre con riferimento all'anno 15 l'incremento medio è pari al 23,4%. La dispersione degli scostamenti rilevati negli Ambiti del campione risulta costante nel tempo, passando dal *range* +8%/+12% riferito al primo anno di revisione, all'intervallo +10%/+15% al nono anno (**Figura 36**).

Tabella 50 – Impatto tariffario delle revisioni

Ambito	TRM PdA	TRM REV
ATO 3 - Torinese	1,00	1,11
ATO 3 - Medio Valdarno	1,25	1,37
ATO Unico - Puglia	1,36	1,44

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

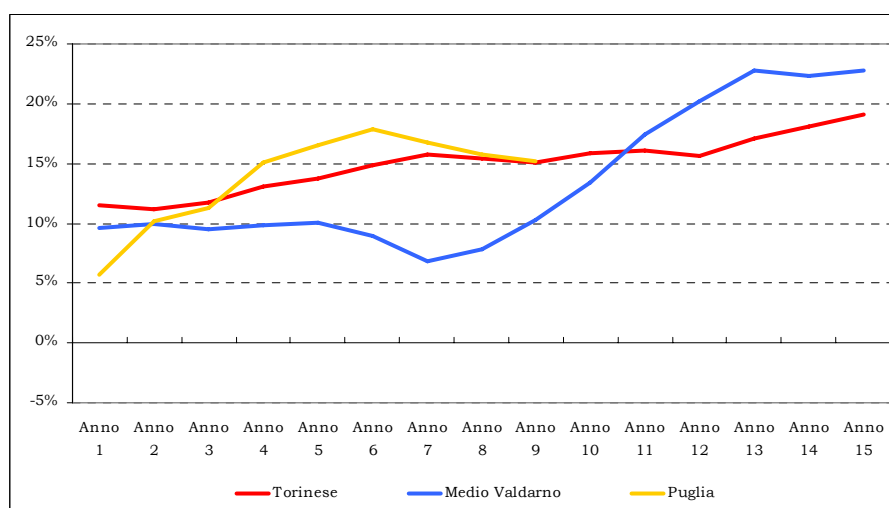
Figura 35 – Tariffe reali medie ante e post revisione

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Tabella 51 – Scostamenti tariffari tra piani iniziali e revisioni

Ambito	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5	Anno 10	Anno 15
ATO 3 - Torinese	11,5%	11,2%	11,7%	13,0%	13,8%	15,9%	19,1%
ATO 3 - Medio Valdarno	9,6%	9,9%	9,5%	9,8%	10,1%	13,4%	22,8%
ATO Unico - Puglia	5,7%	10,2%	11,3%	15,1%	16,5%		
Media nazionale	6,9%	7,0%	7,1%	8,3%	9,6%	13,2%	23,4%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Figura 36 – Dinamica degli scostamenti tariffari tra piani iniziali e revisioni

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

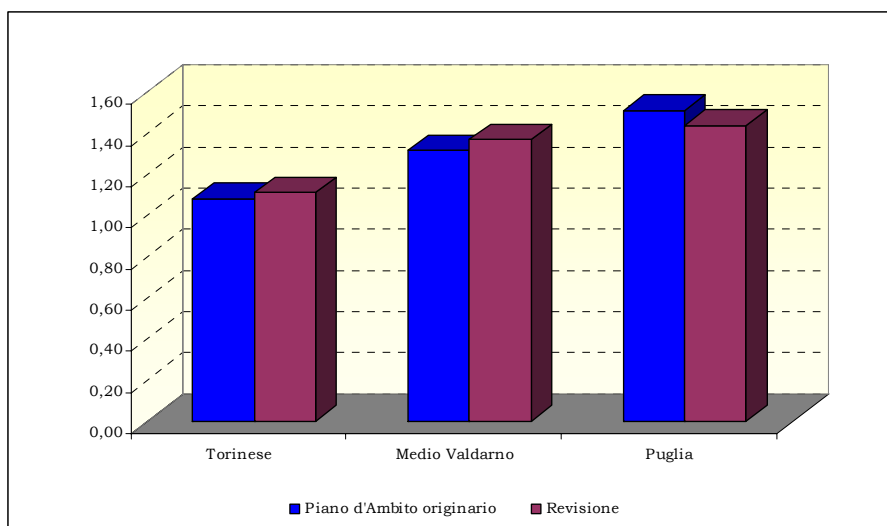
La **Figura 37** riporta, ancora in riferimento al primo anno di revisione, il confronto tra le TRM contenute nel Piano di prima attivazione e quelle adeguate ai dati riscontrati durante la gestione del servizio, al netto

dell'inflazione programmata. Questa seconda fase di analisi produce un risultato molto differente rispetto al precedente. Infatti, se si tiene conto dell'adeguamento dei prezzi monetari, solo 1 ATO su 3 registra un decremento della TRM a seguito della revisione e gli altri due riportano variazioni in aumento di entità ridotta.

La **Tabella 52** indica che la Tariffa Reale Media a valori monetari costanti è aumentata del 2% circa rispetto a quella prevista dal Piano originario. Anche al netto dell'inflazione programmata si registra una progressiva crescita degli scostamenti medi, infatti, in corrispondenza del quindicesimo anno, essi riportano un incremento prossimo al 14%, a suggerire che la depurazione dei dati dall'aumento dell'indice dei prezzi abbia ridimensionato l'intensità della variazione in esame.

Infine, la dispersione degli scostamenti per ATO passa dal *range* -5%/+4% a un intervallo di variazione di +4%/+6% (**Figura 38**).

Figura 37 – Tariffe reali medie al netto dell'inflazione programmata



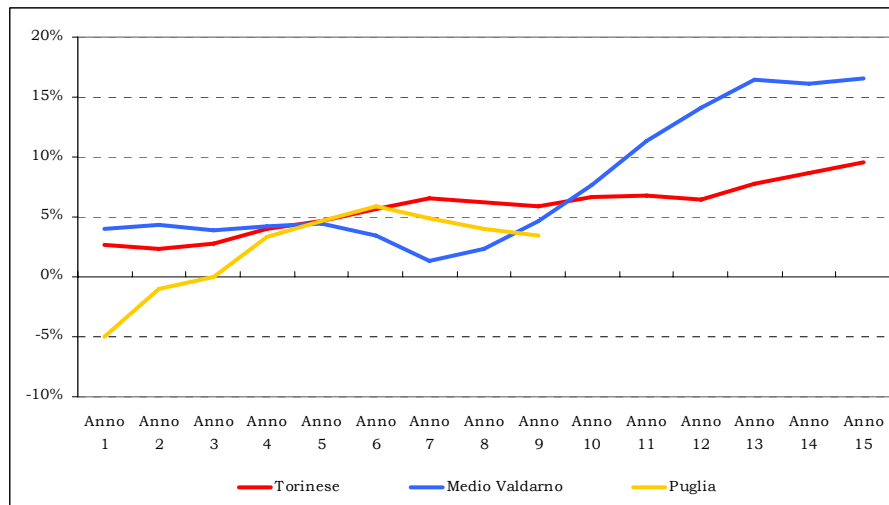
Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Tabella 52 – Scostamenti tariffari tra piani iniziali e revisioni al netto dell'inflazione programmata

Ambito	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5	Anno 10	Anno 15
ATO 3 - Torinese	2,6%	2,3%	2,8%	4,0%	4,7%	6,6%	9,6%
ATO 3 - Medio Valdarno	4,0%	4,3%	3,9%	4,2%	4,4%	7,6%	16,5%
ATO Unico - Puglia	-5,0%	-1,0%	0,0%	3,4%	4,7%		
Media nazionale	2,0%	2,7%	3,1%	4,6%	6,3%	7,5%	13,5%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Figura 38 –Dinamica degli scostamenti tariffari tra piani iniziali e revisioni al netto dell'inflazione programmata

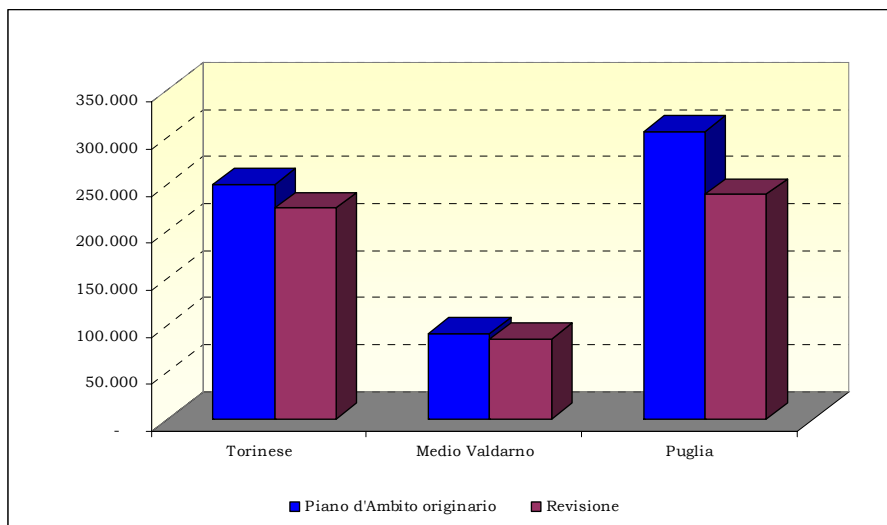


Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

8.5 Impatto sui volumi erogati

La revisione dell'evoluzione della domanda risulta particolarmente significativa in quanto essa determina, insieme con lo sviluppo della tariffa reale media, l'ammontare complessivo delle risorse finanziarie a disposizione dei gestori. Guardando la **Figura 44**, emerge che tutti i piani revisionati presi in esame presentano una correzione al ribasso dei volumi erogati.

In riferimento al primo anno di revisione, la **Tabella 56** segnala una riduzione media pari al 13,3%. Le differenze tra i singoli Ambiti del campione sono significative: si va da una riduzione di circa il 6% per il Medio Valdarno a quella di quasi il 22% per l'ATO pugliese. In riferimento al nono anno di revisione, invece, l'intervallo di variazione risulta pari a -10%/-24% (**Figura 45**).

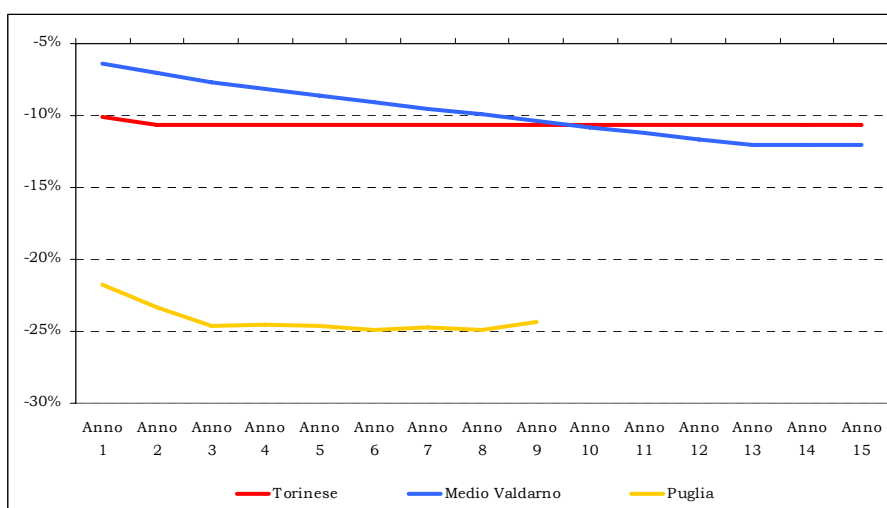
Figura 39 – Volumi erogati ante e post revisione

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Tabella 53 – Scostamenti dei volumi erogati tra piani iniziali e revisioni

Ambito	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5	Anno 10	Anno 15
ATO 3 - Torinese	-10,1%	-10,6%	-10,6%	-10,6%	-10,6%	-10,6%	-10,6%
ATO 3 - Medio Valdarno	-6,3%	-7,0%	-7,7%	-8,2%	-8,6%	-10,8%	-12,1%
ATO Unico - Puglia	-21,8%	-23,4%	-24,7%	-24,6%	-24,6%		
Media nazionale	-13,3%	-14,0%	-14,6%	-14,8%	-14,9%	-15,9%	-15,8%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Figura 40 – Dinamica dei volumi erogati tra piani iniziali e revisioni

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

8.6 Impatto sui costi operativi

Dall'analisi dei documenti revisionali può essere effettuata la verifica del raggiungimento degli obiettivi di efficienza economica, sulla base degli scostamenti dei costi operativi. A tal riguardo si riscontrano dei risultati non particolarmente positivi, dato che solo tre Ambiti su 19 registrano, al primo anno di revisione, un costo unitario inferiore rispetto a quello previsto originariamente.

Guardando ai singoli Ambiti, il Torinese vanta una riduzione dei costi operativi pari al 21,9%, mentre Medio Valdarno ed Unico Puglia correggono al rialzo le relative serie revisionate, rispettivamente del 4,4% e 6,5% (**Tabella 54**).

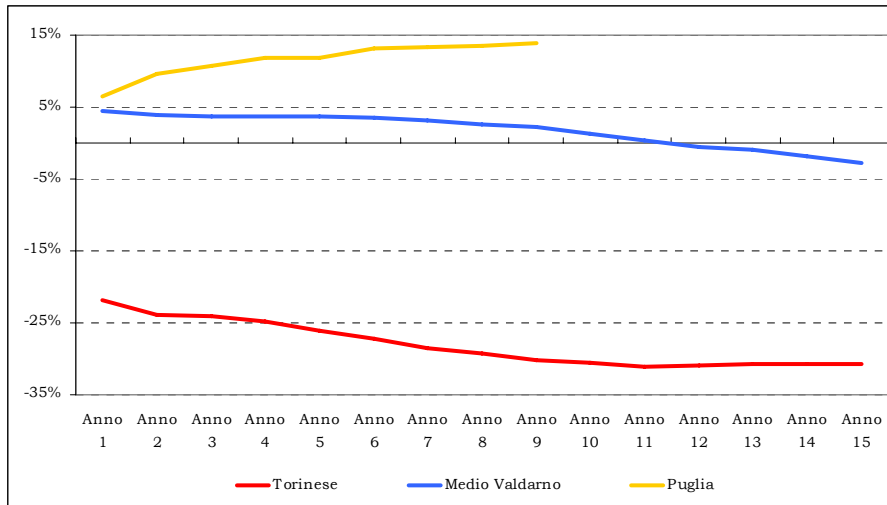
La **Figura 41** mostra come la dinamica degli scostamenti medi tenda progressivamente a divergere dall'anno 1 all'anno 9: si passa dal *range* -22%/+7% (con un incremento medio del 5,1%) all'intervallo -30%/+14% (con un incremento medio del 5,4%).

In considerazione delle correzioni al ribasso che hanno caratterizzato la stima dei volumi erogati, è facilmente intuibile perché si osservi una maggiore intensità nell'incremento dei costi al metro cubo rispetto ai costi in valore assoluto, nonché una dispersione decisamente più ampia (**Figura 42** e **Tabella 55**). La riduzione dei costi operativi unitari dell'ATO Torinese risulta quasi dimezzata rispetto a quella in termini assoluti (-13,1%) mentre per gli altri due Ambiti si registrano incrementi a due cifre (+11,5% per il Medio Valdarno e +36,2% per l'Unico Puglia). L'incremento medio registrato nelle revisioni approvate passa dal +22,4% dell'anno 1 al +31,9% dell'anno 15, mostrando una crescita costante per tutto il periodo, gli scostamenti dei tre ATO del campione oscillano dapprima nell'intervallo -13%/+36% e poi nel *range* -22%/+51% (**Figura 43**).

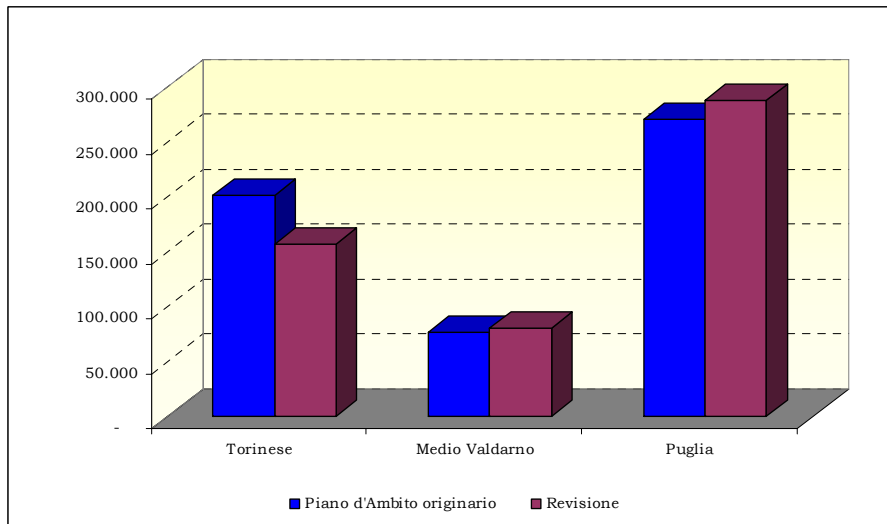
Tabella 54 – Scostamenti dei costi operativi tra piani iniziali e revisioni

Ambito	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5	Anno 10	Anno 15
ATO 3 - Torinese	-21,9%	-23,8%	-24,0%	-24,8%	-26,1%	-30,5%	-30,7%
ATO 3 - Medio Valdarno	4,4%	3,9%	3,7%	3,6%	3,6%	1,4%	-2,7%
ATO Unico - Puglia	6,5%	9,7%	10,7%	11,9%	11,9%		
Media nazionale	5,1%	6,1%	6,5%	6,3%	6,3%	5,2%	9,4%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Figura 41 – Dinamica degli scostamenti dei costi operativi tra piani iniziali e revisioni

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

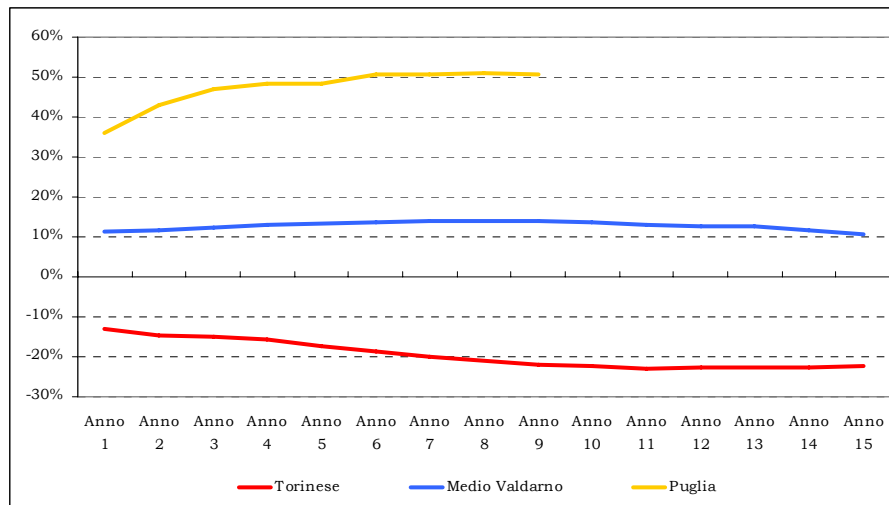
Figura 42 – Costi operativi al metro cubo ante e post revisione

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Tabella 55 – Scostamenti dei costi operativi al metro cubo tra piani iniziali e revisioni

Ambito	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5	Anno 10	Anno 15
ATO 3 - Torinese	-13,1%	-14,8%	-15,0%	-15,8%	-17,3%	-22,3%	-22,4%
ATO 3 - Medio Valdarno	11,5%	11,8%	12,4%	12,8%	13,4%	13,6%	10,6%
ATO Unico - Puglia	36,2%	43,1%	46,9%	48,4%	48,5%		
Media nazionale	22,4%	25,8%	27,2%	27,3%	27,5%	28,1%	31,9%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Figura 43 – Dinamica degli scostamenti dei costi operativi al metro cubo tra piani iniziali e revisioni

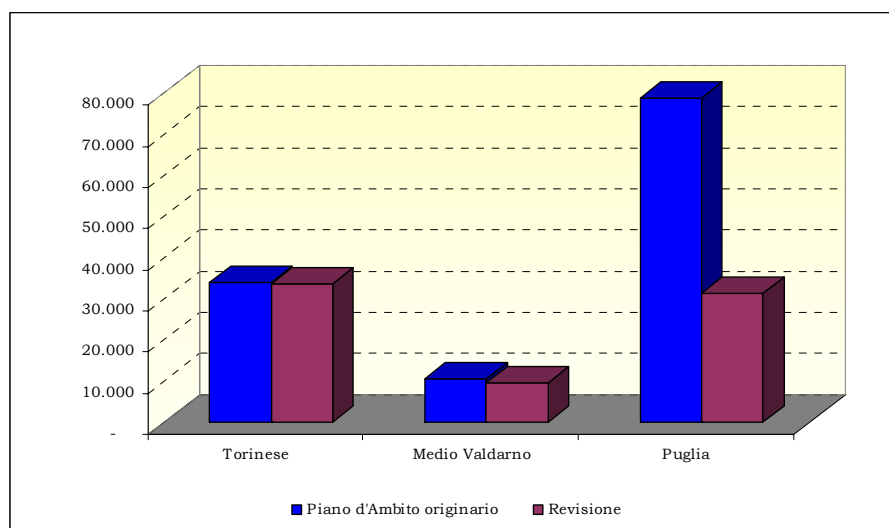
Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

8.7 Impatto su ammortamenti e remunerazione del capitale

La revisione dei valori relativi alle componenti tariffarie legate agli investimenti risulta particolarmente significativa, in quanto permette di svolgere la comparazione tra gli investimenti previsti nei primi anni di affidamento del Piano di prima attivazione e quelli effettivamente realizzati dal gestore e riconosciuti nel computo tariffario, anche per gli Ambiti le cui revisioni non forniscano il prospetto degli investimenti effettuati nel primo triennio di gestione. In generale, infatti, tralasciando eventuali variazioni nelle politiche di ammortamento (applicazione di aliquote di ammortamento diverse da quelle previste originariamente) e nel mix di opere realizzate, si può ipotizzare che una maggiore quantità di ammortamenti e di remunerazione del capitale sia spiegata da una maggiore quantità di investimenti effettuati. Guardando la **Figura 44**, emerge che tutti i piani revisionati presi in esame presentano una correzione al ribasso degli ammortamenti.

In riferimento al primo anno di revisione, la **Tabella 56** segnala una riduzione media pari al 37,2% che, nei primi tre anni, non subisce variazioni di rilievo. A partire dal quarto anno, invece, lo scostamento medio tra ammortamento post ed ante revisione tende a diminuire, attestandosi al -6,0% in corrispondenza dell'anno 15. Quanto osservato suggerisce una duplice considerazione: se, nel corso dei primi anni della gestione, le AATO rivedono al ribasso le previsioni, avendo incontrato difficoltà nell'effettuare gli investimenti programmati, dopo qualche anno gli stessi Ambiti rischiano la reiterazione dei propri errori, visto che nei programmi di investimento revisionati si prevede un progressivo recupero del gap iniziale degli ammortamenti previsti in tariffa.

In riferimento al primo anno, l'intervallo di variazione risulta pari a -60%/-1%, mentre quello al nono anno è pari a -60%/-15% (**Figura 45**).

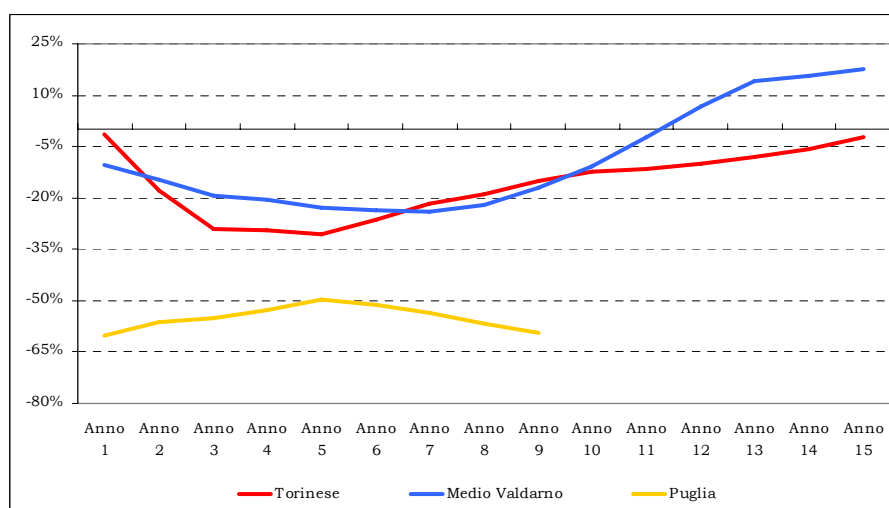
Figura 44 – Ammortamenti ante e post revisione

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Tabella 56 – Scostamenti degli ammortamenti tra piani iniziali e revisioni

Ambito	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5	Anno 10	Anno 15
ATO 3 - Torinese	-1,3%	-17,9%	-29,1%	-29,6%	-30,7%	-12,5%	-2,3%
ATO 3 - Medio Valdarno	-10,2%	-14,6%	-19,2%	-20,4%	-23,0%	-10,6%	17,5%
ATO Unico - Puglia	-60,2%	-56,1%	-55,3%	-52,8%	-49,8%		
Media nazionale	-37,2%	-37,2%	-37,4%	-33,4%	-27,4%	-15,8%	-6,0%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Figura 45 – Dinamica degli scostamenti degli ammortamenti tra piani iniziali e revisioni

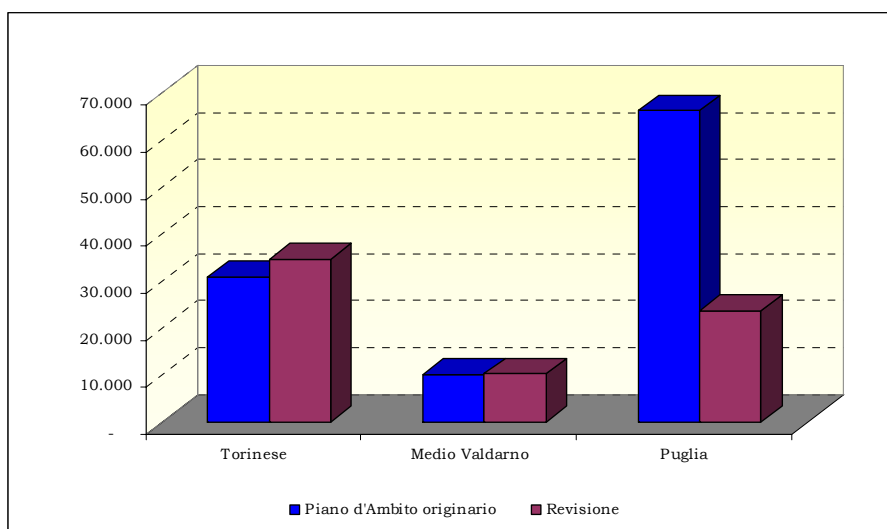
Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Passando alla remunerazione del capitale, la **Figura 46** e la **Tabella 57** mostrano una situazione sostanzialmente analoga: i valori della

remunerazione del capitale revisionati sono inferiori rispetto a quelli originari, registrando una correzione in diminuzione mediamente pari, per l'anno 1 di revisione, al 35,7%. A partire dal terzo anno di revisione si osserva, poi, un recupero del gap evidenziato nel primo anno: lo scostamento risultante all'anno 15 è, infatti, pari a -4,2%, sicché possono estendersi anche al presente ambito le osservazioni formulate in precedenza relativamente agli ammortamenti.

L'ampiezza del range di variazione del campione analizzato presenta una tendenziale riduzione, passando da -64%/+12% a -31%/+14% (**Figura 47**).

Figura 46 – Remunerazione del capitale ante e post revisione

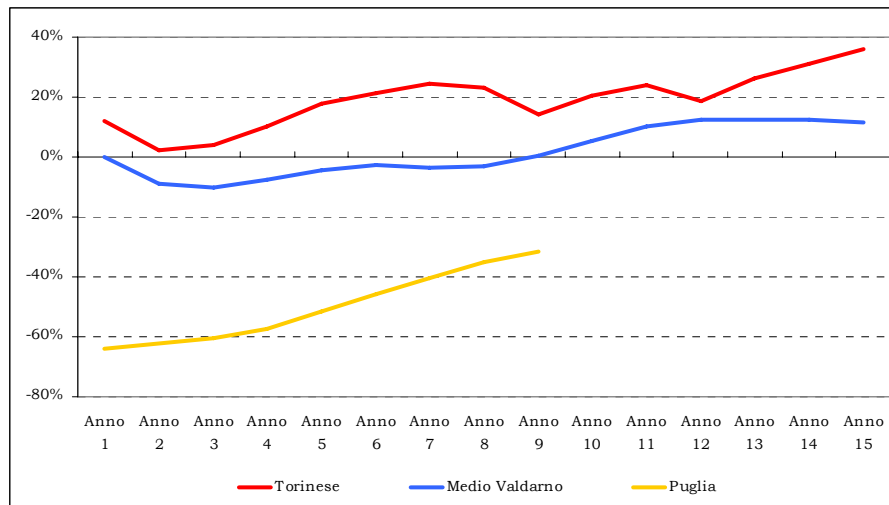


Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Tabella 57 – Scostamenti della remunerazione del capitale tra piani iniziali e revisioni

Ambito	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5	Anno 10	Anno 15
ATO 3 - Torinese	12,2%	2,3%	4,2%	10,2%	17,7%	20,6%	36,1%
ATO 3 - Medio Valdarno	0,2%	-8,9%	-10,4%	-7,4%	-4,5%	5,5%	11,5%
ATO Unico - Puglia	-64,1%	-62,4%	-60,5%	-57,1%	-51,7%		
Media nazionale	-35,7%	-36,7%	-34,0%	-29,3%	-24,3%	-14,5%	-4,2%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Figura 47 – Dinamica degli scostamenti della remunerazione del capitale tra piani iniziali e revisioni

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

8.8 Investimenti realizzati e fabbisogno stimato

Come è stato accennato nei paragrafi precedenti, le revisioni tariffarie forniscono, nell'ambito dell'analisi degli investimenti, due tipi di informazioni differenti:

- aggiornamento delle stime sul fabbisogno di investimenti necessari nel comparto;
- elementi per procedere alla stima della percentuale di investimenti programmati effettivamente realizzati.

In via preliminare, è necessario effettuare un adeguamento dei valori monetari correnti all'inflazione programmata, in modo da poter effettuare confronti su grandezze omogenee. Inoltre, poiché nel periodo intercorso tra l'approvazione del Piano di prima attivazione e la revisione sono stati aggiornati i dati relativi alla popolazione residente, i valori dei documenti originari sono stati ponderati in modo da essere confrontabili con quelli delle revisioni.

L'ammontare di investimenti previsti nei Piani di prima attivazione e nelle revisioni è sintetizzato nella **Tabella 58**, da cui emerge che i primi indicano una spesa complessiva di circa 14,5 miliardi, mentre le revisioni riportano un dato aggiornato che ammonta a circa 10,3 miliardi. Al fine di effettuare confronti omogenei tra gli stock di investimenti programmati, è necessario tener conto del fatto che il periodo temporale cui si riferiscono i documenti analizzati è differente. Le revisioni prendono in considerazione un arco temporale mediamente più corto di circa 3 anni (in alcuni casi anche di più), sicché lo scostamento nella programmazione effettuata nei documenti delle Autorità di Ambito deriva da due differenti fattori: una variazione delle stime sul fabbisogno di investimenti del settore e la riduzione del periodo di pianificazione considerato. Al riguardo, la stima degli investimenti contenuta

nei Piani di prima attivazione per gli anni successivi alla revisione tariffaria è stata effettuata sulla base dei seguenti dati:

- flusso annuo di investimenti in tariffa;
- numero di anni intercorsi tra l'approvazione del Piano e della revisione.

L'ipotesi alla base delle stime consiste nell'assumere che lo sviluppo temporale della pianificazione riguardante gli investimenti effettuati con finanziamento pubblico (che rientrano nei valori presentati nelle Tabelle, ma per i quali non è disponibile il prospetto temporale, riportato generalmente soltanto per gli investimenti in tariffa) sia simile a quelli finanziati dalla tariffa.

I risultati delle elaborazioni indicano un ammontare di investimenti programmati per gli anni successivi alla revisione di 11,6 miliardi di euro. Guardando ai singoli Ambiti si osserva che per Torinese e Medio Valdarno il fabbisogno di investimenti indicato nelle revisioni è superiore alla corrispondente quota programmata nel Piano di prima attivazione, mentre l'Unico Puglia risulta allineato al trend nazionale.

Passando ai singoli rami di attività, si evidenzia come quello che ha più risentito della contrazione della programmazione sia il servizio acquedotto, per il quale si registra un calo degli investimenti pari al 28,6% (**Tabella 59**). Considerati congiuntamente, i servizi fognatura e depurazione registrano, invece, una riduzione più contenuta, prossima al 17,6%.

Tabella 58 – Investimenti programmati, Piani di prima attivazione vs Revisioni

Ambito	PdA (Mgl €)	PdA ante Rev	PdA post Rev	Rev (Mgl €)
Torinese	1.421.363	306.910	1.114.453	1.177.055
Medio Valdarno	879.743	302.972	576.771	654.448
Puglia	5.249.320	1.019.710	4.229.610	3.601.216
Totale nazionale	14.469.111	2.853.203	11.615.908	10.338.792

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Tabella 59 – Investimenti programmati per ramo di attività, scostamenti tra Piani di prima attivazione e Revisioni (%)

Ambito	Δ ACQ	Δ FOGN + DEP
Torinese	10,86%	-10,22%
Medio Valdarno	-4,42%	-11,63%
Puglia	-34,46%	-13,23%
Media nazionale	-28,62%	-17,57%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Per confrontare il fabbisogno di investimenti previsto nei Piani di prima attivazione con quello contenuto nelle successive revisioni, è necessario tener conto anche dello scostamento tra gli investimenti realizzati negli anni precedenti la revisione e quelli originariamente programmati. Al riguardo, la

stima degli investimenti effettuati negli anni precedenti la revisione tariffaria è stata effettuata sulla base dei seguenti dati:

- investimenti programmati per gli anni precedenti la revisione;
- scostamento tra ammortamenti ante e post revisione.

La stima è effettuata assumendo che il rapporto tra gli investimenti programmati e quelli effettivamente realizzati negli anni di Piano originario sia uguale al rapporto tra gli ammortamenti previsti nel primo anno di revisione e quelli previsti nel corrispondente anno del Piano di prima attivazione.

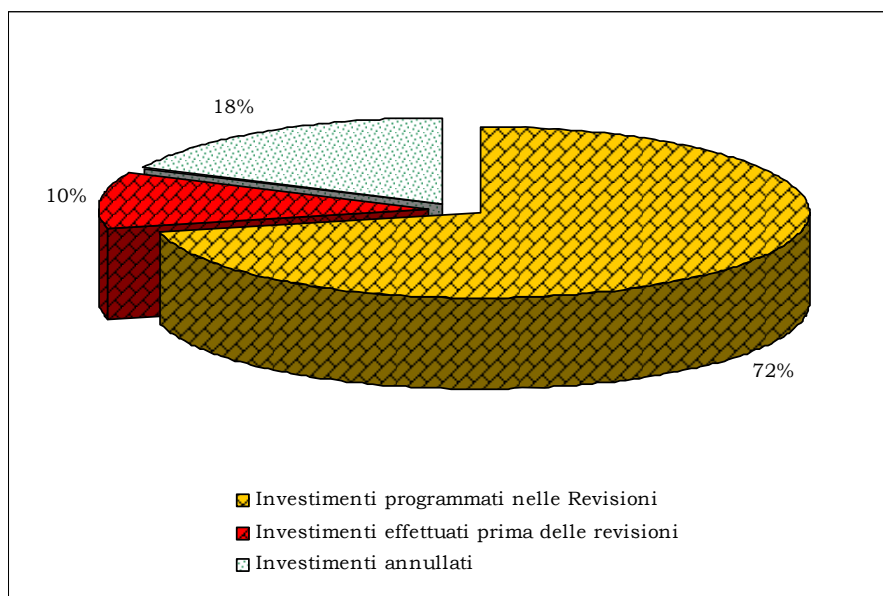
I risultati delle elaborazioni indicano una riduzione del fabbisogno di investimenti nell'intero comparto di circa il 18% (**Tabella 60**), risultante dalla differenza tra la spesa per investimenti stimata nei Piani di prima attivazione e la somma del fabbisogno di investimenti programmato nelle revisioni più gli investimenti realizzati negli anni di Piano che hanno preceduto le revisioni. Per quanto riguarda i singoli Ambiti, l'Unico Puglia evidenzia una contrazione superiore alla media nazionale (-26,4%) mentre Torinese e Medio Valdarno risultano in controtendenza, riportando degli incrementi pari al 4,1% e al 9,9%. A livello nazionale si stima che siano stati effettivamente realizzati circa 1,5 miliardi di investimenti negli anni precedenti la revisione e, aggiungendo a questi gli interventi previsti nei documenti revisionali, si ottiene una riduzione del fabbisogno complessivo di investimenti pari a 2,6 miliardi di euro (**Figura 48**), una parte dei quali è attribuibile ad investimenti programmati nei primi anni di Piano, ma non effettuati ed un'altra alla correzione delle previsioni sul fabbisogno di investimento per gli anni successivi alle revisioni.

Tabella 60 – Fabbisogno di investimenti, Piani di prima attivazione vs Revisioni (Mgl €)

Ambito	Inv. da effettuare PdA	Inv. effettuati PdA ante Rev	Inv. effettuati PdA ante Rev + inv. da effettuare Rev	Δ
Torinese	1.421.363	303.036	1.480.092	4,1%
Medio Valdarno	879.743	312.059	966.507	9,9%
Puglia	5.249.320	262.041	3.863.257	-26,4%
Totale	14.469.111	1.518.304	11.857.096	-18,1%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Figura 48 – Investimenti programmati nei Piani di prima attivazione



Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

9 Aspetti di regolazione e di organizzazione del servizio nelle convenzioni di gestione

9.1 Introduzione

Oggetto di studio del presente capitolo sono alcuni aspetti essenziali dei modelli di regolazione e di organizzazione dei servizi idrici nelle aree oggetto di indagine, risultanti dalla riforma dell'assetto istituzionale del settore iniziata con l'emanazione della Legge Galli. Come descritto nel **Capitolo** Errore. L'origine riferimento non è stata trovata., la L. n. 36/94 ha condotto ad una separazione delle funzioni di pianificazione, indirizzo e controllo sulla gestione - che sono attribuite al regolatore locale (Autorità d'Ambito) - dalla gestione operativa, compito di un soggetto autonomo (Gestore), opportunamente individuato con le modalità previste dalla normativa nazionale. I rapporti instaurati tra l'Autorità di Ambito e il Gestore, indipendentemente dalla scelta compiuta in ordine alla forma di gestione del servizio, sono di tipo negoziale e hanno avuto sempre alla base un contratto che, nella normativa di settore, è definito con il termine "Convenzione di gestione" o "Convenzione di affidamento", in cui sono stabiliti compiti, poteri e diritti di ogni parte. Pare opportuno sottolineare la distinzione fra le due convenzioni che costituiscono gli strumenti per l'organizzazione, il funzionamento e la regolazione del servizio idrico integrato: la "Convenzione tipo per la gestione del servizio" e la "Convenzione di gestione del servizio". La Convenzione tipo è l'atto che le regioni devono predisporre e adottare - ai sensi dell'art. 11 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 - al fine di regolamentare in modo uniforme nel territorio delle stesse i rapporti tra le Autorità di Ambito e i soggetti gestori del servizio. La Convenzione di gestione è, invece, il documento che, in concreto, le Autorità d'Ambito stipulano in conformità alla Convenzione tipo con il soggetto prescelto per la gestione del servizio idrico integrato nell'Ambito. Essa rappresenta quindi, nella fattispecie del servizio idrico integrato, il contratto di servizio previsto in generale dalla legislazione statale per l'affidamento a un gestore dei servizi pubblici locali a carattere industriale, e costituisce pertanto il principale oggetto di studio nell'analisi dei profili di regolazione.

L'obiettivo dello studio condotto nel presente capitolo è quello di produrre una griglia di lettura attraverso cui classificare, comparare e analizzare le diverse convenzioni di affidamento relative al panel di riferimento, cercando di individuarne i punti rilevanti e le eventuali criticità.

Ai fini della predisposizione del contratto, il concedente e il gestore devono prendere in considerazione e valutare i principali rischi connessi all'erogazione del servizio, per poi individuare il soggetto su cui ciascun rischio dovrebbe essere allocato. Una disamina sommaria delle categorie di rischio che si possono identificare nella gestione dei servizi idrici verrà presentata nel **Paragrafo 9.2**, illustrando altresì le modalità di allocazione determinate dal contenuto delle convenzioni analizzate.

L'allocazione dei rischi sul gestore è funzionale alla necessità di incentivarlo a tenere comportamenti più efficienti nello svolgimento delle proprie funzioni. Il **Paragrafo 9.3** è incentrato sugli obblighi che l'operatore assume in termini di standard di qualità da raggiungere e di interventi da realizzare, nonché sulla determinazione del corrispettivo che potrà ricevere. Al fine di comprendere il grado di efficacia degli incentivi, ci si soffermerà sui sistemi di controllo strutturati per vigilare sul corretto adempimento delle obbligazioni contrattuali dell'impresa.

Un'altra questione di fondamentale rilevanza nel rapporto regolatore-regolato che la Convenzione è chiamata a disciplinare riguarda le responsabilità e rischi relativi agli assets (reti e impianti), che secondo la normativa nazionale restano di proprietà degli Enti Locali e sono affidati in concessione d'uso al Gestore. La disciplina riguardante la messa a disposizione dei beni strumentali, l'allocazione delle passività pregresse, lo stato di riconsegna delle opere nonché le modalità di valutazione e trasferimento degli assets alla scadenza del rapporto contrattuale saranno illustrate nel **Paragrafo 9.4**.

Infine, nel **Paragrafo 9.5** verranno esaminate le disposizioni dei contratti di servizio in merito alla gestione della relazione contrattuale nel tempo (attraverso le modifiche alle convenzioni), alla risoluzione di eventuali dispute tra le parti e alla cessazione del rapporto.

9.2 Allocazione dei rischi nella gestione del servizio

“Noi sapevamo che ci stavamo avventurando sul più pericoloso dei mari, e che si poteva scommettere dieci contro uno che non ne saremmo venuti fuori salvi. Tuttavia abbiamo corso il rischio, perché il risultato sperato soffocava il timore del pericolo probabile”: così recita Lord Bardolph nell' *“Enrico IV”* di Shakespeare, venendoci in aiuto nel fornire un'introduzione al tema dell'incertezza. Il sistema di allocazione dei rischi è oggi una delle questioni cruciali di un modello di regolazione di un servizio a rete. In questa sede ci occuperemo prevalentemente dei benefici del Gestore imprenditoriale, assumendo per semplicità, in accordo con la teoria economica, che il suo unico obiettivo sia la massimizzazione del profitto, ed illustreremo brevemente i principali rischi che rendono il profitto aleatorio attraverso un effetto sui ricavi o sui costi di gestione.

Alla luce dell'analisi di Mazzei e Peruzzi (2008)³⁰, all'interno dell'attuale assetto istituzionale del settore idrico italiano, si possono individuare le seguenti categorie di rischi:

1. Rischi di programmazione/pianificazione degli investimenti, riconducibili ad errori nella ricognizione nelle opere e/o nella valutazione degli interventi necessari, anche con riferimento a costi e tempi di esecuzione. Tali tipologie di errori si riflettono nella

³⁰ Mazzei A. e Peruzzi P., 2008, *“La regolazione nei servizi idrici e l'allocazione dei rischi”*, Note tecniche sulla regolazione, AneA.

determinazione della tariffa, che non risulta più capace di garantire l'equilibrio economico-finanziario, e quindi incidono sui ricavi. Uno degli strumenti per cautelare il gestore da questo tipo di rischi può essere il riconoscimento in convenzione della possibilità di apportare variazioni al Piano degli Interventi, come illustrato nel **Paragrafo 9.5**.

2. Rischi di costruzione e completamento, riconducibili ad aumenti esogeni dei costi di costruzione, ritardi per mancanza delle autorizzazioni e dei permessi necessari, cambiamenti della tecnologia. Generalmente queste tipologie di rischio sono completamente a carico del Gestore, fatta salva la citata possibilità di chiedere variazioni al Piano degli Interventi. Ulteriori possibilità di ridurre il rischio del gestore possono essere offerte prevedendo in Convenzione l'obbligo per gli Enti Locali costituenti l'Autorità di rilasciare i documenti necessari nei tempi richiesti per la realizzazione degli interventi. E' il caso, ad esempio, del regolatore piemontese: l'art 36 Convenzione tra l'Ato Torinese e Smat prevede che: *“le Parti si adoperano affinché le autorizzazioni, concessioni, permessi ed ogni altro atto necessario alla esecuzione delle opere e impianti e dei servizi inerente al s.i.i., di competenza dell'Autorità o degli Enti Locali dell'ATO 3, vengano rilasciate al Gestore nei tempi e modalità necessari alla esecuzione di servizi ed interventi previsti nel Piano stesso, attivando gli strumenti di concertazione tra enti”*.
3. Rischi di domanda, riconducibili ad errori nella stima del consumo effettivo (volumi erogati), nell'articolazione tariffaria (correlati alla variabilità nel consumo di ogni fascia) e nella riscossione (problemi di morosità, errori di fatturazione). Per quanto riguarda l'allocatione delle prime due tipologie di rischi connessi alla domanda, in mancanza di una disciplina in Convenzione si fa riferimento a quanto previsto dal Metodo. L'art. 8 del D. M. 1/8/1996 prevede infatti che l'ATO possa intervenire in qualsiasi momento, con una revisione del corrispettivo tariffario, *“qualora si verificano significativi scostamenti dalle previsioni del piano finanziario in ordine [...] all'incasso derivante dall'applicazione della struttura tariffaria e l'incasso previsto per effetto della tariffa media stabilita nella Convenzione di gestione”*. Peraltro, come osservano Canitano *et al.* (2007)³¹, la presenza del termine *“incasso”* apre spazio all'interpretazione che il Gestore sia cautelato anche dal rischio di riscossione, tuttavia, tale interpretazione non raccoglie l'unanimità dei consensi. Sarebbe quindi opportuno che l'allocatione dei rischi di riscossione trovasse una disciplina chiara e univoca in Convenzione: in nessuno dei documenti analizzati si rilevano, però, regole in tal senso.
4. Rischi relativi agli obblighi di prestazione, connessi alla possibilità che il Gestore incorra in penalità per il mancato raggiungimento dei livelli di servizio, degli standard gestionali o degli standard tecnici correlati

³¹ Canitano G., Di Laurea D., Doni N. (a cura di), 2007, *Le convenzioni di affidamento del servizio idrico integrato: una analisi comparata alla luce della teoria economica dei contratti*, FrancoAngeli, Milano.

ai programmi di intervento. Queste tipologie di rischio sono di solito totalmente in capo al Gestore, tuttavia alcune Convenzioni prevedono forme di attenuazione, stabilendo alcuni gradi di tolleranza del mancato raggiungimento degli indicatori di prestazione, come illustrato nel **Paragrafo 9.3**.

5. Rischi relativi ai costi operativi, riconducibili ad errori di stima del loro ammontare e relativo sviluppo temporale, che gravano sul Gestore, e possono essere attenuati prevedendo in Convenzione meccanismi di aggiornamento della stima dei costi in sede di revisione del corrispettivo tariffario. Per la trattazione della disciplina in Convenzione delle revisioni si rinvia al **Paragrafo 9.5**.

Nella precedente disamina abbiamo sintetizzato le principali categorie di rischio di gestione del servizio e fornito qualche anticipazione sulla disciplina in Convenzione della relativa allocazione, che sarà oggetto di approfondimento nei paragrafi successivi. A conclusione della sezione si riportano i principi generali di attribuzione delle responsabilità e dei rischi di gestione, come risultanti dall'analisi dei Documenti convenzionali dei gestori del panel (**Tabella 61**).

Tabella 61 – La disciplina in Convenzione delle responsabilità del Gestore

Gestore	Fonte	Contenuto della Convenzione
Smat Spa	Convenzione di Gestione (artt. 12 c. 5 e 6, art. 26, art. 27 e art. 66)	In più parti della Convenzione di servizio e del Disciplinare Tecnico è richiamata l'assunzione in capo al Gestore della totalità delle responsabilità e dei rischi afferenti alla gestione. Ciò si evince, ad esempio, dall'art. 12 commi 5 e 6 Conv: "dalla data di sottoscrizione della presente Convenzione, il Gestore è responsabile [...] del funzionamento del s.i.i [...] e ne accetta ed assume i relativi oneri." e "la gestione si intende a rischio e pericolo del Gestore che è autorizzato a percepire dagli Utenti, come corrispettivo di tutti gli oneri ed obblighi posti a suo carico, unicamente le tariffe e i corrispettivi indicati dal presente atto". Gli artt. 25 e 26, in particolare, definiscono puntualmente gli ambiti di responsabilità ed esclusività della gestione. L'art. 25 richiama i punti precedenti e precisa inoltre, al comma 3, che "grava sul Gestore [...] la responsabilità derivante dalla gestione di tutte le opere afferenti al s.i.i. ed affidate al medesimo" e, al comma 4, che "il Gestore terrà sollevati e indenni l'Autorità a gli Enti Locali che la costituiscono da ogni responsabilità connessa con i servizi stessi". La completa esclusione dell'ente d'ambito da ogni onere e rischio di gestione è ulteriormente esplicitata nell'art 66 "esclusione espressa di responsabilità dell'Autorità". L'art. 26 conferisce al Gestore il "diritto esclusivo di esercitare la gestione del servizio affidato nel territorio dei Comuni dell'ATO 3" e precisa inoltre che "sono di esclusiva competenza del Gestore la realizzazione, manutenzione e ripristino degli allacciamenti alla condotta stradale, nonché le operazioni di derivazione della condotta stessa e le relative manovre sulla rete idrica e fognaria".
Mediterranea delle Acque Spa	Convenzione di Gestione (art. 2 c. 3, art. 4, art. 21, art. 26)	Il documento convenzionale è molto dettagliato nell'attribuzione delle responsabilità gestionali, che comprendono sia ambiti di applicazione standard che attività e rischi "atipici", ovvero non esplicitati nelle altre Convenzioni analizzate. Tra le clausole "standard", riscontrate in altri

Gestore	Fonte	Contenuto della Convenzione
	c. 5)	documenti, si riscontrano la generale attribuzione in capo all'esercente sia dei rischi di gestione (ai sensi dell'art. 2 c. 3 "la gestione è a rischio e pericolo del Gestore, che è autorizzato a percepire dagli utenti [...] le tariffe e i corrispettivi indicati") sia della responsabilità del buon funzionamento dei servizi (art.4 c.1). Sono quindi di competenza del gestore la manutenzione ordinaria e straordinaria delle reti e impianti, la progettazione ed esecuzione dei lavori per l'estensione e il miglioramento del servizio, nonché ogni responsabilità derivante dalla conduzione delle opere affidate (art. 4 c. 2). Un ulteriore aspetto comune ad altre Convenzioni di esclusione esplicita di responsabilità del regolatore: "il Gestore terrà sollevati ed indenni l'Autorità d'Ambito e gli Enti Locali in esso rappresentati nonché il personale dipendente dai suddetti Enti, da ogni e qualsiasi responsabilità connessa con la gestione dei servizi". Inoltre, tra le condizioni di maggiore interesse, si citano l'attribuzione esplicita al Gestore della responsabilità di raggiungere l'equilibrio economico-finanziario della gestione (art. 21 c. 2) e il trasferimento allo stesso di alcuni oneri remunerati in tariffa, specificati all'art. 5 c. 3 (canoni per le derivazioni, oneri di gestione delle aree di salvaguardia, oneri derivanti da cooperazione internazionale, etc.). Infine, l'art. 7 obbliga il gestore "ad eseguire ulteriori servizi ed opere, ove questi siano richiesti dall'Autorità, che siano accessori a quelli oggetto della Convenzione", se non superano l'1% delle spese totali del Gestore come da ultimo bilancio.
Publiacqua Spa	Convenzione di Gestione (art. 2 c. 3, art. 4)	Il rischio di gestione è allocato in capo al gestore, che è, ai sensi dell'art. 2 c. 3, "autorizzato a percepire dagli utenti [...] le tariffe e i corrispettivi indicati", nonché "responsabile del funzionamento dei servizi secondo le disposizioni della presente Convenzione e relativi allegati". Grava altresì sul gestore la responsabilità derivante dalla gestione delle opere affidate, mentre l'Autorità e gli Enti Locali, nonché il personale dipendente dagli Enti suddetti sono espressamente sollevati "da ogni responsabilità connessa con i servizi" (art. 4 c. 3).
Acquedotto Pugliese Spa	Convenzione di Gestione (art. 5)	Il Gestore è responsabile del "buon funzionamento" dei servizi, secondo i vincoli della Convenzione e della normativa vigente (ed eventuali modifiche). Grava altresì sull'esercente la responsabilità derivante dalla gestione delle opere affidate o realizzate dal Gestore medesimo, mentre l'Autorità e gli Enti proprietari delle opere sono espressamente sollevati "da ogni responsabilità connessa all'espletamento del s.i.i." (art. 5 c. 4). Infine, nell'espletamento del servizio, il Gestore è tenuto a rispettare le disposizioni comunitarie e nazionali vigenti in materia di appalti, nonché tutte le disposizioni in materia di assicurazioni sociali e previdenziali, di assunzione obbligatoria, di sicurezza del lavoro e di trattamento economico del personale (secondo le norme contenute nei CCNL di categoria del settore idrico).
Servizi Idrici Etnei Spa	Convenzione di Gestione (art. 2 c. 3, art. 4)	Il rischio di gestione, ai sensi dell'art. 2 c. 3, è affidato in capo al gestore, che è "responsabile del funzionamento dei servizi" (art. 4 c. 1), "tenuto ad adempiere a tutti gli obblighi" previsti dalla Conv. e dalle leggi presenti e future. Grava altresì sul gestore la responsabilità derivante dalla gestione delle opere affidate, mentre l'Autorità e gli Enti Locali, nonché il personale degli Enti suddetti sono espressamente sollevati "da ogni responsabilità connessa con i servizi" (art. 4 c. 4).

Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Convenzioni di servizio

9.3 Livelli prestazionali e corrispettivi

Uno degli aspetti chiave della relazione contrattuale riguarda il contenuto principale dello "scambio" tra i due contraenti, ossia gli obblighi che assume il Gestore in termini di livelli minimi del servizio da raggiungere e di interventi da realizzare, e la determinazione del corrispettivo che potrà ricevere in cambio. I livelli di servizio minimi da garantire sono in parte definiti dalla normativa nazionale (D.P.C.M. 4/3/1996 e D.P.C.M. 29/4/1999), ma regolatore e gestore del servizio sono liberi di fissare nuovi impegni o di richiederne di più stringenti. In **Tabella 61** è illustrata la disciplina in Convenzione della qualità del servizio per i Gestori analizzati. Si osserva come tutti i documenti analizzati rimandino, per la determinazione delle soglie minime dei profili qualitativi del servizio, alla normativa nazionale o agli indicatori e standard individuati nelle Carte servizi, per la cui specificazione si rinvia all'analisi contenuta nel **Capitolo 7**, e/o negli indicatori di prestazione definiti dai Disciplinari Tecnici allegati alla Convenzione di gestione, più oltre specificati.

Tabella 62 – La disciplina in Convenzione della qualità del servizio

Gestore	Fonte	Contenuto della Convenzione
Smat Spa	Convenzione (art. 11 e art. 38)	Per quanto concerne i profili qualitativi minimi del servizio che il Gestore deve garantire, la convenzione rimanda ai livelli minimi previsti dal D.P.C.M. 4/3/1996, dal Piano, dal Disciplinare (art. 38 c. 2) e agli standard fissati nella Carta (art. 11 c. 2 e art. 38). Ogni mancato raggiungimento di un livello minimo del servizio, in particolare per quanto concerne "le prescrizioni indicate nella Carta vale inadempimento parziale del servizio" (art. 11 c. 5) ed è soggetto al sistema di penalizzazioni istituite dai successivi artt. 9 e 48.
Mediterranea delle Acque Spa	Convenzione (art. 15 c. 1)	La Convenzione rinvia a quanto stabilito nel Disciplinare, in coerenza con le previsioni di Piano, per la determinazione dei livelli minimi di qualità del servizio, nonché dei tempi di raggiungimento degli stessi.
Publiacqua Spa	Convenzione (art. 15 c. 1)	I livelli minimi di qualità del prodotto e del servizio che il Gestore deve garantire sono quelli fissati nel Disciplinare (art. 1, 2, 3 e 4).
Acquedotto Pugliese Spa	Convenzione (art. 13 c. 1)	Per la determinazione dei livelli minimi di qualità del servizio, nonché dei tempi di raggiungimento, si rinvia a quanto stabilito nel Disciplinare e nel Piano.
Servizi Idrici Etnei Spa	Convenzione (art. 15 c. 1)	La Convenzione rinvia agli standard organizzativi del Disciplinare Tecnico (da intendersi quali "livelli di servizio non connessi a programmi di intervento") per la determinazione dei livelli minimi di qualità del servizio.

Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Convenzioni di servizio

Una volta fissati gli impegni del Gestore, in termini di livelli minimi di servizio da garantire, è compito del regolatore il controllo sul corretto adempimento delle obbligazioni contrattuali assunte dall'impresa. Alcune indicazioni sulle modalità di implementazione del sistema di controllo sono fornite dalla normativa nazionale.

Il D.P.C.M. 29/4/1999 istituisce due diverse modalità di monitoraggio sui livelli minimi di servizio e sugli standard organizzativi fissati nelle Carte di servizio: *interno* ed *esterno*. Il primo è operato a carico del soggetto erogatore

e consiste nella verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati, al fine di promuovere il continuo miglioramento del servizio. I risultati del monitoraggio interno possono infatti essere utilizzati dallo stesso Gestore per definire piani di miglioramento progressivo delle prestazioni e devono, inoltre, essere periodicamente pubblicati affinché gli utenti e i soggetti preposti al monitoraggio esterno sui livelli qualitativi del servizio possano verificare i risultati conseguiti in rapporto a quelli promessi.

Le prime istituzioni addette al controllo sugli aspetti qualitativi del servizio (*monitoraggio esterno*) sono le Autorità d'ambito. La legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Legge Galli) attribuisce infatti a questi enti un ruolo fondamentale per la difesa e la tutela dei diritti degli utenti e dei consumatori dei servizi idrici nei confronti dell'attività del Gestore. Le Autorità hanno il compito di organizzare le forme e prevedere degli strumenti che consentano il pieno esercizio dei diritti dei consumatori in diversi ambiti. Tra questi rientrano:

- Sicurezza e qualità dei prodotti e dei servizi;
- Adeguata e corretta informazione;
- Correttezza, trasparenza ed equità di rapporto con i Gestori;
- Obiettività ed imparzialità di comportamento da parte dei Gestori;
- Continuità e regolarità nell'erogazione dei servizi;
- Garanzie di partecipazione alla prestazione dei servizi, alla definizione degli standard qualitativi di erogazione e alla sostenibilità delle tariffe.

Tra gli strumenti previsti da alcune delle Convenzioni analizzate, al fine di valutare e migliorare le performance di gestione, vi sono alcuni indicatori e parametri attraverso cui misurare la qualità del servizio reso all'utenza e contemporaneamente monitorarne l'andamento nel tempo. La disciplina di questi indicatori è contenuta nel Disciplinare tecnico allegato alla Convenzione di gestione. Tali indicatori sono identificati da una definizione, un'unità di misura, una formula che esprime l'algoritmo fra le variabili considerate nel calcolo o una descrizione che specifica le informazioni sintetizzate dall'indicatore, nonché il valore minimo da raggiungere per non incorrere in penalizzazione (**Tabella 63**). Le sanzioni sono solitamente applicate in termini di percentuale di fatturato, variabile da caso a caso; inoltre, sono generalmente previste delle franchigie all'applicazione delle penali, ossia degli intervalli di tolleranza per il mancato raggiungimento del livello obiettivo fissato per l'indicatore.

Tabella 63 – Gli indicatori di prestazione e i meccanismi di penalità previsti dai Disciplinari

Gestore	Indicatore	Formula	Obblighi informativi del Gestore verso l'autorità	Applicazione penalizzazione
Acquedotto Pugliese Spa	<i>Verifica dei Rimborsi Automatici (VERA)</i>	$(n. \text{ rimborsi automatici annui} * 10) / n. \text{ utenti}$	<ul style="list-style-type: none"> • Rilevazione sul <i>Registro dei Rimborsi Automatici</i> del numero dei rimborsi corrisposti e della corrispondente causale del rimborso (da aggiornare almeno trimestralmente); • invio annuale all'Autorità delle rilevazioni sul registro (in copia). 	VERA > 1
Publiacqua Spa, Acquedotto Pugliese Spa, Servizi Idrici Etnei Spa	<i>Interruzioni idriche non programmate</i>	Per singola interruzione: $INPE = (\text{durata interruzione in giorni}) * (n. \text{ abitanti coinvolti})$ Indicatore annuale: $INPA = \Sigma(INPE \text{ del periodo}) / (\text{abitanti serviti totali})$	<ul style="list-style-type: none"> • Registrazione sul giornale di esercizio delle segnalazioni di interruzione del servizio (data, ora, breve descrizione dell'evento e stima del numero di utenze in disservizio e della durata dello stesso); • rilevazione dell'eliminazione del disservizio (ora di ripristino, stima degli abitanti interessati); • trasmissione automatica delle rilevazioni all'autorità, in parallelo alla registrazione sul giornale. 	Per tutte le interruzioni con durata superiore a 1 ora
Publiacqua Spa, Acquedotto Pugliese Spa, Servizi Idrici Etnei Spa	<i>Attivazione servizio di emergenza</i>	Per singolo evento: $IRE = (\text{ore di ritardo eccedenti lo standard}) * (n. \text{ abitanti coinvolti})$ Indicatore annuale: $IRA = \Sigma(IRE \text{ del periodo}) / (\text{abitanti serviti totali})$	<ul style="list-style-type: none"> • Rilevazione sul giornale di esercizio degli orari di sospensione e riattivazione dell'erogazione e delle misure di emergenza messe in atto; • trasmissione automatica delle rilevazioni all'autorità, in parallelo alla registrazione sul giornale. 	Per tutti i ritardi nell'attivazione superiori alle 12 ore
Publiacqua Spa, Acquedotto Pugliese Spa, Servizi Idrici Etnei Spa	<i>Preavviso per interventi programmati</i>	Per singolo evento: $IRPE = [\text{episodio di mancato preavviso (E=1)}] * (n. \text{ abitanti coinvolti})$ Indicatore annuale: $IRPA = \Sigma(IRPE \text{ del periodo}) / (\text{abitanti serviti totali})$	<ul style="list-style-type: none"> • Autocertificazione da parte del gestore degli scostamenti rispetto ai tempi di preavviso previsti e comunicazione all'Autorità. 	

Gestore	Indicatore	Formula	Obblighi informativi del Gestore verso l'autorità	Applicazione penalizzazione
Publiacqua Spa, Acquedotto Pugliese Spa, Servizi Idrici Etnei Spa	<i>Durata interruzioni programmate</i>	Per singola interruzione: IPE = $(durata\ interruzione\ eccedente\ lo\ standard) * (n.\ abitanti\ coinvolti)$ Indicatore annuale: $IPA = \Sigma(INPE\ del\ periodo) / (abitanti\ serviti\ totali)$	<ul style="list-style-type: none"> • Registrazione sul giornale di esercizio delle segnalazioni di interruzione del servizio (data, ora, breve descrizione dell'evento e stima del numero di utenze in disservizio e della durata dello stesso); • rilevazione dell'eliminazione del disservizio (ora di ripristino, stima degli abitanti interessati); • trasmissione automatica delle rilevazioni all'autorità, in parallelo alla registrazione sul giornale. 	Per tutte le interruzioni con durata superiore a 12 ore
Publiacqua Spa, Acquedotto Pugliese Spa, Servizi Idrici Etnei Spa	<i>Pronto intervento</i>	$IIR = (n.\ di\ episodi\ di\ superamento\ dei\ tempi\ massimi\ di\ intervento) / 100$	<ul style="list-style-type: none"> • Registrazione sul giornale di esercizio dell'ora della segnalazione; • rilevazione dell'ora di arrivo sul posto e reporting dell'intervento; • trasmissione delle rilevazioni in contemporanea all'Autorità. 	Per ogni superamento del tempo massimo di intervento
Publiacqua Spa, Acquedotto Pugliese Spa, Servizi Idrici Etnei Spa	<i>Tempi di riparazione guasti ordinari</i>	$IGO = (n.\ di\ episodi\ annui\ di\ superamento\ dei\ tempi\ massimi\ di\ riparazione) / 100$	<ul style="list-style-type: none"> • Registrazione sul giornale di esercizio della segnalazione guasto (data e ora segnalazione, descrizione disservizio); • rilevazione dell'ora di ripristino; • trasmissione delle rilevazioni in contemporanea all'Autorità. 	Per ogni superamento del tempo massimo di riparazione
Publiacqua Spa, Acquedotto Pugliese Spa, Servizi Idrici Etnei Spa	<i>Tempi di riparazione guasti straordinari</i>	$IGS = (n.\ di\ episodi\ annui\ di\ superamento\ della\ soglia) / 100$	Trasmissione automatica in linea, in parallelo alla registrazione sul giornale informatizzato di esercizio, dei tempi di segnalazione del guasto e dei tempi di completamento della riparazione	Per ogni superamento della soglia massima dei tempi di riparazione

Gestore	Indicatore	Formula	Obblighi informativi del Gestore verso l'autorità	Applicazione penalizzazione
Acquedotto Pugliese Spa, Servizi Idrici Etnei Spa	Qualità dell'acqua erogata	$QUAP = (n. \text{ totale annuo di parametri eccedenti i limiti di legge}) / (n. \text{ totale di parametri controllati sia da Gestore sia da ASL})$ oppure $IAE = (n. \text{ di controlli sanzionati dall'ASL perché fuori norma}) * \text{abitanti colpiti dal disservizio}$ Indicatore annuale: $IAA = \Sigma(IAE \text{ del periodo}) / (\text{abitanti serviti totali})$	<ul style="list-style-type: none"> Rilevazione sul Registro della Qualità dell'Acqua Erogata dei risultati dei controlli effettuati da Gestore e ASL (parametri interessati e relativo valore, durata situazioni di non conformità, area geografica, volumi erogati ogni giorno, popolazione coinvolta, ecc.); invio annuale all'Autorità delle rilevazioni sul registro (in copia). 	Per ogni situazione di non conformità dell'acqua agli standard minimi di qualità
Publiacqua Spa	Caratteristiche dell'acqua erogata	Indicatore per singolo punto di prelievo: $ICP = (C/C^{\circ} + O/O^{\circ} + T/T^{\circ} + S/S^{\circ}) / 4^{32}$	Il gestore effettua dei campionamenti con cadenza settimanale e deve rilevare i risultati delle analisi in apposite tabelle da inviare ogni mese al gestore. Tale riepilogo dei risultati delle analisi deve essere inoltrato entro il 15 del mese successivo. Il gestore è anche tenuto ad effettuare dei campionamenti a fine anno e a compilare una tabella riassuntiva da trasmettere all'Autorità entro il mese di maggio dell'anno successivo.	Per ogni situazione di non conformità dell'acqua agli standard minimi di qualità
Acquedotto Pugliese Spa, Servizi Idrici Etnei Spa	Qualità dell'acqua depurata	$IDE = (n. \text{ di controlli sanzionati dall'ARPA perché fuori norma}) * (\text{abitanti equivalenti convenzionali dell'impianto interessato dal disservizio})$ Indicatore annuale: $IDA = \Sigma(IDE \text{ del periodo}) / (n. \text{ abitanti equivalenti totali degli impianti di depurazione affidati al gestore})$	Trasmissione da parte dell'ARPA all'Agenzia d'Ambito degli eventi di superamento dei parametri di qualità degli impianti	Per ogni situazione di non conformità dell'acqua agli standard minimi di qualità

³² C,T,O, S indicano i valori di Colore, Odore, Torbidità e Sapore mentre C°, T°, O°, S° sono i valori guida fissati dalla legge (ex DPR 263/88). I singoli ICP vengono mediati per ottenere gli indicatori di zona e l'indicatore generale di ambito.

Gestore	Indicatore	Formula	Obblighi informativi del Gestore verso l'autorità	Applicazione penalizzazione
Publiacqua Spa, Acquedotto Pugliese Spa, Servizi Idrici Etnei Spa	<i>Tempi di riparazione guasti fognatura</i>	$IGF = (n. \text{ di episodi di superamento dei tempi massimi di riparazione}) / 100$	<ul style="list-style-type: none"> • Registrazione sul giornale di esercizio della segnalazione guasto (data e ora segnalazione, descrizione disservizio e stima durata dello stesso); • rilevazione dell'ora di ripristino; • trasmissione delle rilevazioni in contemporanea all'Autorità. 	Per ogni superamento del tempo massimo di riparazione
Publiacqua Spa, Acquedotto Pugliese Spa, Servizi Idrici Etnei Spa	<i>Rigurgiti fognari</i>	$IRF = (n. \text{ totale dei rigurgiti verificatisi durante l'anno}) / 60$	<ul style="list-style-type: none"> • Rilevazione sul giornale di esercizio delle segnalazioni rigurgiti (fonte, report delle verifiche effettuate dalle squadre di pronto intervento e/o da soggetti terzi intervenuti, n. unità immobiliari interessate, ecc.); • trasmissione automatica delle rilevazioni all'Autorità. 	Per ogni rigurgito eccetto gli eventi che riguardano superficiali scoperte con estensione inferiore a 100 mq, e di durata totale (compreso il ripristino) inferiore alle due ore.
Publiacqua Spa	<i>Caratteristiche dell'acqua depurata</i>	Indicatore per singolo punto di prelievo: $ICRI = (C/C^{\circ} + B/B^{\circ} + S/S^{\circ}) / 3^{33}$	L'Autorità d'ambito stabilisce il calendario dei campionamenti (effettuati di norma con cadenza settimanale) e i valori obiettivo per ogni impianto di depurazione. In caso di parametri non conformi sono previste delle penalizzazioni.	Per ogni situazione di non conformità dell'acqua agli standard minimi di qualità
Publiacqua Spa	<i>Attesa agli sportelli</i>	Indicatore giornaliero: $IASG = (\text{somma dei minuti giornalieri di attesa in eccesso al valore di soglia}) / (\text{somma giornaliera delle attese})$ Indicatore annuale: $IASA = \Sigma(\text{IASG del periodo}) / (\text{tot annuale giorni di apertura})$	<ul style="list-style-type: none"> • Le sale di attesa degli utenti debbono essere attrezzate con un sistema di attribuzione del numero di prenotazione che registri anche ora, minuti e secondi dell'emissione. Il sistema registra anche il momento della chiamata allo sportello da parte dell'operatore, ed elabora delle statistiche giornaliere, mensili e annuali relative al numero di utenti e ai minuti di attesa di ognuno; • le statistiche giornaliere sono trasmesse all'Autorità entro i due giorni lavorativi 	Quando il valore dell'indicatore risulta positivo per più di 5 giorni all'anno

³³ C, B, S indicano i valori di concentrazione di COD, BOD e TSS mentre C°, B°, S° sono i valori obiettivo.

I singoli ICRI vengono mediati in base al numero di abitanti di ogni impianto rispetto al totale di ambito servito da impianti per ottenere l'indicatore generale di ambito ICRA.

Gestore	Indicatore	Formula	Obblighi informativi del Gestore verso l'autorità	Applicazione penalizzazione
Publiacqua Spa	Attesa al telefono	Indicatore giornaliero: IATG = (somma delle attese giornaliere eccedenti il valore di soglia)/(somma giornaliera dei minuti di attesa totali) Indicatore annuale: IATA = $\Sigma(\text{IATG del periodo}) / (\text{n. totale dei giorni di funzionamento del sistema nell'anno})$	<ul style="list-style-type: none"> • le statistiche mensili sono trasmesse all'Autorità entro il 15 del mese successivi; • le statistiche annuali sono trasmesse all'Autorità entro la fine del mese di maggio dell'anno seguente. • Il sistema di call center deve essere dotato di procedura di rilevazione delle chiamate in istradamento, del tempo di risposta dalla connessione, della durata delle chiamate perse e di quelle andate a buon fine. Un apposito processore deve provvedere inoltre all'elaborazione di statistiche giornaliere, mensili e annuali; • le statistiche giornaliere sono trasmesse all'Autorità entro i due giorni lavorativi seguenti; • le statistiche mensili sono trasmesse all'Autorità entro il 15 del mese successivi; • le statistiche annuali sono trasmesse all'Autorità entro la fine del mese di maggio dell'anno seguente. 	
Publiacqua Spa	Frequenza di fatturazione	Indice mensile: IFM = (FEM, corrisponde al n. fatture emesse nel mese)/(UAM, corrisponde al n. di utenze attive nel mese) Indicatore annuale: IFA = $\Sigma[\text{FEM} - 0,5 * (\text{n. fatturazioni con frequenza inferiore allo standard})] / [4 * \Sigma(\text{UAM}) / 12]$	Trasmissione telematica delle statistiche di fatturazione entro 30 giorni dalla conclusione di ogni ciclo di fatturazione	Nei casi in cui il valore dell'indicatore è superiore a 0,9
Publiacqua Spa	Reclami	RECLA = $(\text{n. reclami nell'anno}) * 1000 / (\text{n. utenti totali})$	<ul style="list-style-type: none"> • Rilevazione e elaborazione statistica da parte del gestore dei reclami ricevuti nel periodo; • trasmissione dati all'autorità alla fine del periodo. 	Nei casi in cui il valore dell'indicatore è superiore a 0,4

Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Disciplinari Tecnici

La disciplina dei livelli prestazionali prevista in Convenzione, in alcuni casi, non è limitata alla determinazione degli impegni minimi, nonché dei meccanismi di verifica e sanzione degli eventuali inadempimenti, ma prevede

altresi degli adeguamenti del corrispettivo in relazione degli obiettivi raggiunti, sia in termini di qualità del servizio fornito sia in riferimento agli investimenti realizzati. I meccanismi istituiti, descritti in **Tabella 64**, quasi sempre prevedono la penalizzazione del Gestore in caso di mancato raggiungimento degli impegni prefissati, mentre non risultano sistemi di premialità automatici in caso siano raggiunti obiettivi ulteriori, che incentivino il Gestore a migliorare i profili qualitativi e di efficienza.

Tabella 64 – Regolazione dei corrispettivi in rapporto alle prestazioni

Gestore	Fonte	Meccanismi quality-incentive	Meccanismi investment-incentive
Smat Spa	Convenzione (art. 9 c. 1), Disciplinare Tecnico (art. 18)	La Convenzione rimanda al Disciplinare l'istituzione di un sistema di penalità tariffarie per il mancato raggiungimento o mantenimento degli obblighi di servizio previsti. Tuttavia ad oggi non risulta ancora istituito un meccanismo di premialità e/o penalità avente ad oggetto i profili qualitativi del servizio, diversamente da quanto previsto invece per i costi operativi e per gli investimenti (art. 18 Disciplinare Tecnico).	Il meccanismo tariffario penalizza eventuali inadempimenti al Piano degli interventi, che si traducano in minori oppure maggiori investimenti: "qualora gli investimenti realizzati siano minori rispetto a quelli previsti dal Piano, la quota in tariffa per ammortamenti e remunerazione del capitale nell'anno successivo viene calcolata tenendo conto degli investimenti effettivamente realizzati. Viceversa qualora gli investimenti siano maggiori di quelli previsti, nulla sarà riconosciuto al Gestore, salvo una compensazione di pari importo legata alla realizzazione di minori investimenti nell'anno successivo"
Mediterranea delle Acque Spa	Convenzione (art. 15 c. 2, art. 17 c. 1,2)	La tariffa è commisurata ai livelli minimi di servizio fissati nel Disciplinare "per cui un aumento dei livelli stessi comporta la preventiva approvazione dell'Autorità ove tale aumento possa comportare incremento dei costi incidenti sulla tariffa".	La Convenzione istituisce un generico obbligo per il Gestore a migliorare l'efficienza del servizio in relazione agli investimenti (art. 17 c. 1), miglioramento che deve tradursi in una progressiva riduzione dei costi operativi, la quale può avere conseguenza in tariffa conformemente a quanto stabilito dal Metodo Normalizzato (art. 17 c. 2).

Gestore	Fonte	Meccanismi <i>quality-incentive</i>	Meccanismi <i>investment-incentive</i>
Publicacqua Spa	Convenzione (art. 15)	La tariffa è commisurata ai livelli minimi di servizio, o "standard organizzativi", ad ognuno dei quali è connesso un indicatore di performance fissato nel Disciplinare, da mantenere e raggiungere nei tempi stabiliti nel Piano. La regolazione del corrispettivo tariffario in rapporto alle prestazioni è tale "per cui un aumento dei livelli (di servizio) comporta la preventiva approvazione dell'Autorità ove tale aumento possa comportare incremento dei costi incidenti sulla tariffa". Al contrario, il mancato raggiungimento di un livello di servizio, accertato mediante la procedura descritta all'art 15 c. 4, dà adito alle penalizzazioni di cui all'art. 14 Conv. e all'art. 23 dei Patti Aggiunti, più oltre specificato.	La tariffa è commisurata agli obiettivi strutturali o "standard tecnici", intesi come livelli di servizio correlati a programmi di intervento, ad ognuno dei quali è connesso un indicatore di performance fissato nel Disciplinare, da mantenere e raggiungere nei tempi stabiliti nel Piano. Il mancato raggiungimento di un obiettivo strutturale, accertato mediante la procedura descritta all'art 14 c. 3, dà adito alle penalizzazioni di cui all'art. 23 dei Patti Aggiunti, più oltre specificato.
Acquedotto Pugliese Spa	Convenzione (art 13 c. 2 e 3)	La tariffa è commisurata ai livelli di servizio previsti dal Piano e dal Disciplinare. Nei casi di mancato raggiungimento si applicano le penalità previste da Convenzione e specificate nel Disciplinare, inoltre "un aumento dei livelli previsti comporta la preventiva approvazione dell'Autorità ove tale aumento possa comportare aumento dei costi incidenti sulla tariffa".	Vale quanto previsto per la qualità.
Servizi Idrici Etnai Spa	Convenzione (art. 14 e 15)	La tariffa è commisurata agli <i>standard organizzativi</i> previsti dal Disciplinare. Nei casi di mancato raggiungimento di tali obiettivi si applicano le penalità previste dall'art. 37 della Convenzione, inoltre "un aumento dei livelli stessi comporta la preventiva approvazione dell'Autorità d'Ambito, ove tale aumento possa comportare aumento dei costi incidenti sulla tariffa" (art. 15 c. 2).	Gli interventi sono classificati sottoforma di obiettivi strutturali o <i>standard tecnici</i> da conseguire entro i tempi previsti dal Disciplinare o da Piano (art. 12 c. 2 Conv.). Nei casi di mancato raggiungimento di tali obiettivi, imputabile al gestore (la cui responsabilità sia stata accertata in contraddittorio) si applicano le penalità previste dall'art. 37 della Convenzione (art. 15 c. 3).

Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Convenzioni del Servizio e Disciplinari Tecnici allegati

9.4 Responsabilità e rischi relativi ai beni strumentali

Nel presente paragrafo è analizzata la regolamentazione degli *assets* in Convenzione, con particolare riferimento a beni, opere, reti e canalizzazioni funzionali all'esercizio del servizio idrico integrato. Oggetto di studio sono sia alcuni principi generali, quali la messa a disposizione dei beni strumentali

da parte degli Enti Locali costituenti l'Autorità e l'allocazione delle passività pregresse, sia alcuni aspetti, più interessanti al fine di comprendere come sia distribuito il potere negoziale nonché i vantaggi dello scambio, quali i criteri di distinzione tra manutenzione ordinaria e straordinaria e la disciplina in merito allo stato delle opere, alla riconsegna e alla determinazione del valore residuo. Secondo la normativa vigente, la manutenzione ordinaria rientra tra i costi operativi, ed è pertanto soggetta ai recuperi di efficienza imposti dal Metodo, mentre quella straordinaria è assimilata agli investimenti in conto capitale e, pertanto, contribuisce alla determinazione del *regulated asset base* su cui si calcola il rendimento pattuito per il Gestore: la definizione di criteri dettagliati di distinzione tra i due tipi di manutenzione può, dunque, contribuire a ridurre il rischio di controversia in merito alla classificazione delle spese per gli interventi non programmati. La definizione di criteri chiari riguardo il trasferimento e la valutazione degli assets è uno degli aspetti sui quali sorgono i principali problemi alla scadenza del contratto. Verosimilmente il Gestore uscente pretenderà la corresponsione del valore di sostituzione, mentre l'Autorità, o il Gestore neo-affidatario, nel caso in cui la Convenzione preveda il trasferimento diretto degli assets, saranno disposti a pagare, al più, il valore residuo. Tali problemi sono di difficile soluzione in quanto per gli assets non esiste un mercato secondario efficiente. D'altro canto, non si può nemmeno fare riferimento alle valutazioni di bilancio, che costituiscono al più un'indicazione solo approssimativa dei flussi di reddito ancora producibili dagli assets trasferibili.

La disciplina riguardante la messa a disposizione dei beni strumentali è risultata molto omogenea all'interno del campione considerato: come riportato in **Tabella 65**, tutti i documenti analizzati prevedono che i beni siano consegnati nello stato "di fatto e di diritto" in cui si trovano. Più eterogenea è la disciplina sull'allocazione delle passività pregresse: uno dei documenti analizzati non dispone nulla al riguardo, mentre tutti gli altri impongono, attraverso clausole più o meno omogenee, l'allocazione diretta sul gestore. Inoltre, in un caso è imposto al Gestore il rimborso delle rate di ammortamento di cespiti realizzati direttamente dagli Enti Locali nel periodo antecedente l'affidamento, seppur in condizioni particolari (**Tabella 66**).

Tabella 65 – Messa a disposizione dei beni strumentali

Gestore	Fonte	Contenuto della Convenzione
Smat Spa	Convenzione (art. 12 e 29)	Le opere, gli impianti e le canalizzazioni funzionali all'esercizio del servizio, nonché i nuovi beni attinenti al servizio eventualmente realizzati dai Comuni e loro consorzi, sono date in concessione (assimilabile a un diritto reale d'uso temporaneamente) al gestore, che le accetta "nelle condizioni di diritto e di fatto in cui si trovano" (art. 29 c. 4).
Mediterranea delle Acque Spa	Convenzione (art. 2)	Gli Enti locali mettono a disposizione i beni e le opere pubbliche afferenti ai servizi idrici, nonché i beni e le opere in corso di realizzazione e/o che saranno realizzati direttamente dall'Autorità o dagli Enti Locali costituenti l'ambito. Il Gestore accetta i beni e le opere "nelle condizioni di fatto e di diritto nelle quali i beni si troveranno" al momento della compilazione dell'inventario delle immobilizzazioni (art. 8 c. 4).

Gestore	Fonte	Contenuto della Convenzione
Publiacqua Spa	Convenzione (art. 9)	Con la sottoscrizione della Convenzione, il Gestore "accetta i beni [...] nelle condizioni di fatto e di diritto nelle quali i beni stessi si trovano al momento della consegna", impegnandosi altresì ad acquistare dalle gestioni preesistenti, dietro pagamento del valore concordato, "le provviste e i materiali vari di magazzino destinati al funzionamento del servizio". L'Autorità affiderà al Gestore le opere eventualmente realizzate direttamente dagli Enti o dalla stessa Autorità, e consegnerà al Gestore tutti i progetti e documenti in proprio possesso riguardanti i beni consegnati.
Acquedotto Pugliese Spa	Convenzione (art. 3)	Il Gestore provvede alla gestione del SII utilizzando i beni e le opere [...] "nello stato di fatto e di diritto in cui si trovano".
Servizi Idrici Etnai Spa	Convenzione (art. 2, 7, 9 e 20)	I beni e le opere pubbliche afferenti ai servizi idrici, realizzate o in corso di realizzazione, sono messi a disposizione del Gestore "nello stato di fatto e di diritto in cui si trovano" (art. 2 c. 1), sono inoltre affidati in concessione gli impianti le opere e le canalizzazioni (art. 7 c. 2), al pari delle opere realizzate dagli Enti Locali successivamente alla stipulazione della Convenzione (art. 9 c. 2). D'altra parte, il Gestore è tenuto ad "adeguare le opere, gli impianti e le canalizzazioni alle vigenti normative in materia [...], considerando gli oneri relativi compresi nelle previsioni finanziarie del Piano d'Ambito".

Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Convenzioni di servizio

Tabella 66 – Allocazione delle passività pregresse

Gestore	Fonte	Contenuto della Convenzione
Smat Spa	Convenzione (art. 12)	Il Gestore assume gli oneri relativi ai beni strumentali e "si impegna a versare a Comuni, Comunità montane e Aziende le rate dei mutui in essere al 31 dicembre 2002, e relativi alle opere del servizio idrico, come verranno certificati dall'Autorità" (art. 12 c. 2).
Mediterranea delle Acque Spa	Convenzione (art. 7)	Il Gestore assume a proprio carico il rimborso dei mutui contratti dagli Enti Locali per finanziare gli investimenti dei beni strumentali (art. 5 c. 1), nonché gli oneri, da corrispondersi ai termini delle concessioni, relativi al pagamento del valore residuo delle opere realizzate dai soggetti concessionari (art. 4 c. 4). L'art. 5 c. 2 obbliga inoltre il Gestore a corrispondere agli Enti locali, in relazione "agli investimenti dagli stessi realizzati negli ultimi 10 anni in nuovi beni strumentali all'esercizio del servizio svolto in economia, se ed in quanto finanziati con le disponibilità del proprio bilancio, un canone commisurato alla rata di ammortamento tecnico dell'investimento, per il periodo di residua durata della vita utile". <i>Il riconoscimento agli Enti degli ammortamenti pregressi, sia pure relativi a categorie particolari di cespiti, è una peculiarità della regolazione dei rapporti Ato-Gestore che non ha eguali nel campione considerato.</i>
Publiacqua Spa	Convenzione (art. 5)	Ai sensi dell'art. 5, che riprende l'art. 12 c. 2 della legge Galli, con la sottoscrizione del documento convenzionale "il Gestore assume le passività relative al s.i.i. indicate in apposito allegato impegnandosi a rispettare le relative condizioni di pagamento nei confronti dei soggetti beneficiari nello stesso individuati".
Acquedotto Pugliese Spa		Non disciplinato

Gestore	Fonte	Contenuto della Convenzione
Servizi Idrici Etnei Spa	Convenzione (art. 5)	Gli oneri relativi all'ammortamento dei mutui sono a carico della tariffa, e sono inseriti nel canone di concessione.

Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Convenzioni di servizio

Come anticipato, si è quindi voluto esaminare il livello di dettaglio con cui i contratti di gestione regolamentano la distinzione tra manutenzione ordinaria e straordinaria dal momento che le spese per gli interventi del secondo tipo costituiscono parte del capitale su cui si calcola il rendimento per il Gestore. Tuttavia, l'analisi ha rilevato che solo 2 dei 5 contratti analizzati individuano, più o meno dettagliatamente, i criteri di classificazione degli interventi quali "manutenzione straordinaria": le uniche disposizioni in materia sono contenute nei Disciplinari Tecnici allegati alle Convenzioni di Gestione di Acquedotto Pugliese e Smat.

Infine, si è proceduto allo studio della disciplina riguardante lo stato di riconsegna delle opere alla scadenza dell'affidamento, o in caso di cessazione anticipata dello stesso, e le modalità di valutazione dei beni (**Tabella 67**). La disciplina sull'indennizzo degli investimenti non completamente ammortizzati non appare, in generale, molto favorevole ai Gestori: i criteri per la valutazione delle opere sono nella maggior parte dei casi improntati a valutazioni contabili e non economici, ed escludono esplicitamente alcun tipo di rimborso per i mancati profitti.

Tabella 67 – Disciplina di restituzione dei beni strumentali

Gestore	Fonte	Stato di riconsegna delle opere	Criteri di valutazione delle opere
Smat Spa	Convenzione (art. 31, 34)	Alla scadenza, o in caso di cessazione anticipata della concessione il Gestore è tenuto a consegnare le opere e gli impianti destinati al s.i.i., compresi quelli realizzati dal Gestore - <i>la cui proprietà è dall'origine in capo agli Enti Locali dell'ATO</i> , come da art. 32 c. 3 Conv. - "in buono stato di conservazione e, per quelli in uso, in efficiente stato d'uso e di funzionamento" (art. 34 c. 1).	La valutazione dei beni non completamente ammortizzati alla data di scadenza dell'affidamento è effettuata d'intesa dalle parti o, in mancanza di accordo, rinviata al collegio arbitrale deputato alla composizione delle controversie.

Gestore	Fonte	Stato di riconsegna delle opere	Criteri di valutazione delle opere
Mediterranea delle Acque Spa	Convenzione (art. 28)	Alla scadenza, o in caso di riscatto o risoluzione anticipata, della concessione il Gestore è tenuto a restituire <i>gratuitamente</i> tutte le opere e canalizzazioni affidate in concessione d'uso al Gestore "in normale stato di manutenzione, in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione" (art. 28 c. 1).	I beni immobili e gli impianti realizzati dal Gestore "autonomamente, oppure finanziati con la contrazione di mutui, prestiti o incremento del capitale sociale saranno retrocessi all'Autorità dietro corresponsione di un'indennità <i>pari al loro costo di ricostruzione o di riacquisto, diminuito di un importo risultante dall'applicazione degli ammortamenti già operati o della percentuale di effettivo deperimento se superiore</i> ". Anche gli interventi di manutenzione straordinaria aventi utilità pluriennali danno titolo a indennizzo. Tali indennità devono essere pagate entro nove mesi dalla restituzione dei beni.
Publiacqua Spa	Convenzione (art. 30), Patti Aggiunti (art. 21)	Alla scadenza, o in caso di riscatto o risoluzione anticipata, della concessione il Gestore è tenuto a restituire <i>gratuitamente</i> tutte le opere e canalizzazioni affidate in concessione d'uso al Gestore "in normale stato di manutenzione, in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione" (art. 30 c. 1). Per quanto concerne invece "le installazioni, opere e canalizzazioni finanziate dal Gestore e facenti parte integrante del servizio, ove non completamente ammortizzate" devono essere devolute all'Autorità dietro corresponsione di un'indennità calcolata secondo i criteri contenuti nell'art. 23 dei Patti Aggiunti.	Sono previste due differenti modalità per la valutazione delle opere a seconda della fattispecie di conclusione del rapporto contrattuale. Nei casi di naturale scadenza del contratto e di risoluzione per le inadempienze ai sensi dell'art. 34 Conv. la valutazione dei beni è "effettuata addottando il maggiore dei due valori ottenuti dall'applicazione dei due criteri seguenti: a) differenza tra investimenti e relativi fondi di ammortamento risultanti dal bilancio del soggetto gestore (criterio del netto contabile); b) differenza tra investimenti e ammortamenti stabiliti nel Piano d'Ambito. Al valore così ottenuto sono sottratti gli eventuali contributi pubblici a fondo perduto. Detto valore residuo viene, infine, rivalutato in base all'indice ISTAT dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali riferito ai beni finali di investimento, a decorrere dalla data di acquisizione del relativo cespite". Nel caso invece di riscatto da parte dell'Autorità, l'indennità di restituzione per il soggetto gestore è riconosciuta in relazione al valore industriale dell'impianto, calcolato secondo i criteri di cui all'art. 21 c. 3 dei Patti Aggiunti.
Acquedotto Pugliese Spa	Convenzione (art. 29), Disciplinare Tecnico (pag. 12)	Le opere affidate al Gestore e realizzate a spese dell'Aato o dagli EE.LL. devono essere restituite " <i>gratuitamente, in normale stato di manutenzione, in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione</i> ".	Le reti e altre opere facenti parte della dotazione di servizio, acquisite e/o costruite con fondi propri del Gestore, verranno ceduti all'Aato a un prezzo di cessione, determinato secondo i criteri dell'art. 113 c. 9 D. Lgs. 267/2000, e pari al " <i>valore residuo dei beni non ammortizzato</i> ".

Gestore	Fonte	Stato di riconsegna delle opere	Criteri di valutazione delle opere
Servizi Idrici Etnei Spa	Convenzione (art. 33)	Alla scadenza, o in caso di riscatto o risoluzione anticipata, della concessione il Gestore è tenuto a consegnare tutte le opere affidate "in normale stato di manutenzione, in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione" (art. 33 c. 1).	La valutazione dei beni non completamente ammortizzati alla data di scadenza del contratto, e nel caso di risoluzione per inadempienze, "è effettuata adottando il maggiore dei due valori ottenuti dall'applicazione dei due criteri seguenti: a) differenza tra investimenti, al netto degli eventuali contributi pubblici a fondo perduto, e relativi fondi di ammortamento risultanti dal bilancio del soggetto gestore (<i>criterio del netto contabile</i>), b) differenza tra investimenti, al netto degli eventuali contributi pubblici a fondo perduto, e ammortamenti stabiliti nel Piano d'Ambito di cui all'art. 14. Detto valore viene, infine, rivalutato in base all'indice ISTAT dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali riferito ai beni finali di investimento, a decorrere dalla data di acquisizione del relativo cespite" (art. 33 c. 2). Il nuovo Gestore deve provvedere al pagamento entro tre mesi dall'aggiudicazione e, comunque, non oltre dodici mesi dalla scadenza dell'affidamento preesistente.

Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Convenzioni di servizio

9.5 Aggiustamento del contratto e cessazione del rapporto

I contratti di concessione del servizio idrico integrato sono solitamente di durata medio-elevata, almeno ventennale, e pertanto soggetti ad un certo grado di incompletezza ed indeterminatezza. Infatti, se individuare tutte le soluzioni e disposizioni da applicare ad ogni stato del mondo può risultare complicato già per quanto concerne i periodi immediatamente successivi all'affidamento, ciò vale a maggior ragione per il medio-lungo termine. In tale contesto assume particolare rilevanza la disciplina in Convenzione delle rinegoziazioni del contratto, anche perché in merito ai criteri di aggiustamento del contratto sono sorte, storicamente, gran parte delle controversie nei contratti di concessione dei servizi pubblici.

L'analisi dei documenti ha rilevato che il livello di specificazione delle disposizioni in merito ai criteri di aggiustamento del contratto è generalmente medio-basso. Solo due Convenzioni (Smat e Acquedotto Pugliese) prevedono la possibilità per l'Ato di apportare modifiche e/o integrazioni all'atto "nel rispetto della normativa vigente". Per quanto riguarda le fattispecie che possono dare atto ad una revisione dei parametri del Contratto, risultano di solito disciplinati alcuni casi standard, quali la durata della Convenzione o l'estensione del perimetro del servizio, nonché le modifiche al piano degli investimenti e le revisioni della tariffa (**Tabella 68**).

In tre dei casi esaminati è prevista la facoltà per l'Ato, a determinate condizioni, di modificare a propria discrezione il Piano degli interventi, con la

sola possibilità per il Gestore di ricorrere in giudizio in caso di mancato (o inadeguato) riconoscimento in tariffa delle variazioni apportate. Ciò espone il Gestore al potere di imperio del regolatore, solo parzialmente mitigato dalla facoltà del regolato di proporre a sua volta delle varianti (dietro approvazione dell'Aato), e può generare un effetto *ratchet*, nonché esporre il Gestore al rischio di *hold-up*. Secondo la teoria economica, il *ratchet effect* insorge quando il regolatore, meno informato dell'impresa al momento della stipula del contratto, ne rinegozia i termini, a proprio vantaggio, dopo che l'impresa ha realizzato un investimento *sunk*. Analogamente, per *hold-up* si intende il rischio di espropriazione degli investimenti, da parte del regolatore, una volta che questi sono stati sostenuti, tipicamente negandone il riconoscimento in tariffa.

Per quanto riguarda le revisioni della tariffa, si è proceduto a verificare se la Convenzione integri la disciplina del Metodo Normalizzato, il quale impone l'aggiornamento almeno triennale del Piano d'Ambito e della tariffa, ammettendo altresì la possibilità di adottare variazioni quando si verificano "significativi scostamenti" fra i dati pianificati e quelli registrati. Particolare attenzione è stata prestata alle revisioni di emergenza, necessarie al verificarsi di eventi impreveduti indipendenti dalla condotta delle controparti, quali, ad esempio, casi di forza maggiore o crisi congiunturali, che abbiano un impatto sensibile sull'equilibrio economico-finanziario della gestione. Nei documenti analizzati si riscontrano, quali fattispecie atte a generare una revisione, gli scostamenti del fatturato e/o dei volumi erogati eccedenti determinate soglie (nell'ordine dell'1-2%) e variazioni dei prezzi degli input quali l'energia elettrica e il costo d'acquisto di acqua all'ingrosso.

Tabella 68 – Adeguamenti della tariffa e degli investimenti di Piano

Gestore	Fonte	Oggetto della revisione	Contenuto della Convenzione
Smat Spa	Disciplinare Tecnico (art. 18)	Tariffe	Le tariffe sono aggiornate <i>annualmente</i> e revisionate, in aumento o diminuzione, nei casi seguenti: 1) diminuzione in misura superiore al 2% del volume erogato rispetto a quanto programmato, " <i>sempre che ciò non derivi da inosservanza delle strategie d'intervento programmate o inefficienze</i> "; 2) minori costi operativi riconducibili all'efficienza, efficacia ed economicità della gestione, che sono incamerati dal gestore a fine bilancio e danno luogo a una rideterminazione dei costi operativi di piano per l'anno successivo, calcolati come da formula indicata all'art. 18 del Disciplinare; 3) in caso che gli investimenti realizzati siano minori di quelli previsti (vedi sopra).
	Convenzione (art. 21)	Piano degli Interventi	L'Autorità si riserva il diritto di variazione, dandone comunicazione al Gestore, del Piano degli interventi per adeguare il servizio a nuove obbligazioni previste da leggi o regolamenti. D'altra parte il Gestore può presentare domanda di variazione del Piano degli Interventi nei casi previsti dall'art. 21 comma 3 della Conv., e l'Autorità è tenuta ad esaminare e eventualmente convalidare la variazione entro sei mesi (tre in caso la variante non comporti aumenti tariffari).

Gestore	Fonte	Oggetto della revisione	Contenuto della Convenzione
Mediterranea delle Acque Spa	Convenzione (art. 16 e 20)	Tariffe	Fatto salvo quanto disposto da prescrizioni normative, la Convenzione disciplina la revisione triennale ordinaria della tariffa per la verifica dei miglioramenti di efficienza, della corrispondenza della tariffa media rispetto a quella articolata, del raggiungimento dei livelli di servizio e/o dell'effettuazione degli investimenti. Sono inoltre ammessi ulteriori ipotesi di variazione della tariffa in occasione di: <ol style="list-style-type: none"> 1. disposizioni legislative che modifichino le prescrizioni relative ai livelli qualitativi del prodotto e del servizio; 2. verifiche periodiche da parte dell'Autorità, ai sensi dell'art. 20 Conv, sul funzionamento della gestione; 3. variazioni al metodo normalizzato disposte tramite determinazione ministeriale; 4. variazione del prezzo dell'energia elettrica. Non disciplinato
Publiacqua Spa	Convenzione (art. 17), Patti aggiunti (art. 11)	Piano degli Interventi	L'art. 17, al c. 2, definisce innanzitutto la periodicità della revisione ordinaria, fissata entro il 30/11 del 4° anno di gestione e in seguito ogni 3 anni. In occasione della revisione, l'Autorità si riserva il diritto di variare il limite di prezzo "K" per conseguire miglioramenti ulteriori di efficienza rispetto a quelli previsti dal metodo, inoltre le variazioni tariffarie, rispetto agli incrementi previsti di piano, sono determinati sulla base del conseguimento degli obiettivi in termini sia di indicatori prestazionali sia di investimenti realizzati. In particolare, è istituito un sistema di penalità che sanziona in primo luogo il mancato conseguimento dei livelli prefissati per ogni indicatore e obiettivo strutturale, con differenti gradi di penalizzazione a seconda siano puntualmente rispettati o meno i piani di intervento. In occasione della revisione, il Gestore ha diritto ad ottenere un incremento della tariffa nei casi in cui il ricavo complessivo del triennio si discosti di oltre lo 0,5% rispetto alle previsioni di piano. Qualora lo scostamento sia superiore al 2% la revisione potrà essere effettuata annualmente. Il comma 6 disciplina ulteriori ipotesi di revisione tariffaria, in caso si verifichi una sospensione dell'erogazione dovuta a dolo, negligenza o omissione del Gestore
		Tariffe	
	Convenzione (art. 18)	Piano degli Interventi	

Gestore	Fonte	Oggetto della revisione	Contenuto della Convenzione
			giurisdizionale. D'altre parte il Gestore può presentare domanda di variazione, congruamente motivata, del Programma degli Interventi "per <i>ottemperare a nuovi obblighi di legge o regolamento, per l'utilizzazione di nuove tecnologie, per la riduzione dei costi complessivi ovvero per il raggiungimento di migliori livelli di servizio</i> "(art. 18 c. 4). La domanda di variazione non può essere respinta dall'Autorità quando corrisponda a nuovi obblighi di legge o di regolamento, mentre negli altri casi sarà esaminata e decisa in sede di revisione triennale.
Acquedotto Pugliese Spa	Convenzione (art. 23)	Tariffe	La revisione tariffaria è prevista nelle seguenti occasioni: 1) modifica del Piano d'Ambito; 2) a seguito della definizione della tariffa di acquisto dell'acqua all'ingrosso; 3) entro il 30 novembre del 4° anno di gestione e in seguito con cadenza triennale; 4) nel caso di "significativi scostamenti" rispetto alle previsioni di Piano.
	Convenzione (art. 12)	Piano degli Interventi	Le revisioni al Programma degli Interventi possono essere demandate sia dall'Aato (d'intesa col Gestore, per adeguare il servizio a nuove prescrizioni di legge) sia dal Gestore (in sede di aggiornamento del Piano o quando si rendano necessarie variazioni per " <i>ottemperare a nuovi obblighi di legge o regolamento, per l'utilizzazione di nuove tecnologie, per la riduzione dei costi complessivi ovvero per il raggiungimento di migliori livelli di servizio</i> ")
Servizi Idrici Etnei Spa	Convenzione (art. 17)	Tariffe	Le revisioni ordinarie della tariffa avvengono in occasione delle revisioni periodiche programmate di Piano, solo nel caso in cui il ricavo complessivo del triennio (calcolato come da art. 17 c.2) si discosti di oltre lo 0,5% rispetto alle previsioni di Piano. Qualora lo scostamento sia superiore al 2% la revisione potrà essere effettuata annualmente. Le revisioni straordinarie sono determinate dall'Autorità, entro il 30 giugno dell'anno successivo, ogni qual volta siano accertati "casi di sospensione dell'erogazione dovuta a cause di dolo, negligenza o omissione del Gestore" (art. 17 c. 1).
	Convenzione (art. 16 e 17)	Piano degli Interventi	Le revisioni al Programma degli Interventi possono essere deliberate dall'Aato, con la collaborazione tecnica del Gestore, per adeguare il servizio a nuove prescrizioni di legge o per conseguire miglioramenti nei livelli di servizio. In tal caso l'Autorità comunica la variante e i correlati adeguamenti tariffari e modificazioni agli indicatori, ove previsti. Il Gestore può presentare domanda di variazione, congruamente motivata, del Programma degli Interventi " <i>ottemperare a nuovi obblighi di legge o regolamento, per l'utilizzazione di nuove tecnologie, per la riduzione dei costi complessivi ovvero per il raggiungimento di migliori livelli di servizio</i> ")

Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Convenzioni di servizio

Oltre ai criteri di aggiustamento, un'altra categoria di procedure che riveste particolare importanza nei contratti caratterizzati da un certo grado di

incompletezza riguarda le modalità di cessazione del rapporto contrattuale, con riferimento sia ai casi di risoluzione anticipata, sia alla regolazione dei diritti e degli obblighi rimasti non pienamente corrisposti al momento della scadenza del contratto. La disciplina di questi aspetti definisce la c.d. "default option", ossia la facoltà dei contraenti di interrompere la relazione contrattuale prima del termine previsto, e le relative conseguenze.

La disciplina di tali aspetti è piuttosto sfavorevole al gestore, per il quale è in ogni caso escluso il diritto di recesso, mentre è ammessa la possibilità di riscatto per l'Autorità, dietro corresponsione di un indennizzo di solito pari ai costi contabili, senza alcun rimborso per il lucro cessante. I contratti esaminati sono inoltre caratterizzati da un certo grado di omogeneità riguardo alle misure che il regolatore può mettere in atto per tutelare l'interesse pubblico in caso di "grave inadempienza" del gestore: tutte le Convenzioni prevedono la possibilità per l'Autorità di sostituirsi provvisoriamente al Gestore, seppure la sostituzione, nell'unico caso relativo all'ambito pugliese, non sia applicabile all'intera gestione del servizio, ma solo all'esecuzione di determinate opere o attività (**Tabella 69**). Qualora la grave inadempienza abbia carattere continuativo, oppure si registrino "ripetute e gravi deficienze nella gestione del servizio" è prevista la risoluzione di diritto del contratto, come misura ulteriore, a carattere definitivo, di tutela degli interessi degli utenti. La risoluzione del contratto può essere prevista anche al verificarsi di altre condizioni, illustrate in **Tabella 70**. Peraltro, si riscontrano con gradi variabili di opportunità delle varie clausole di risoluzione: se appare inevitabile la cessazione del rapporto in caso di fallimento o scioglimento del Gestore, è meno condivisibile la risoluzione per mancato versamento del contributo annuale alla Comunità Montane e agli altri Enti costituenti l'Autorità.

Tabella 69 – Sostituzione provvisoria del Gestore

Gestore	Fonte	Contenuto della Convenzione
Smat Spa	Convenzione (art. 39)	La sostituzione del Gestore da parte dell'Autorità è ammessa in caso di inadempienza grave, previa messa in mora del Gestore. Tale istituto rientra tra le misure necessarie per la tutela dell'interesse pubblico che l'Autorità può prendere a carico e rischio del gestore.
Mediterranea delle Acque Spa	Convenzione (art. 31)	La sostituzione del Gestore da parte dell'Autorità è ammessa "in caso di inadempienza grave, qualora non ricorrano circostanze eccezionali e vengano compromesse la continuità del servizio, l'igiene o la sicurezza pubblica, oppure il servizio non venga eseguito totalmente o in parte" (art. 31 c. 1). La sostituzione deve essere preceduta dalla messa in mora del Gestore con cui l'Autorità contesta l'inadempienza intimandogli di rimuovere le cause dell'inadempimento. Tale istituto rientra tra le misure necessarie per la tutela dell'interesse pubblico che l'Autorità può prendere a carico e rischio del gestore.
Publiacqua Spa	Convenzione (art. 33)	La sostituzione del Gestore da parte dell'Autorità è ammessa "in caso di inadempienza grave, qualora non ricorrano circostanze eccezionali e vengano compromesse la continuità del servizio, l'igiene o la sicurezza pubblica, oppure il servizio non venga eseguito che parzialmente" (art. 33 c. 1). La sostituzione deve essere preceduta dalla messa in mora del Gestore con cui l'Autorità contesta l'inadempienza intimandogli di rimuovere le cause dell'inadempimento entro un termine temporale

Gestore	Fonte	Contenuto della Convenzione
Acquedotto Pugliese Spa	Convenzione (art. 31)	proporzionato alla gravità dell'inadempienza. Tale istituto rientra tra le misure necessarie per la tutela dell'interesse pubblico che l'Autorità può prendere a carico e rischio del gestore. È ammessa la possibilità per l'Autorità di "provvedere direttamente o a mezzo di soggetti da essa incaricati all'esecuzione delle attività richieste" in caso di inadempienza grave del Gestore agli obblighi della Convenzione. <i>La sostituzione provvisoria non può riguardare la gestione del servizio</i> , ma deve essere limitata all'esecuzione di una o più opere, di cui il soggetto incaricato si assumerà la responsabilità, anche nei confronti di terzi. La sostituzione provvisoria non si applica nei casi in cui la mancata realizzazione dell'opera non sia imputabile al gestore.
Servizi Idrici Etnei Spa	Convenzione (art. 36)	La sostituzione del Gestore da parte dell'Autorità è ammessa "in caso di inadempienza grave, qualora non ricorrano circostanze eccezionali e vengano compromesse la continuità del servizio, l'igiene o la sicurezza pubblica, oppure il servizio non venga eseguito che parzialmente". La sostituzione deve essere preceduta dalla messa in mora del Gestore con cui l'Autorità contesta l'inadempimento. Tale istituto rientra tra le misure necessarie per la tutela dell'interesse pubblico che l'Autorità può prendere a carico e rischio del gestore.

Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Convenzioni di servizio

Tabella 70 – Risoluzione del contratto

Gestore	Fonte	Contenuto della Convenzione
Smat Spa	Convenzione (art. 50, 51)	Le ipotesi di cessazione anticipata dell'affidamento (risoluzione) sono puntualmente disciplinate dagli art. 50 e 51 Conv., e consistono in: 1. accertamento di inadempienze di rilevante gravità da parte del Gestore e ad esso imputabili; 2. fallimento del Gestore; 3. nei casi di scioglimento della società, impossibilità a proseguire l'attività, venir meno della forma giuridica e della totale partecipazione pubblica; 4. cessione della gestione del s.i.i. o di segmenti della stessa (sub-affidamento) da parte di SMAT; 5. interruzione dei servizi di acquedotto, o smaltimento e depurazione dei reflui in una porzione significativa di territorio, riconducibile a colpa o dolo del gestore, per più di tre giorni consecutivi; 6. in caso di mancato versamento dei canoni annuali all'Autorità, ai Comuni e alle Comunità Montane.
Mediterranea delle Acque Spa	Convenzione (art. 32)	I casi di risoluzione anticipata, fissate dall'art. 32 Conv., consistono in: 1. inadempienze di particolare gravità, quando il Gestore non abbia posto in essere il servizio alle condizioni fissate dalla Convenzione, o in caso di interruzione totale e prolungata del servizio e non sussistano cause di forza maggiore o pericolo per la sicurezza (previa messa in mora rimasta senza effetto); 2. fallimento o scioglimento del Gestore; 3. ripetute gravi deficienze nella gestione o inadempienze ai disposti della Convenzione (previa messa in mora rimasta senza effetto); 4. interruzione generale del servizio di acquedotto o smaltimento e depurazione dei reflui per più di tre giorni consecutivi, imputabile a colpa o dolo del Gestore " <i>contestata e certificata da pubblica autorità quali l'A.S.L., la quale deve concedere al Gestore un termine per presentare memorie o documenti a propria</i>

Gestore	Fonte	Contenuto della Convenzione
Publiacqua Spa	Convenzione (art. 34), Patti Aggiunti (art. 24)	<p><i>discolpa</i>".</p> <p>5 sub-concessione parziale o totale, non autorizzata, del servizio (art. 26).</p> <p>I casi di risoluzione anticipata consistono in:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. inadempienze di particolare gravità, quando il Gestore non abbia posto in essere il servizio alle condizioni fissate dalla Convenzione, o in caso di interruzione totale e prolungata del servizio e non sussistano cause di forza maggiore o pericolo per la sicurezza (previa messa in mora rimasta senza effetto); 2. fallimento o ammissione ad altre procedure concorsuali da parte del Gestore, ovvero in caso di scioglimento della società; 3. ripetute gravi deficienze nella gestione o inadempienze ai disposti della Convenzione (previa messa in mora rimasta senza effetto); 4. interruzione generale del servizio di acquedotto o smaltimento e depurazione dei reflui per più di tre giorni consecutivi, imputabile a colpa o dolo del Gestore <i>contestata e certificata da pubblica autorità competente in materia</i>; <p>5 sub-concessione parziale o totale, non autorizzata, del servizio (art. 28).</p>
Acquedotto Pugliese Spa	Convenzione (art. 33)	<p>In caso di grave inadempimento imputabile al Gestore, l'Autorità può inviare una "Contestazione d'inadempimento" con la quale diffida il Gestore ad adempiere spiegando altresì cause, conseguenze, soluzioni da attuare e il periodo entro il quale provvedere. La mancata ottemperanza alla diffida, "quando incida irrimediabilmente sul rapporto fiduciario con il Gestore o nei casi di oggettiva e prolungata incidenza negativa sulla gestione o di interruzione prolungata del servizio" comporta la risoluzione di diritto del Contratto, con decorrenza dalla data notificata al Gestore con atto dichiarativo dell'Autorità.</p>
Servizi Idrici Etnai Spa	Convenzione (art. 35)	<p>Le ipotesi di risoluzione, disciplinate dall'art. 38 Conv., e consistono in:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. fallimento del Gestore, ammissione ad altra procedura concorsuale, scioglimento della società; 2. inadempienze di rilevante gravità da parte del Gestore, cessione o subconcessione parziale o totale del servizio, <i>mancato versamento del canone annuale di concessione</i>, interruzione generale del servizio di acquedotto o di quello di smaltimento e depurazione per almeno due terzi degli utenti serviti per una durata superiore a 3 giorni consecutivi imputabile a colpa o dolo del Gestore; 3. ripetute gravi deficienze nella gestione o inadempienze a determinati disposti della Convenzione, descritti dall'art. 38, previa messa in mora rimasta senza effetto.

Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Convenzioni di servizio

Concludiamo la disamina delle clausole contrattuali con un'analisi dei meccanismi di risoluzione delle controversie applicabili alle Convenzioni di affidamento. Al riguardo, si è proceduto a verificare l'istituzione in Convenzione di un obbligo, più o meno formale, di conciliazione preventiva, innanzitutto quale strumento per ridurre l'incidenza delle controversie risolte in giudicato e, in secondo luogo, per costituire una base informativa, qualora si renda necessaria una decisione giudiziale in merito alla controversia. Tale soluzione appare adottata in tutte le Convenzioni, le quali richiedono un impegno per entrambi i contraenti, più o meno vincolante "ad esperire ogni tentativo di amichevole composizione" (**Tabella 71**). Si è infine

proceduto all'esame dei meccanismi di risoluzione delle controversie, rilevando come, in tutte le Convenzioni eccetto una sia stato deliberato il ricorso all'arbitrato. Tale soluzione appare preferibile, rispetto al ricorso diretto al giudice amministrativo, come da normativa italiana: ciò vale particolarmente quando le parti optino per la nomina, in qualità di arbitro, di esperti tecnicamente in grado di affrontare le complesse determinazioni di una concessione di pubblico servizio.

Tabella 71 – Risoluzione delle controversie

Gestore	Fonte	Contenuto della Convenzione
Smat Spa	Convenzione (art. 55)	Fermo restando l'impegno dei contraenti ad esperire ogni tentativo di amichevole composizione, qualora questa non sia raggiunta ogni controversia sarà deferita al giudizio di un collegio di 3 arbitri nominati uno ciascuno dalle parti e il terzo, con funzione di Presidente, d'accordo fra le Parti o dal Presidente del Tribunale di Torino.
Mediterranea delle Acque Spa	Convenzione (art. 34)	Fermo restando l'impegno dei contraenti ad esperire ogni tentativo di amichevole composizione, qualora questa non sia raggiunta ogni controversia sarà deferita al giudizio di un collegio di 3 arbitri nominati uno ciascuno dalle parti e il terzo, con funzione di Presidente, d'accordo fra le Parti o dal Presidente del Tribunale di Genova.
Publiacqua Spa	Convenzione (art. 26)	Fermo restando che qualsiasi controversia non sospende le obbligazioni assunte con la Convenzione, nonché l'impegno dei contraenti ad esperire ogni tentativo di amichevole composizione, qualora questa non sia raggiunta ogni controversia sarà deferita al giudizio di un collegio di 3 arbitri nominati uno ciascuno dalle parti e il terzo, con funzione di Presidente, d'accordo fra le Parti o dal Presidente del Tribunale di Firenze.
Acquedotto Pugliese Spa	Convenzione (art. 34)	Lodo arbitrale di 3 membri nominati uno ciascuno dalle parti e il terzo (Presidente) dai primi due o dal Presidente del Tribunale di Bari
Servizi Idrici Etnei Spa	Convenzione (art. 39)	Fermo restando l'impegno dei contraenti ad esperire ogni tentativo di amichevole composizione, qualora questa non sia raggiunta valgono le regole generali in materia di giurisdizione.

Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Convenzioni di servizio

10 Indicatori di qualità e monitoraggio delle performance

10.1 Introduzione

La regolazione del servizio idrico integrato comporta la formalizzazione delle modalità di gestione dei rapporti con l'utenza, tutelando allo stesso tempo il diritto del cittadino a usufruire di un adeguato livello del servizio. Il fatto che il soggetto gestore del servizio - che oggi opera non più come un ente amministratore di attività volte al soddisfacimento di un interesse pubblico - sia una società che svolge un'attività economica in regime di monopolio naturale, considerata la grande rilevanza degli interessi generali sottostanti, ha fatto emergere l'esigenza di prevedere strumenti di difesa degli interessi dell'utenza e di garanzia di adeguati livelli prestazionali del servizio idrico.

Oggetto del presente capitolo è lo studio del più importante strumento di tutela della qualità del servizio e dei diritti dei consumatori, la Carta del Servizio, il cui percorso normativo di definizione verrà sintetizzato nel **Paragrafo 10.2**. La normativa ha previsto uno Schema generale di riferimento per la predisposizione della Carta che individua una serie di indicatori, relativi sia ai tempi massimi dei servizi resi agli utenti sia alla qualità del servizio, lasciando ai singoli gestori il compito di determinare il limite da applicare a ciascuno standard.

I risultati dell'analisi comparativa delle Carte del servizio idrico adottate dai singoli operatori del campione saranno illustrati nel **Paragrafo 10.3**, presentando, a seguire, un focus su alcune esperienze internazionali di regolazione della qualità e degli indicatori di performance gestionali dei servizi idrici (**Paragrafo 0**).

10.2 Quadro normativo

La Carta dei Servizi fu istituita nel 1994, con l'emanazione della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici". Il provvedimento identifica gli obiettivi e i criteri cui deve essere ispirata l'erogazione dei servizi pubblici, e individua gli strumenti necessari al perseguimento degli obiettivi. Il principale strumento introdotto è appunto la Carta dei servizi, che, secondo le prescrizioni della Direttiva, deve articolarsi in tre parti:

1. Principi fondamentali;
2. Strumenti;
3. Tutela .

Con riferimento al primo degli aspetti considerati, i principi cui deve essere ispirata l'erogazione dei servizi pubblici sono individuati in:

- *eguaglianza dei diritti degli utenti;*

- *neutralità* dei gestori, che devono ispirarsi a criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità nella gestione del rapporto con l'utenza;
- *continuità e regolarità* dell'erogazione del servizio;
- *partecipazione* alla prestazione del servizio da parte dell'utenza, cui sono riconosciuti il diritto di accesso alle informazioni di gestione e la possibilità di proporre suggerimenti per il miglioramento del servizio;
- *efficienza ed efficacia* della gestione del servizio.

La seconda parte della Carta è dedicata alla disciplina degli strumenti, ovvero gli *standard di qualità*, il cui scopo è di rendere effettivi i principi enunciati. Gli standard consistono in assunzioni di impegno verso l'utenza sui principali aspetti di qualità del servizio, espressi da indicatori di prestazione, che, per il settore idrico sono disciplinati dal D.P.C.M. 24 aprile 1999, "Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato". La Direttiva impone la pubblicazione degli standard: ciò costituisce una forma di garanzia per i consumatori, che possono verificare l'effettivo adempimento degli stessi. I gestori sono altresì tenuti a svolgere apposite valutazioni periodiche della qualità dei servizi prestati e a pubblicare relazioni annuali sui risultati conseguiti. Infine, gli esercenti devono garantire la semplificazione delle procedure, minimizzando gli adempimenti richiesti agli utenti, devono altresì garantire la completa informazione, nonché la strutturazione della modalità di gestione dei rapporti con la clientela.

I principali strumenti di tutela introdotti dalla Direttiva consistono in:

1. Predisposizione di procedure di *rimborso* in favore degli utenti, attuabili nei casi in cui il servizio reso risulti inferiore, per qualità e tempestività, agli standard stabiliti. Le procedure di rimborso devono essere tali da non ostacolare, per complessità, onerosità o durata, l'esercizio del diritto da parte dell'utente.
2. Adozione di procedure di *reclamo* standardizzate per denunciare la violazione dei principi stabiliti nel provvedimento: a tal scopo è prevista l'istituzione di uffici di controllo interno, con compiti sia di valutazione dei risultati conseguiti nella prestazione del servizio, sia di ricezione e gestione dei reclami presentati dall'utenza.
3. Istituzione di un Comitato permanente per l'attuazione della carta dei servizi pubblici, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Comitato aveva compiti di valutazione dell'idoneità degli standard e delle procedure adottate, di vigilanza sul rispetto degli standard, di promozione di misure di coinvolgimento dell'utenza e, infine, compiti sanzionatori nei casi di mancata osservanza della Direttiva. Il Comitato non è più stato ricostituito a partire dal 1999.

Il testo si chiude con l'impegno del Governo ad adottare tutte le misure legislative, regolamentari ed amministrative necessarie a dare piena effettività ai principi contenuti nella Direttiva stessa.

In seguito il D.P.C.M. 4 marzo 1996 "Disposizioni in materia di risorse idriche" ha definito alcune linee guida per la gestione dei servizi idrici, che deve essere improntata a obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità, e ha

individuato i livelli essenziali, quantitativi e qualitativi, dei servizi da garantire in ciascun Ambito. In particolare sono fissati i requisiti minimi di alcuni indicatori “tecnici”, riferiti ai sistemi di alimentazione idrica e smaltimento (ad esempio, sono definite proprietà minime delle reti di distribuzione quali il carico idraulico e la dotazione minima giornaliera per abitante, e le caratteristiche base degli impianti di depurazione) e di indicatori “gestionali”, riferiti alle modalità di organizzazione del servizio (ad esempio, è sancito l’obbligo per il gestore di attivare un servizio telefonico di segnalazione emergenze e guasti attivo 24h/24, ed è fissato il numero minimo di letture annuali del contatore). A tali limiti il soggetto erogatore deve fare riferimento nella predisposizione degli standard qualitativi nella carta, secondo quanto stabilito dal D.P.C.M. 24 aprile 1999 “Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato”, il quale applica quanto previsto dalla Direttiva del 1994 al settore idrico, al fine di favorire l’adozione della Carta da parte dei gestori.

La carta acquisisce lo *status* di elemento integrativo dei contratti di fornitura e principale strumento di tutela dell’utente, con l’obiettivo primario di migliorare la qualità dei servizi forniti e del rapporto tra utenti e fornitori del servizio.

Lo schema si compone di due parti: nella prima vengono descritti gli aspetti generali (struttura tipo della carta, principi fondamentali fissati dalla Direttiva, aspetti della gestione da definire obbligatoriamente), mentre la seconda riporta quattro schede relative agli aspetti qualitativi del servizio idrico che devono essere necessariamente definiti.

Con riferimento alla prima parte, la carta deve avere un indice di cui viene fornita, a titolo esemplificativo, la struttura-tipo:

1. presentazione del soggetto erogatore e principi fondamentali;
2. informazioni sintetiche sulle strutture e i servizi forniti;
3. impegni e standard di qualità e modalità di verifica;
4. procedure di reclamo e modalità di rimborso e ristoro.

Particolare attenzione merita la sezione 3 inerente ai profili qualitativi del servizio, espressi da fattori e indicatori di qualità. I *fattori* consistono negli aspetti rilevanti per la percezione della qualità del servizio da parte dell’utente, mentre gli *indicatori* sono variabili quantitative (es. tempi di attivazione della fornitura) o parametri qualitativi (es. cortesia del personale) che definiscono i livelli prestazionali del servizio erogato. Una volta definiti indicatori e fattori il soggetto erogatore deve fissare lo standard, ossia l’impegno assunto in corrispondenza di ciascun indicatore di qualità.

Nell’intento del legislatore l’assunzione degli impegni è uno degli strumenti per raggiungere gli obiettivi di miglioramento della qualità del servizio e del rapporto con l’utenza. Lo standard rappresenta un *obiettivo dinamico* da monitorare e aggiornare costantemente per migliorare la qualità, nonché un *elemento di informazione* trasparente sui livelli prestazionali garantiti. Inoltre, il mancato rispetto dell’impegno assunto può dare diritto a risarcimento: ciò rende lo standard un importante strumento di tutela dei consumatori.

Lo standard può essere *misurabile*, quando è riferito a un indicatore espresso con un parametro quantitativo, o *non misurabile*, quando è imputato alla valutazione di aspetti del servizio meramente qualitativi. Gli standard sono inoltre classificati in *generali*, se sono espressi da un valore medio riferito ad un complesso di prestazioni, oppure *specifici*.

Uno standard specifico è caratterizzato da 3 proprietà:

1. è riferito alla singola prestazione;
2. è espresso da una soglia massima o minima;
3. è verificabile da parte dell'utente.

I profili del servizio per i quali vanno predisposti gli standard sono indicati nella seconda parte del provvedimento. In particolare, sono riportate quattro schede con i fattori e gli indicatori di qualità relativi ai seguenti aspetti del servizio: avvio del rapporto contrattuale (**Tabella 72**), accessibilità al servizio (**Tabella 73**), gestione del rapporto contrattuale (**Tabella 74**) e continuità del servizio (**Tabella 75**).

Tabella 72 – Scheda n. 1: “Avvio del rapporto contrattuale”

Fattori di qualità	Indicatori di qualità
<i>Tempo di preventivazione</i>	Numero massimo di giorni intercorrente tra la data di protocollo della richiesta dell'utente e la data di consegna del preventivo.
<i>Tempo di esecuzione dell'allacciamento di una nuova utenza idrica</i>	Numero massimo di giorni intercorrente tra la data di accettazione formale del preventivo da parte dell'utente e la completa esecuzione dei lavori necessari per l'attivazione della fornitura, ove non siano necessari interventi sulla rete stradale.
<i>Tempo per l'attivazione e riattivazione della fornitura idrica</i>	Numero massimo di giorni intercorrente tra la data di definizione del contratto di fornitura e l'avvio della fornitura stessa (nel caso di attivazione) o di riapertura del contatore senza modifica della sua portata (nel caso di subentro o riattivazione della fornitura).
<i>Tempo per la cessazione della fornitura</i>	Numero massimo di giorni intercorrente tra la data della richiesta dell'utente e la disattivazione della fornitura.
<i>Allaccio alla pubblica fognatura</i>	Numero massimo di giorni intercorrente tra la richiesta documentata dell'utente e il momento in cui il preventivo è a sua disposizione per le necessarie determinazioni..

Fonte: Utilitatis.

Tabella 73 – Scheda n. 2: “Accessibilità al servizio”

Fattori di qualità	Indicatori di qualità
<i>Periodo di apertura al pubblico degli sportelli</i>	Indicazione dei giorni e orari di apertura degli sportelli al pubblico presso i quali è possibile effettuare la stipula e risoluzione dei contratti. Nella scelta degli orari il gestore deve attenersi ai seguenti requisiti minimi (fissati dal D.P.C.M. 4/3/1996): l'apertura al pubblico degli sportelli deve essere garantita per almeno 8h/giorno nei giorni feriali (fascia oraria 8:00-18:00) e 4h/giorno nei festivi (fascia oraria 8:00-13:00).

Fattori di qualità	Indicatori di qualità
<i>Svolgimento di pratiche per via telefonica e/o corrispondenza - servizio informazioni</i>	Definizione delle pratiche che possono essere espletate per via telefonica, nei giorni e orari espressamente indicati, e per corrispondenza. Il gestore deve predisporre un servizio informazioni per via telematica attivo almeno 10h/giorno nei giorni feriali e 5h/giorno il sabato (soglie minime imposte dal D.P.C.M. 4/3/1996).
<i>Differenziazione delle forme e modalità di pagamento</i>	Indicazione dei giorni e orari nelle quale è possibile effettuare il pagamento delle bollette presso gli sportelli e tramite le altre modalità previste, come definite.
<i>Facilitazioni per utenti particolari</i>	Descrizione delle facilitazioni offerte dal gestore a categorie particolari di utenza (es. portatori di handicap), tra le quali: <ul style="list-style-type: none"> ● procedure e tempi di allacciamento e ripristino del servizio più rapidi; ● facilitazioni di accesso ai servizi aziendali; ● percorsi preferenziali agli sportelli.
<i>Rispetto degli appuntamenti concordati</i>	Nella gestione degli appuntamenti con gli utenti il gestore deve attenersi alle seguenti norme di comportamento: <ul style="list-style-type: none"> ● gli appuntamenti con gli utenti sono concordati entro un tempo massimo che dipende dal tipo di intervento, da definire in Carta; ● è garantito il rispetto degli appuntamenti concordati; ● è indicata nella carta la fascia oraria massima di disponibilità richiesta all'utente (non superiore alle 4 ore); ● la percentuale degli appuntamenti rispettati sul totale concordati è comunicata annualmente.
<i>Tempi di attesa agli sportelli</i>	Indicazione dei tempi medi e massimi di attesa agli sportelli in funzione della tipologia di sportello.
<i>Risposta alle richieste scritte degli utenti</i>	La Carta deve riportare indicazioni riguardanti: <ul style="list-style-type: none"> ● il numero massimo di giorni entro il quale il gestore si impegna a rispondere alle richieste di informazioni pervenute per iscritto (inferiore ai 30 giorni decorrenti dall'arrivo della richiesta, secondo quanto stabilito dal D.P.C.M. 4/03/1996); ● l'impegno ad indicare in tutta la corrispondenza l'indicazione del referente dell'utente e relativo recapito telefonico interno.
<i>Risposta ai reclami scritti</i>	Indicazione dei tempi entro i quali il gestore si impegna a rispondere ai reclami, a seconda che per la risposta si renda o meno necessario un sopralluogo. Qualora la complessità del reclamo non consenta il rispetto del tempo prefissato l'utente deve essere informato sullo stato d'avanzamento della pratica e sulla fissazione di un nuovo termine.

Fonte: Utilitatis.

Tabella 74 – Scheda n. 3: “Gestione del rapporto contrattuale”

Fattori di qualità	Indicatori di qualità
<i>Fatturazione</i>	In questa sezione sono indicati: <ul style="list-style-type: none"> ● la periodicità della fatturazione (almeno semestrale – soglia minima imposta dal D.P.C.M. 04/03/1996) per ogni tipologia d'utenza; ● le modalità di rilevazione dei consumi e di svolgimento del processo di fatturazione; ● l'impegno ad effettuare la lettura dei contatori almeno due volte l'anno (soglia minima imposta dal D.P.C.M. 4/3/1996); ● la modalità di autolettura e ulteriori tipologie di comunicazione dei consumi predisposte per l'utenza;

Fattori di qualità	Indicatori di qualità
<i>Rettifiche di fatturazione</i>	<p>Le rettifiche di fatturazione sono fatte d'ufficio quando nel processo di fatturazione siano individuati errori in eccesso o difetto. Nel caso in cui l'errore sia individuato dall'utente, il gestore deve indicare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • i tempi massimi di rettifica della fatturazione, che decorrono dalla data di comunicazione da parte dell'utente; • i tempi massimi per la restituzione dei pagamenti in eccesso a partire dalla segnalazione dell'errore. <p>La rettifica di fatturazione e il rimborso possono essere effettuati nella fattura successiva salvo diversa esplicita richiesta dell'utente.</p>
<i>Morosità</i>	<p>In caso di morosità è legalmente prevista la sospensione del servizio, previa notifica all'utenza di:</p> <ul style="list-style-type: none"> • i mezzi di preavviso della sospensione (non inferiore a 20 giorni e accompagnato da duplicato della fattura non pagata) e le modalità per evitare la sospensione stessa; • le modalità e i tempi di ripristino della fornitura (entro i termini previsti dal DPCM 4/3/1996); • eventuali mezzi di limitazione della portata e della pressione di fornitura, dandone comunicazione per iscritto. <p>Il gestore individua le procedure per i casi di erronea azione per morosità. In nessun caso è addebitabile all'utente subentrante la morosità pregressa.</p>
<i>Verifica del contatore</i>	<p>In questa sezione sono indicati:</p> <ul style="list-style-type: none"> • le condizioni alle quali l'utenza può richiedere la verifica del funzionamento del misuratore (in caso di contraddittorio col gestore); • il tempo massimo di intervento per la verifica a decorrere dalla data della richiesta; • le modalità di comunicazione dei risultati della verifica e di ricostruzione dei consumi non correttamente misurati.
<i>Verifica del livello di pressione</i>	<p>Il gestore notifica all'utenza:</p> <ul style="list-style-type: none"> • le condizioni alle quali l'utenza può richiedere la verifica del livello di pressione della rete nei pressi del punto di consegna; • il tempo massimo di intervento per la verifica a decorrere dalla data della richiesta; • qualora sia necessaria la presenza dell'utente, il gestore deve comunicare il periodo massimo entro il quale si impegna a fissare l'appuntamento.

Fonte: Utilitatis.

Tabella 75 – Scheda n. 4: “Continuità del servizio”

Fattori di qualità	Indicatori di qualità
<i>Continuità e servizio di emergenza</i>	<p>Il gestore garantisce la continuità e regolarità del servizio. L'interruzione del servizio, ammissibile solo nei casi previsti dalla legge, è notificata tempestivamente all'utenza (vedi DPCM 4/3/1996). Il gestore è tenuto ad attivare un servizio sostitutivo di emergenza in caso di sospensioni che superino un determinato tempo limite, definito nella carta, che comunque non ecceda le 48 ore.</p>
<i>Tempi di preavviso per interventi programmati</i>	<p>Indicazione delle modalità di preavviso di lavori sulla rete per i quali non sia possibile evitare la sospensione del servizio. I tempi di preavviso non possono essere inferiori ai 2 giorni.</p>
<i>Durata delle sospensioni programmate</i>	<p>Indicazione dei tempi di durata massima delle interruzioni programmate (per legge non possono eccedere le 24 ore).</p>

Fattori di qualità	Indicatori di qualità
<i>Pronto intervento</i>	<p>Il gestore comunica la disponibilità e modalità di accesso e numero telefonico per servizi di pronto intervento (da garantire per 365 gg/anno). Sono inoltre indicati:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● limite massimo di tempo di intervento in situazioni di pericolo; ● prime indicazioni comportamentali fornite dai tecnici in caso di aumento del tempo di intervento dovuto a più segnalazioni contemporanee; ● limite massimo di tempo dalla segnalazione in caso di guasto del contatore o altri apparecchi di proprietà del gestore installati fuori terra; ● limite massimo di tempo dalla segnalazione in caso di guasto/occlusione di tubazione o canalizzazione interrata; ● limite massimo di tempo per ripristino servizio interrotto in caso di guasto; ● limite massimo di tempo per avvio operazioni di pulizia e spurgo a seguito inondazioni e rigurgiti.
<i>Crisi idrica da scarsità</i>	<p>Il gestore è tenuto a informare tempestivamente gli enti locali di eventuali crisi idriche, e a proporre idonee misure da adottare, tra cui:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● campagne di promozione risparmio idrico; ● limitazione dei consumi mediante riduzione pressione in rete; ● turnazione utenze; ● utilizzo risorse destinate ad altri usi.
<i>Servizio preventivo di ricerca programmata delle perdite</i>	<p>Il gestore effettua un servizio di ricerca programmata delle perdite sulle reti idriche e fognarie.</p>

Fonte: Utilitatis.

La disciplina della carta del servizio idrico integrato è stata in seguito aggiornata dal comma 461 dell'art. 2 della legge n. 244/2007 (finanziaria 2008), in cui è stato in primo luogo stabilito che l'adozione della carta deve avvenire già in sede di stipula dei contratti di servizio. Inoltre, allo scopo di aumentare la partecipazione della collettività alla definizione del processo di *qualità* dei servizi, sono state introdotte opportune modalità di coinvolgimento, quali:

- a. la consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori per la redazione e la pubblicizzazione della carta con la partecipazione, inoltre, delle associazioni imprenditoriali di settore;
- b. la verifica periodica dell'adeguatezza di parametri quantitativi e qualitativi dei servizi, in conformità a quanto riportato nel contratto di servizio tra ente pubblico e soggetto erogatore del servizio;
- c. l'adozione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri negoziati nel suddetto contratto di servizio e nella Carta della qualità, sotto la diretta responsabilità dell'ente locale;
- d. l'istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi.

10.3 Valori degli standard fissati nel campione di Carte esaminato

In questa sezione sono illustrati i risultati dell'analisi comparativa delle Carte del servizio idrico adottate dai gestori del panel considerato. In primo luogo si è proceduto alla verifica della rispondenza delle carte analizzate ai requisiti fissati dallo *Schema generale di riferimento*, con particolare riferimento alla struttura della carta e alle tipologie di indicatori adottati. In **Tabella 76** si può notare come sostanzialmente tutte le carte analizzate rispettino i requisiti di struttura e di contenuto essenziale fissati dalla legge.

Tabella 76 – Struttura delle Carte analizzate (ex DPCM 24 aprile 1999)

Ragione sociale gestore	Indice	Presentazione soggetto erogatore e principi fondamentali	Informazioni sulla struttura e servizi forniti	Impegni e standard di qualità	Modalità di verifica	Procedure di reclamo e modalità di rimborso	Data ultima revisione	Riepilogo sintetico indicatori
Smat Spa	X	Manca la presentazione del gestore	No	X	X	X	dic-02	No
Mediterranea delle Acque Spa	X	X	X	X	X	X	mag-04	X
Publiacqua Spa	No	X	Si rimanda al Regolamento del SII	X	X	X	mag-03	No
Acquedotto Pugliese Spa	X	X	X	X	X	X	feb-01	X
Servizi Idrici Etnei Spa	X	X	X	Mancano alcuni indicatori	No	X	gen-07	No

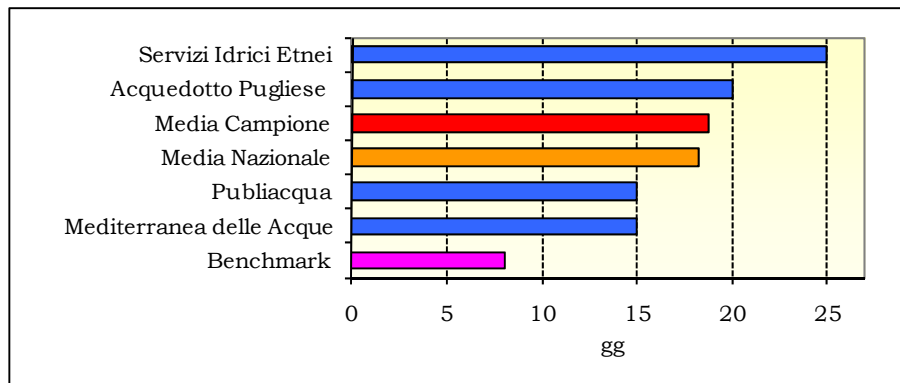
Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Carte del Servizio.

Oggetto dell'analisi sono gli standard fissati dai gestori per gli indicatori *quantitativi* riferiti ai quattro aspetti del servizio individuati dalla normativa: avvio del rapporto contrattuale, gestione del rapporto contrattuale, accessibilità al servizio, continuità del servizio. Innanzitutto è necessaria una premessa sulle unità di misura di alcuni degli indicatori considerati. Sebbene lo *Schema di riferimento* preveda il conteggio dei tempi in giorni di calendario, alcuni gestori fanno riferimento ai giorni lavorativi, rendendo di fatto non confrontabili gli impegni assunti dai diversi erogatori. D'altra parte, la scelta dei giorni di calendario come unità di misura dei livelli prestazionali garantiti comporta anch'essa un inconveniente: la dilatazione dell'arco temporale. Gli esercenti tendono in questo caso a definire intervalli più lunghi (in modo da poter garantire il rispetto degli impegni anche durante i periodi estivi e le festività, caratterizzati da un minor numero di giornate lavorative).

La prima analisi comparativa riguarda i *tempi di preventivazione*, espressi come numero massimo di giorni in cui il gestore si impegna a consegnare il preventivo all'utente dalla data della richiesta. Tutte le aziende del panel hanno fissato nella carta il numero massimo di giorni in cui garantiscono la preparazione del preventivo per i lavori ordinari, che va da un minimo di 15

giorni per i gestori liguri e toscani fino a un massimo di 25 giorni per Servizi Idrici Etni. La media campionaria è pari a 18,75 giorni, di poco superiore a quella nazionale (18,2 giorni), calcolata su un panel di 17 esercenti, presi ciascuno come gestore rappresentativo della Regione di riferimento. Per ogni indicatore analizzato, si assume quale *benchmark* il valore minimo dello standard su base nazionale, prendendo come riferimento il Gestore che si è dimostrato il più virtuoso nell'assunzione di quel particolare impegno nei confronti dell'utenza. Per i tempi di preventivazione lo standard minimo registrato è pari a 8 giorni.

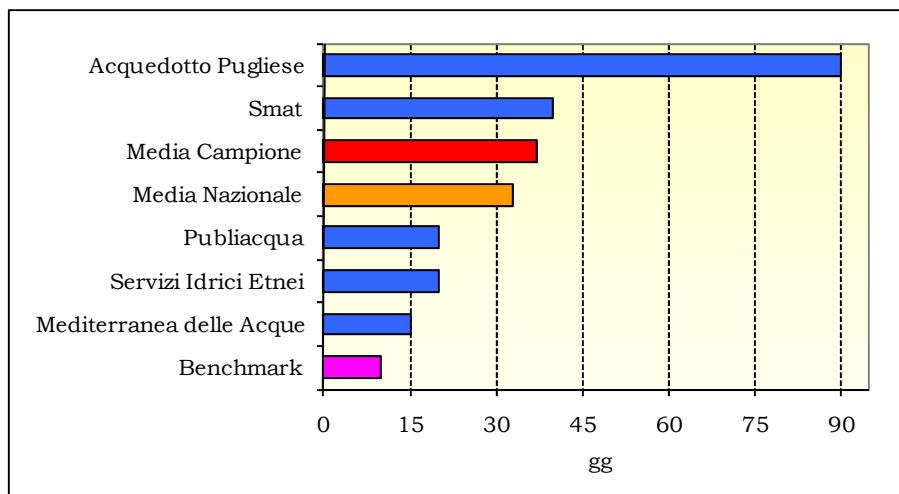
Figura 49 – Tempi di preventivazione (gg)



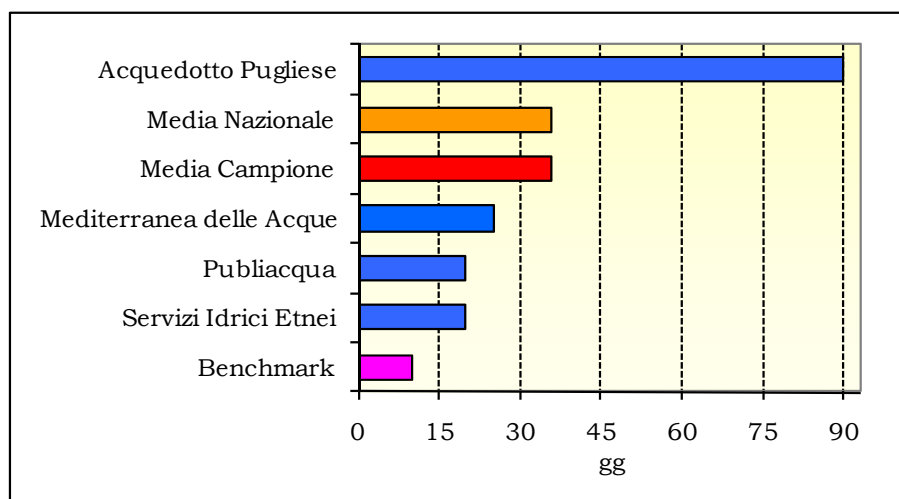
Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Carte del Servizio.

Tra gli aspetti rilevanti nella definizione dei livelli prestazionali relativamente all'avvio del rapporto contrattuale, rientrano i tempi di attuazione dei preventivi. In particolare sono qui confrontati i tempi di esecuzione degli allacciamenti alle reti di acquedotto e fognatura, nonché i tempi di cessazione delle forniture esistenti. Gli standard fissati per questi indicatori sono espressi in numero massimo di giorni in cui il gestore si impegna a dare completa esecuzione alla pratica richiesta, conteggiati a partire dalla data di ricevimento della richiesta del cliente.

I tempi di completamento di tutti i lavori necessari per l'attivazione delle nuove forniture idriche, evidenziati in **Figura 50**, sono caratterizzati da un ampio range di variazione, compreso tra un minimo di 15 e un massimo di 90 giorni. La media del campione (37 giorni) supera di poco quella nazionale (33 giorni), mentre il valore minimo rilevato a livello nazionale è pari a 10 giorni. La **Figura 51** riporta gli standard fissati in relazione ai tempi di allaccio alla fognatura, definiti come numero massimo dei giorni intercorrenti tra la data della richiesta (documentata, come da protocollo dell'esercente) da parte dell'utente e l'esecuzione dell'allaccio. Tali standard sono compresi tra 20 e 90 giorni, con una media nazionale e campionaria di 36 giorni, mentre il valore minimo rilevato è pari a 10 giorni.

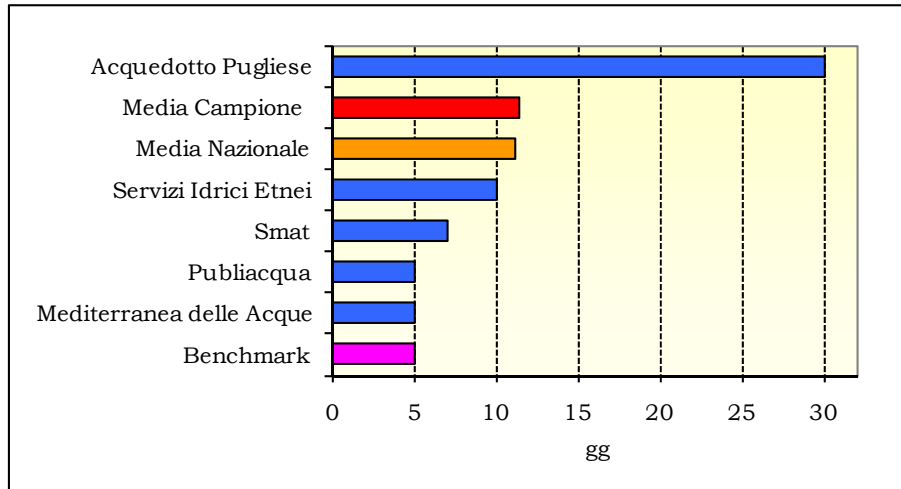
Figura 50 – Tempi di esecuzione allacciamenti all'acquedotto (gg)

Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Carte del Servizio.

Figura 51 - Tempi di esecuzione allacciamento alla fognatura (gg)

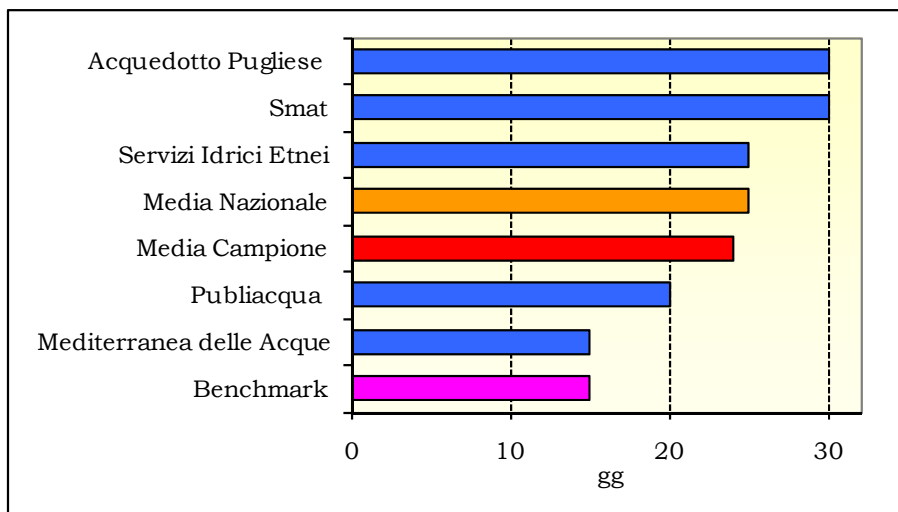
Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Carte del Servizio.

I tempi per la cessazione della fornitura idrica sono definiti come numero massimo di giorni entro cui l' esercente garantisce la disattivazione della fornitura idrica dalla data di richiesta da parte dell'utente: i relativi standard per le aziende del campione sono compresi tra 5 e 30 giorni, con una media di 11 giorni (**Figura 52**).

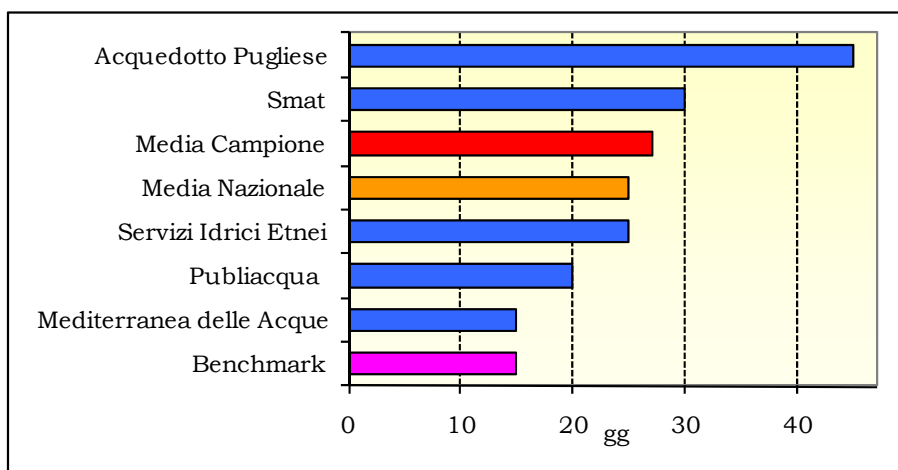
Figura 52 - Tempi di cessazione fornitura (gg)

Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Carte del Servizio.

Il secondo gruppo di indicatori, individuati dallo *Schema di riferimento*, riguarda la categoria generale dell'accessibilità al servizio. Nell'analisi degli stessi particolare attenzione è stata prestata ai tempi di risposta alle richieste scritte e ai reclami presentati dagli utenti. Come si può vedere in **Figura 53**, tutti i gestori sono tenuti a rispondere alle richieste scritte degli utenti entro un numero massimo di giorni (conteggiati dalla data di protocollo della richiesta) compreso tra 15 e 30. La media campionaria è pari a 24 giorni, di poco inferiore al valore medio nazionale (25 giorni), solo il gestore dell'Ato Genova garantisce la risposta alle richieste scritte in tempi inferiori ai 20 giorni. Per quanto concerne i reclami, quasi tutti i gestori garantiscono tempi massimi di risposta compresi tra 15 e 30 giorni, con l'unica eccezione dell'ambito pugliese, ancora una volta la performance migliore è garantita dal gestore ligure (**Figura 54**). Nel caso in cui la verifica di legittimità del reclamo richieda accertamenti e sopralluoghi il gestore toscano si riserva la possibilità di prevedere tempi di risposta superiori (30 giorni), garantendo comunque l'aggiornamento periodico all'utenza sullo stato di avanzamento della pratica.

Figura 53 – Tempi di risposta a richieste scritte dell'utenza (gg)

Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Carte del Servizio.

Figura 54 – Tempi di risposta a reclami (gg)

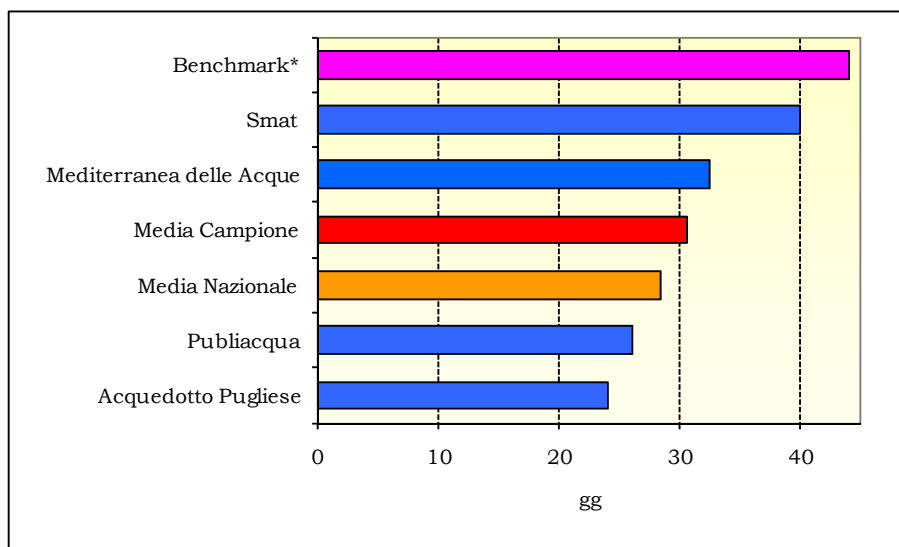
Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Carte del Servizio.

Soltanto per l'operatore Publicacqua Spa è stato possibile reperire indicazioni sul rispetto degli standard fissati: lo scorso anno si sono evidenziate punte di eccellenza in alcune attività, con quasi il 100% del rispetto degli standard della Carta del Servizio (96,0% per i preventivi fognatura; 96,1% per gli allacciamenti acquedotto; 99,7 per gli appuntamenti acquedotto; il 99,0% per le attivazioni/riattivazioni).

Nella categoria "accessibilità al servizio" rientra anche la disciplina della gestione dei canali di comunicazione con l'utenza, con particolare riferimento alle modalità di accesso agli sportelli (orari di apertura, tempi di attesa) che devono essere garantite nel rispetto dei requisiti minimi di legge. Secondo il D.P.C.M. 4 marzo 1996, il gestore deve assicurare l'apertura degli uffici al pubblico per almeno 8 ore nei giorni feriali (fascia oraria 8:00-18:00) e per 4 ore al giorno il sabato (fascia oraria 8:00-14:00). La **Figura 55** evidenzia come nessuno dei gestori rispetti i minimi di legge, pari ad almeno

44 ore settimanali di apertura, come vorrebbe il decreto: se lo standard fissato dal gestore torinese (40 ore settimanali); è di poco inferiore alla soglia minima, negli altri ambiti analizzati si registrano scostamenti significativi, peraltro rilevati anche dall'analisi nazionale. Va osservato, tuttavia, che l'analisi riguarda solo gli orari di apertura degli sportelli della sede centrale, e non considera gli uffici periferici diffusi sul territorio, che rappresentano un canale di comunicazione importante specialmente per gli ambiti molto estesi.

Figura 55 – Orari di apertura sportelli sede centrale (ore/settimana)



Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Carte del Servizio.

* Numero minimo ore derivante dall'applicazione periodo apertura da garantire ex D.P.C.M: 29/04/1999.

Oltre ai giorni e orari di apertura, le Carte devono indicare la durata media dell'attesa agli sportelli (che nel campione considerato va da un minimo di 10 a un massimo di 40 minuti), le agevolazioni previste per utenti particolari (quali la predisposizione di percorsi speciali per gli utenti con difficoltà motorie e/o l'abbattimento di barriere architettoniche per agevolare l'accesso). Per quanto riguarda gli altri canali di comunicazione con la clientela, nelle carte sono indicati i riferimenti e gli orari di apertura degli sportelli telefonici (*contact center*) con relativi tempi di attesa, nonché le informazioni e le pratiche contrattuali che possono essere richieste per via telefonica, postale o telematica (di solito i preventivi, attivazione delle forniture, verifiche dei misuratori).

Per Publiacqua Spa, nel 2009, il tempo di attesa allo sportello si è attestato mediamente sui 19 minuti e 22 secondi. Nel caso dello sportello telefonico commerciale è stata data risposta al 91,4% delle oltre 220 mila telefonate ricevute nel 2009. Il tempo medio di attesa al telefono è pari a 55 secondi.

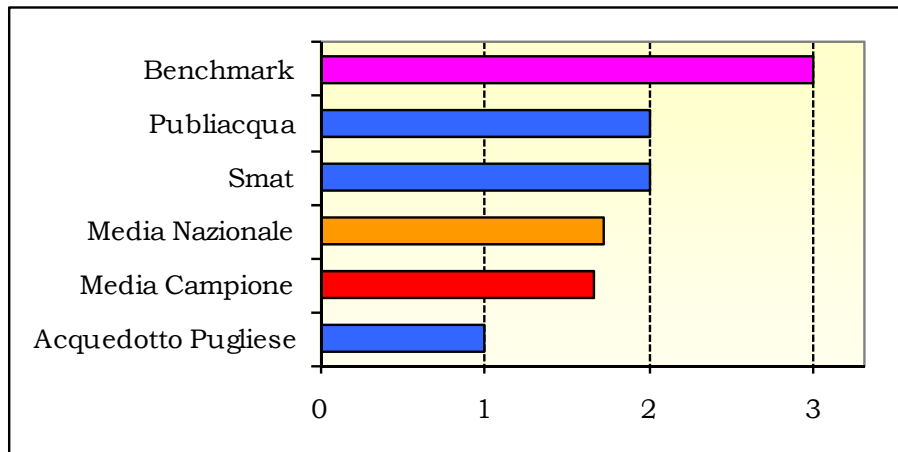
Il terzo aspetto del servizio idrico preso in considerazione riguarda la *Gestione del rapporto contrattuale*, che comprende le procedure di fatturazione dei consumi (modalità e periodicità della lettura del contatore e conseguente emissione della bolletta), i metodi di autolettura, le politiche di

gestione delle situazioni di morosità, ecc. Tra gli indicatori proposti si esaminano in particolare la periodicità della lettura dei contatori (**Figura 56**) e della fatturazione (**Figura 57**). Nella fissazione dei relativi standard i gestori devono tenere conto delle soglie minime individuate dallo *Schema di riferimento*, rispettivamente pari a:

1. frequenza annuale delle letture almeno pari a 2 (prima e dopo il periodo estivo o di massimo consumo);
2. periodicità delle fatturazioni non superiore al semestre.

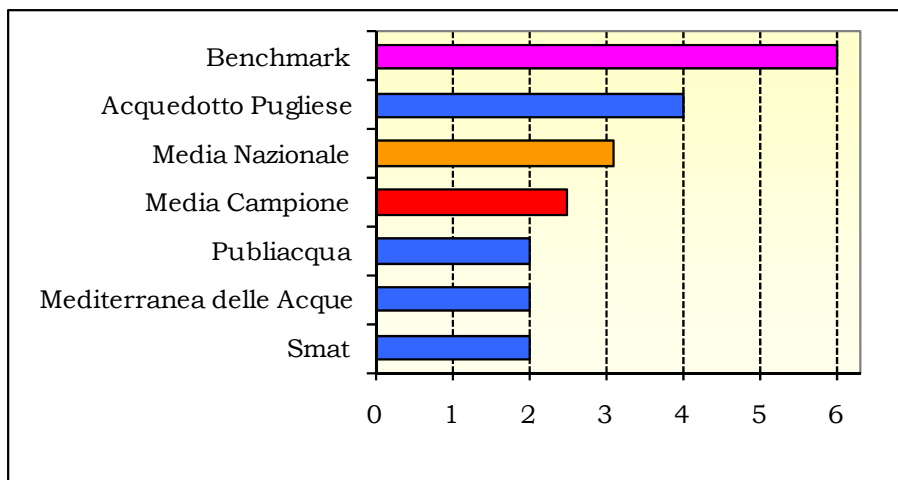
In **Figura 56** si osserva che non tutti i gestori rispettano i limiti imposti dalla normativa: nella Carta del gestore genovese non è definita la periodicità di fatturazione, mentre la frequenza minima di lettura dei contatori di Acquedotto Pugliese è inferiore a quella permessa dalla legge. Tutte le carte analizzate definiscono invece, nel rispetto dei requisiti di legge, una frequenza di emissione della fattura almeno semestrale (**Figura 57**).

Figura 56 – Frequenza letture del contatore (n. letture/anno)



Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Carte del Servizio.

Figura 57 – Frequenza fatturazioni (n. bollette emesse/anno)



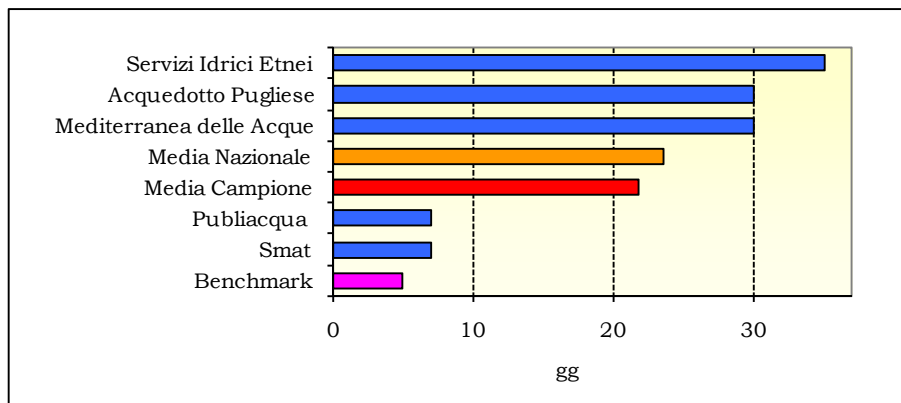
Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Carte del Servizio.

I dati disponibili per Publiacqua Spa fanno rilevare un tempo di emissione delle bollette mediamente pari a quattro/cinque giorni dalla lettura del contatore.

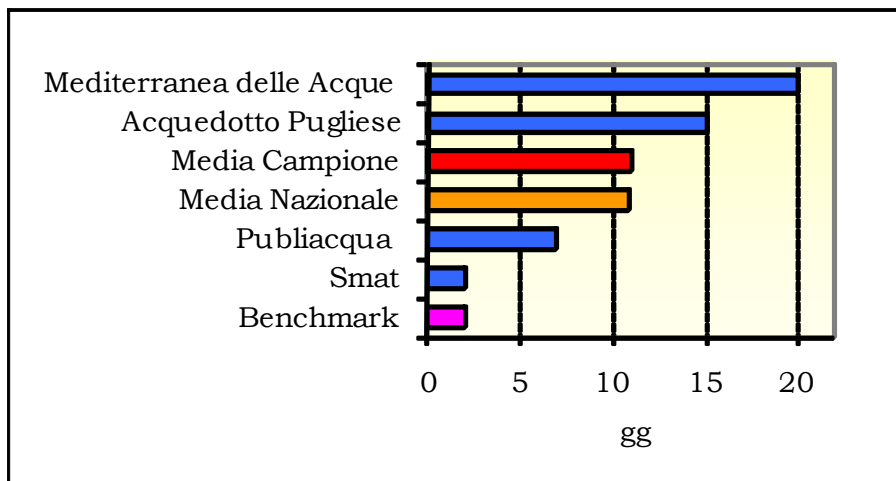
Ulteriori aspetti da definire nella gestione del rapporto contrattuale sono i tempi per la verifica di eventuali errori di fatturazione (a seguito di individuazione d'ufficio da parte del gestore o dietro segnalazione dell'utente) e per la restituzione dei pagamenti in eccesso. Gli standard fissati dalle aziende del campione mostrano un ampio range di variazione: i tempi di rettifica vanno da un minimo di 20 (per il gestore toscano) ad un massimo di 180 giorni (Acquedotto Pugliese). In caso sorgano dubbi circa la corretta misurazione dei consumi, l'utente può richiedere la verifica del funzionamento del contatore, che deve avvenire nelle modalità e nei tempi descritti nella Carta del Servizio. In **Figura 58** sono indicate le tempistiche garantite per le verifiche ordinarie di funzionamento del contatore, che non richiedono la rimozione dell'apparecchio. Alcuni gestori prevedono la possibilità per l'utente di presenziare alla verifica, e di richiedere un controllo più approfondito da effettuarsi in laboratori specializzati: di solito dietro rimborso delle spese sostenute dall'azienda per i test effettuati se l'esito attesta il corretto funzionamento del misuratore.

Gli utenti possono altresì richiedere il controllo del livello di pressione della rete nei pressi del punto di consegna, la cui esecuzione è garantita, in media, entro 11 giorni (**Figura 59**), con ampi scostamenti tra gli standard fissati dai gestori: se Smat assicura il controllo entro 2 giorni dal ricevimento della richiesta dell'utente, le altre aziende si riservano tempi più dilatati, fino ai 35 giorni del gestore siciliano.

Figura 58 - Verifica funzionamento del contatore (gg)



Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Carte del Servizio.

Figura 59 – Controllo del livello di pressione (gg)

Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Carte del Servizio.

L'ultima classe di indicatori considerati comprende gli impegni assunti dai gestori in merito alla continuità del servizio, che costituisce uno dei principi fondamentali citati in precedenza. Tra questi rientrano le misure adottate in situazioni di emergenza: la predisposizione di un servizio sostitutivo in caso di interruzioni prolungate della fornitura idropotabile, il pronto intervento per i guasti, la gestione delle crisi idriche da scarsità (quali-quantitativa). Secondo quanto disposto dal D.P.C.M. 4/3/1996, "il servizio deve essere effettuato [...] ogni giorno dell'anno, salvo i casi di forza maggiore e durante gli interventi di riparazione o manutenzione programmata". Il gestore deve adottare un piano di gestione delle interruzioni che disciplini le modalità di informativa agli utenti e agli enti competenti e l'attivazione del servizio sostitutivo tramite cui distribuire una dotazione minima di acqua potabile per il consumo alimentare. Per legge l'attivazione del servizio sostitutivo deve essere garantita entro un massimo di 48 ore dall'interruzione, tuttavia due dei gestori esaminati hanno assunto un impegno più stringente in tal senso: Publiacqua, che ha fissato uno standard di 12 ore, e Acquedotto Pugliese (10 ore).

Riguardo al servizio di pronto intervento, il gestore deve attivare un servizio telefonico di segnalazione attivo 24h/24 ogni giorno dell'anno, di solito accessibile tramite numero verde gratuito, riportato sulla Carta, oltre che sulla bolletta e nel sito web del gestore. Nelle Carte sono altresì indicati i tempi massimi di primo intervento, distinti per tipologia e gravità di guasto, non trattati in questa sede in quanto ampiamente differenziati da gestore a gestore, per quanto concerne sia la varietà sia la maggiore o minore onerosità degli impegni assunti, e quindi non facilmente schematizzabili per il confronto diretto.

Infine, l'esame dei livelli qualitativi garantiti dai gestori del panel si conclude con un focus sugli strumenti di tutela dell'utenza, con particolare riferimento alle procedure di reclamo e rimborso per il mancato rispetto degli impegni. Come già rilevato da uno studio, relativamente recente, del

Comitato (oggi Commissione) per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche³⁴, in alcune Carte manca una adeguata specificazione della procedura di reclamo, mancanza che si riscontra anche in gran parte dei documenti analizzati in questa sede. Tuttavia, i documenti di alcuni esercenti "virtuosi", che si distinguono per il grado di dettaglio delle informazioni, forniscono in allegato il modulo da compilare, facilitando così la segnalazione di eventuali disservizi da parte della clientela. Tali *best practices* sono previste, nell'ambito del campione considerato, dal solo gestore pugliese, mentre l'indagine nazionale ha rilevato che anche alcuni gestori di Lombardia, Molise, e Sicilia (Caltanissetta) hanno specificato in Carta maggiori informazioni a tutela dell'utenza.

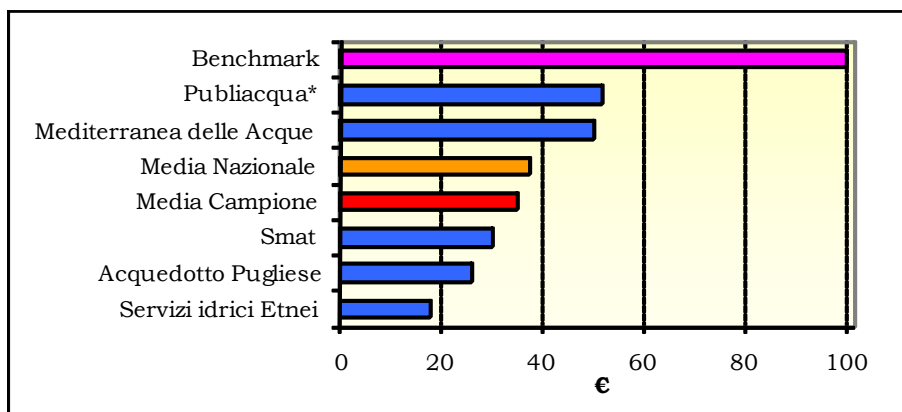
Per quanto riguarda invece gli indennizzi per il mancato rispetto degli impegni assunti nella Carta, si rileva una discreta varietà tra le procedure adottate dai gestori. Le principali differenze si riscontrano sia nelle tipologie di indicatori soggetti a rimborso (riportati in **Tabella 77**), sia per l'ammontare del rimborso stesso (**Figura 60**), che, nei casi esaminati, ha natura forfettaria.

Tabella 77 – Rimborsi per il mancato rispetto degli impegni

Gestore	Indicatori di qualità il cui mancato rispetto da diritto al risarcimento
Smat	Durata max di interruzione fornitura, tempi di preavviso interruzioni per manutenzioni programmate, esecuzione lavori, attivazione e disattivazione forniture, risposta a richieste scritte e reclami..
Mediterranea delle Acque	Tempi di preventivazione, esecuzione di lavori semplici, attivazione fornitura, riattivazione fornitura in caso di subentri, spostamento del contatore e durata massima delle interruzioni programmate del servizio.
Publiacqua	Tempi di preventivazione, esecuzione allacciamento alla rete idrica o fognaria, attivazione e riattivazione della fornitura, fascia di puntualità degli appuntamenti concordati, tempi di risposta a richieste e reclami scritti.
Acquedotto Pugliese	Tempi di preventivazione, allacciamento, attivazione, riattivazione o cessazione fornitura, allacciamento alla pubblica fognatura, rilascio autorizzazioni allo scarico, risposte a richieste scritte o reclami, rettifiche fatturazioni, verifiche contatori.
Servizi idrici Etnei	Tempo di preventivazione, esecuzione e attivazione presa, disattivazione della fornitura, riattivazione della fornitura in seguito a sospensioni per morosità, allaccio in pubblica fognatura.

Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Carte del Servizio.

³⁴ Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (2004), "Rapporto sulle carte dei servizi", Roma.

Figura 60 – Ammontare del rimborso (€)

Fonte: Utilitatis, elaborazioni da Carte del Servizio.

Per Publiacqua Spa, i dati inerenti la qualità del servizio erogato, relativamente agli standard per il cui mancato rispetto si è soggetti a indennizzo, evidenziano una percentuale di rispetto dei tempi pari al 98,2% delle 35.013 pratiche trattate nel 2009. I casi in cui sono stati riconosciuti indennizzi agli utenti sono risultati 656.

10.4 Confronto internazionale

Oggetto della presente sezione è un *focus* sulle esperienze internazionali di regolazione della qualità del servizio idrico e tutela dell'utenza, con particolare riferimento ai principali indicatori e standard minimi di servizio garantiti nei principali Paesi europei dei quali è stato possibile il reperimento. Tali esperienze si caratterizzano per un elevato livello di eterogeneità, in parte imputabile alla mancanza di una disciplina europea in materia di qualità del *servizio idrico* (e relativi indicatori gestionali), in evidente contrasto con la puntuale regolazione comunitaria della qualità della *risorsa idrica*, disciplinata in primo luogo dalla Direttiva Quadro 2000/60/CE in materia di acque e da altri provvedimenti il cui fine comune è promuovere la tutela della risorsa (quali le Direttive 91/271 CEE sul trattamento delle acque reflue urbane, 91/676/CEE sui nitrati, 2006/7 CE sulla qualità delle acque di balneazione, 2006/118/CE sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento, ecc). Un altro aspetto severamente regolato dalla normativa europea riguarda i requisiti qualitativi minimi che devono essere garantiti nella distribuzione di acqua per il consumo umano (Direttiva 98/83/CEE), mentre non esiste una disciplina comunitaria dei livelli minimi da garantire nella gestione dei servizi idrici, analoga a quella prevista dal legislatore italiano, illustrata nel **Paragrafo 0**. Tuttavia si osservano, nell'ambito internazionale, alcune *best practices* nella tutela dell'utenza e garanzia di adeguati livelli qualitativi del servizio ispirati da diversi livelli di regolazione.

Uno degli esempi più significativi in tal senso nell'ambito europeo è quello del Regno Unito, dove, già nel 1991, l'allora primo ministro John Major propose l'adozione della Carta dei Servizi Pubblici quale strumento di

garanzia degli interessi dell'utenza e di promozione di adeguati livelli qualitativi. Il modello proposto, basato sull'adozione di standard espliciti e pubblici, informazione completa dell'utenza, gestione economica ed efficiente dei servizi, ha ispirato le amministrazioni degli altri Stati europei, tra cui l'Italia, ponendo le basi per la definizione del sistema attuale.

Ad oggi i livelli minimi del servizio idrico sono fissati dal regolatore nazionale, l'OFWAT, nel *Guaranteed Standards Scheme* (GSS), il quale rappresenta un importante strumento di tutela dell'utenza. Il GSS definisce un insieme di prestazioni base, omogenee a livello nazionale, che le utilities devono assicurare a tutti gli utenti, relativamente agli aspetti del servizio da definire (ad esempio, la fascia di puntualità degli appuntamenti, le modalità e tempistiche di preavviso per sospensioni programmate), nonché ai corrispondenti standard quali-quantitativi minimi, e, infine, ai rimborsi per il mancato rispetto degli impegni. Riguardo a quest'ultimo aspetto, gli indennizzi per inadempienza al GSS hanno natura automatica, il loro ammontare è differenziato per tipologia d'utenza (domestica o commerciale), e prevedono una determinata maggiorazione in caso il gestore non provveda al risarcimento nei tempi previsti.

I livelli prestazionali e i risarcimenti del GSS rappresentano le soglie minime garantite a livello nazionale, sul cui rispetto da parte dei gestori l'OFWAT esercita una costante attività di monitoraggio. Le utilities sono però libere di adottare standard superiori e politiche di rimborso più vantaggiose per l'utenza nella Carta del Servizio aziendale: è il caso, ad esempio, di Sutton and East Surrey Water, azienda che fornisce servizi idrici a circa 650.000 utenti su un territorio di circa 850 mq situato a Sud di Londra. Il sistema di indicatori prestazionali e indennizzi del GSS nonché i maggiori impegni del gestore analizzato sono descritti in **Tabella 78**.

Tabella 78 – Standard garantiti e indennizzi: confronto tra GSS e gestore

Indicatori di qualità	Condizioni di diritto al rimborso	Indennizzi GSS (Ofwat)				Indennizzi di Sutton and East Surrey Water	
		Rimborso automatico		Sanzione per rimborso tardivo		Utenza domestica	Utenza business
		Utenza domestica	Utenza business	Utenza domestica	Utenza business		
<i>Definizione appuntamenti</i>	Mancata definizione periodo dell'appuntamento (mattina o pomeriggio) o della fascia di puntualità di 2 ore, ove sia stata specificatamente richiesta dall'utente.	20 £	20 £	10 £	10 £	30 £	30 £

Indicatori di qualità	Condizioni di diritto al rimborso	Indennizzi GSS (Ofwat)				Indennizzi di Sutton and East Surrey Water	
		Rimborso automatico		Sanzione per rimborso tardivo		Utenza domestica	Utenza business
		Utenza domestica	Utenza business	Utenza domestica	Utenza business		
<i>Rispetto appuntamenti</i>	Mancato rispetto della data e orario stabiliti (mattina/pomeriggio o fascia di puntualità, ove richiesta) per cause imputabili al gestore.	20 £	20 £	10 £	10 £	30 £	30 £
<i>Ridotto livello di pressione</i>	Pressione minima: 0,7 bar. Il rimborso è garantito se la pressione scende al di sotto della soglia minima per più di due volte in 28 giorni (per un periodo di almeno un'ora per cadauna occasione).	25 £	25 £			35£	35£
<i>Preavviso per interruzioni programmate</i>	Mancato rispetto delle condizioni di preavviso, le quali stabiliscono che il gestore deve informare gli utenti delle interruzioni programmate e dei tempi di riattivazione almeno 48 ore prima dell'intervento.	20 £	50 £	20 £	50 £		
<i>Riattivazione del servizio-entro le 24 ore</i>	Mancato rispetto dei tempi di riattivazione fornitura garantiti (a seguito interruzioni programmate) per cause imputabili al gestore.	20 £	50 £	20 £	50 £	30 £	60 £
<i>Riattivazione del servizio-oltre le 24 ore</i>		10 £	25 £	20 £	50 £	20 £	35 £
<i>Richieste (scritte) di rettifica fatturazione</i>	Mancato rispetto dei tempi di rettifica fatturazione (10 giorni lavorativi) o di risposta a richiesta in caso la rettifica non sia dovuta (5 giorni lavorativi).	20 £	20 £	10 £	10 £	30 £	30 £

Indicatori di qualità	Condizioni di diritto al rimborso	Indennizzi GSS (Ofwat)				Indennizzi di Sutton and East Surrey Water	
		Rimborso automatico		Sanzione per rimborso tardivo		Utenza domestica	Utenza business
		Utenza domestica	Utenza business	Utenza domestica	Utenza business		
<i>Risposta a reclami scritti</i>	Mancato rispetto dei tempi di risposta ai reclami (10 giorni lavorativi).	20 £	20 £	10 £	10 £	30 £	30 £
<i>Spurghi della fognatura</i>	In caso di esondazioni o spurghi della fognatura in edifici di proprietà dell'utenza l'azienda è tenuta a rimborsare la fattura annuale del servizio di fognatura (rimborso minimo: 150£, rimborso massimo 1000 £).			20 £	50 £		
	In caso di esondazioni o spurghi della fognatura nella proprietà del cliente (esclusi edifici) l'azienda è tenuta a rimborsare il 50% della fattura annuale del servizio di fognatura (rimborso minimo: 75 £, rimborso massimo 500 £).			20 £	50 £		

Fonte: Utilitatis.

Il sistema di definizione e monitoraggio degli indicatori di performance gestionali a livello centrale adottato in Gran Bretagna, basato sul GSS che può essere assimilato a una "Carta del Servizio nazionale", non ha equivalenti nel contesto europeo. La normativa francese non prevede sistemi di regolazione *ex ante*, ma obblighi di rendicontazione *ex post* dei livelli prestazionali. In particolare, la legge n. 101 del 2 febbraio 1995 (*Loi Barnier*) ha introdotto l'obbligo per i comuni, che detengono la titolarità del servizio idrico, di redigere un rapporto annuale per informare la collettività sul livello dei servizi e sulle performance tecnico-finanziarie di gestione. In caso il Comune opti per la delega della gestione, un report sulle performance dell'operatore deve essere redatto annualmente dal partner privato, secondo quanto previsto dalla legge n. 127/1995 (*Loi Mazeaud*).

Pur in mancanza di prescrizioni normative che ne impongano l'adozione, alcuni gestori privati hanno introdotto volontariamente una carta servizio (*Charte Service Client*) a carattere prevalentemente commerciale/promozionale. L'esame del documento adottato dal gestore *Veolia Eau* ha riscontrato un certo valore informativo sui servizi forniti, tuttavia il ridotto numero di indicatori e standard, riportati in Tabella 79, e l'assenza di meccanismi di rimborso per il mancato rispetto degli impegni limitano fortemente l'attitudine del documento a promuovere adeguati livelli qualitativi e di tutela dell'utenza.

Tabella 79 – la Charte Service Client di Veolia Eau

Fattori di qualità	Indicatori di qualità	Standard
Pronto intervento	Reperibilità servizio telefonico di segnalazione	24/24 h, tutti i giorni della settimana
Pronto intervento	Tempi di primo intervento dalla segnalazione (situazioni di emergenza)	2 ore nelle zone urbane, 4 ore per guasti in zone rurali
Informazioni sul servizio	Servizio telematico	Orari call center e informazioni disponibili sul sito
Informazioni sul servizio	Tempi di risposta a richieste scritte	8 giorni
Rispetto degli appuntamenti concordati	Fascia di puntualità	2 ore dall'orario concordato
Informazioni sulla fatturazione	Tempi di risposta a richieste scritte di verifica fatturazione	8 giorni
Volture e subentri	Tempi di trasferimento fornitura dalla richiesta	1 giorno

Fonte: Utilitatis.

L'ultimo documento esaminato nel presente confronto internazionale è la *Carta de Compromisos* adottata dal gestore catalano Aigües de Barcelona, che fornisce servizi idrici ai circa 2.815.000 abitanti di Barcellona e ad altri 22 comuni dell'area metropolitana circostante. Come nel caso francese, il documento è stato adottato volontariamente dall'azienda in mancanza di prescrizioni normative, sebbene in Spagna vi siano state delle iniziative in tal senso, tra cui il progetto di introduzione di un documento unificato per tutelare le esigenze dei cittadini-utenti "*Carta del Ciudadano/Cartas de servicio*" promosso dalla Comunidad Valenciana nel 2002.

La *Carta de Compromisos* consiste in una dichiarazione di impegno del gestore catalano su 5 aspetti della gestione del servizio, riportati in **Tabella 80**. Ancora una volta l'esiguo numero di indicatori limita la valenza del documento in tema di promozione di adeguati livelli prestazionali in tutti gli aspetti della gestione; tuttavia, la possibilità per l'utente di ottenere un risarcimento per il mancato rispetto degli impegni rappresenta un elemento importante di tutela dell'utenza.

Tabella 80 – La Carta de Compromisos di Aigües de Barcelona

Impegno	Descrizione	Standard	Rimborso
Attivazione della fornitura	Tempi di installazione del contatore dalla data della richiesta	4 giorni lavorativi	15 €
Reclami	Tempi di risposta a reclami (su temi inerenti la gestione commerciale del servizio)	10 giorni	12 €
Errori di fatturazione	Risarcimento per ogni errore accertato di fatturazione (in aggiunta al rimborso dell'indebito)		15 €
Comunicazione al cliente di eccessi di consumi	Il gestore si impegna a comunicare immediatamente mediante avviso scritto ogni rilevazione anomala di consumi		12 €
Voltura Modifica opzione tariffaria Emissione duplicati della fattura	Tempi di esecuzione delle pratiche dalla richiesta del cliente	0 giorni (esecuzione immediata)	10 €

Fonte: Utilitatis.

11 Contabilità di settore e posizionamento degli operatori del panel

11.1 Introduzione

L'analisi di seguito riportata si sviluppa a partire dai dati presentati nei bilanci di esercizio di 36 operatori del comparto idrico, per i quali è stato possibile ricostruire la serie storica per il quinquennio 2004-2008. Tutte le aziende - selezionate in modo da rappresentare ciascuna area geografica del Paese (**Tabella 81**) - sono monoservizio, pertanto i bilanci costituiscono la reale espressione degli accadimenti economici e finanziari derivanti dalla sola gestione del SII. A partire dalla disamina delle principali grandezze descrittive del comparto (**Paragrafo 11.2**), l'indagine si propone di fornire parametri economico-reddituali (**Paragrafo 11.3**) e patrimoniali-finanziari (**Paragrafo 11.4**) sia per macro ripartizione geografica del campione di benchmark - costituito dai 36 gestori individuati seguendo i criteri citati - sia per quattro delle aziende oggetto del presente studio.

Ai fini di una corretta lettura del dato, si sottolinea che per queste ultime è stato considerato il bilancio consolidato, espressione del complesso dell'attività svolta e dell'insieme di interazioni gestite dalle imprese anche attraverso le loro partecipate.

Tabella 81 – Struttura del campione di aziende per l'analisi di benchmark

Area Geografica	N° osservazioni
Nord Ovest	9
Nord Est	6
Centro	10
Sud	7
Isole	4

Fonte: Utilitatis

I risultati relativi al campione di aziende monoutility (che include i cinque gestori sui quali si articola la ricerca) costituiranno il benchmark rispetto al quale elaborare un'analisi di posizionamento di quattro gestori del panel³⁵.

11.2 Principali grandezze del campione

Nel 2008 il campione "benchmark" (o campione Italia) - nel quale sono impiegati 11.109 addetti - si è caratterizzato per un valore della produzione di 2,49 Mld di euro (**Tabella 82**) ed ha sostenuto costi per 2,25 Mld di euro; entrambe le grandezze si dimostrano in crescita nel quinquennio (complessivamente del 38% la prima e del 40% la seconda).

³⁵ A causa del ritardo nell'attuazione del piano d'ambito non è stato possibile inserire nell'analisi il gestore dell'ATO Catania, Servizi Idrici Etnei (SIE), il quale gestisce solo una minima parte del territorio.

Tabella 82 – Inquadramento delle principali grandezze nel campione benchmark (Mln €)

	2004	2005	2006	2007	2008
Valore Produzione	1.799	1.961	2.243	2.382	2.491
Ricavi Vendita servizio	1.648	1.794	1.980	2.102	2.164
Costi Produzione	1.612	1.767	2.003	2.142	2.253
Addetti totali	9.816	10.219	11.034	10.977	11.452
Valore Aggiunto	860	926	1.068	1.106	1.140
Variazione percentuale nel periodo	05 Vs 04	06 Vs 05	07 Vs 06	08 Vs 07	08 Vs 04
Valore Produzione	9,0%	14,4%	6,2%	4,6%	38,4%
Ricavi Vendita servizio	8,8%	10,4%	6,2%	3,0%	31,3%
Costi Produzione	9,7%	13,3%	6,9%	5,4%	40,0%
Addetti totali	4,1%	8,0%	-1,5%	2,2%	13,2%
Valore Aggiunto	7,7%	15,3%	3,1%	2,6%	31,3%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Gli indicatori di prestazione per addetto, riportati in **Tabella 83**, mettono in luce il forte trend di crescita che ha caratterizzato i primi quattro anni, cui segue un significativo rallentamento, in particolare, del valore aggiunto per addetto che si riduce dell' 1,2% tra il 2007 e il 2008.

Tabella 83 – Indicatori di prestazione per addetto nel campione benchmark (€)

Valori assoluti	2004	2005	2006	2007	2008
Valore Prod/Add	183.275	191.916	203.316	217.019	217.399
Costi Prod/Add	164.179	172.950	181.530	195.091	196.776
VA/Add	87.585	90.628	96.750	100.770	99.586
Variazioni percentuali nel periodo	05 Vs 04	06 Vs 05	07 Vs 06	08 Vs 07	08 Vs 04
Valore Prod/Add	4,7%	5,9%	6,7%	0,2%	18,6%
Costi Prod/Add	5,3%	5,0%	7,5%	0,9%	19,9%
VA/Add	3,5%	6,8%	4,2%	-1,2%	13,7%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Interessante la lettura delle evidenze che emergono dalle quattro aziende che rappresentano i nostri casi di studio: nel 2008, le stesse hanno registrato un valore della produzione di 949,3 Mln di euro, di cui 827,15 Mln derivanti dai ricavi di vendita del servizio (voce A1 del conto economico); il relativo impiego di capitale e lavoro ha generato 751,72 Mln di euro di costi della produzione (**Tabella 84**). Il saldo nettamente positivo tra le due macro grandezze ha confermato - e in alcuni casi migliorando - le dinamiche osservate nel campione Italia. Gli addetti sono l'unica variabile in controtendenza, rilevando percentuali negative per alcuni anni; nel periodo indicano una variazione complessiva pari a circa il 5%, tasso inferiore a quello relativo al campione benchmark (13%).

Tabella 84 – Inquadramento delle principali grandezze nel panel (Mln €)

	2004	2005	2006	2007	2008
Valore Produzione	702,20	714,30	870,79	907,69	949,31
Ricavi Vendita servizio	653,45	679,61	768,21	803,82	827,15
Costi Produzione	586,11	600,22	703,17	736,79	751,72
Addetti totali	3.613	3.472	3.869	3.847	3.994
Valore Aggiunto	295,17	296,76	374,14	387,89	409,59
Variazione percentuale nel periodo	05 Vs 04	06 Vs 05	07 Vs 06	08 Vs 07	08 Vs 04
Valore Produzione	1,7%	21,9%	4,2%	4,7%	35,2%
Ricavi Vendita servizio	4,0%	13,0%	4,6%	2,9%	26,6%
Costi Produzione	2,4%	17,2%	4,8%	2,0%	28,3%
Addetti totali	-3,9%	11,4%	-3,3%	1,4%	4,9%
Valore Aggiunto	0,5%	26,1%	2,2%	4,1%	34,9%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

La contrazione del personale è accompagnata da una performance di redditività e produttività per addetto con tassi di crescita nel periodo del 20,6% (valore della produzione per addetto), di poco inferiore a quello del campione Italia (22,4%) e con valori assoluti lievemente inferiori. Nel panel delle quattro aziende il valore aggiunto per addetto è pari a 102 mila euro, contro 101 mila del campione benchmark (**Tabella 85**). Inoltre, il valore aggiunto per addetto del sottogruppo di gestori cresce nel periodo del 25,5% a fronte di una crescita nel campione Italia che si attesta al 13,7%.

Tabella 85 – Indicatori di prestazione per addetto nel panel (€)

Valori assoluti	2004	2005	2006	2007	2008
Valore Prod/Add	180.861	195.739	195.872	208.948	207.099
Costi Prod/Add	162.223	172.875	179.289	191.524	188.212
VA/Add	81.696	85.473	95.396	100.830	102.551
Variazioni percentuali nel periodo	05 Vs 04	06 Vs 05	07 Vs 06	08 Vs 07	08 Vs 04
Valore Prod/Add	8,2%	0,1%	6,7%	-0,9%	14,5%
Costi Prod/Add	6,6%	3,7%	6,8%	-1,7%	16,0%
VA/Add	4,6%	11,6%	5,7%	1,7%	25,5%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Considerando il campione dei 36 gestori, la dinamica delle principali grandezze finora esaminate denota una crescita del valore della produzione, dei ricavi della vendita del servizio, dei costi della produzione e degli addetti. Tale sviluppo è stato accompagnato da un simultaneo incremento delle performance di produttività e redditività per addetto. Rispetto al contesto descritto il focus sui quattro gestori posti sotto osservazione conferma le tendenze in atto. Si discosta, invece, significativamente la dinamica degli addetti che, nei quattro casi esaminati, è in contrazione, dando luogo ad un effettivo incremento della produttività e redditività per addetto.

11.3 Aspetti economici delle gestioni

La **Tabella 86** riporta il valore della produzione segmentato per area geografica e le corrispondenti variazioni annue. Attraverso la disaggregazione proposta emergono le aree che hanno maggiore rappresentatività all'interno del campione (Centro e Sud); si rilevano, inoltre, le peculiarità dei tassi di crescita della variabile, più sostenuti nelle aree del Centro e del Sud, che nel periodo crescono del 33,8% la prima e 32,5% la seconda. Il Nord Ovest, con una crescita totale nel quinquennio di circa il 77%, esprime verosimilmente gli effetti derivanti da modifiche degli assetti gestionali (**Tabella 87**). Nel corso del 2006, infatti, ha avuto luogo la fusione per incorporazione della società Acquedotto Nicolay Spa (quotata in borsa), Genova Acque Spa, Acqua Italia Spa, e Acquedotto De Ferrari Galliera Spa (anche quest'ultima quotata in borsa).

Tabella 86 – Valore della Produzione nel campione benchmark (Mln €)

Val Prod Totali – Italia	2004	2005	2006	2007	2008
Nord Ovest	319,41	369,98	523,24	553,17	564,98
Nord Est	99,78	105,84	111,23	115,92	113,62
Centro	776,55	820,64	902,51	964,88	1.039,30
Sud	516,82	572,65	606,34	650,07	684,98
Isole	86,48	92,11	100,05	98,27	88,23
Somma Campione Italia	1.799,03	1.961,21	2.243,37	2.382,30	2.491,11
Variazioni percentuali nel periodo	05 Vs 04	06 Vs 05	07 Vs 06	08 Vs 07	08 Vs 04
Nord Ovest	15,8%	41,4%	5,7%	2,1%	76,9%
Nord Est	6,1%	5,1%	4,2%	-2,0%	13,9%
Centro	5,7%	10,0%	6,9%	7,7%	33,8%
Sud	10,8%	5,9%	7,2%	5,4%	32,5%
Isole	6,5%	8,6%	-1,8%	-10,2%	2,0%
Somma Campione Italia	9,0%	14,4%	6,2%	4,6%	38,5%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Tabella 87 – Trend del valore della produzione nel panel (Mln €)

Val Prod Panel	2004	2005	2006	2007	2008
MdA	n.d.	n.d.	121,94	124,07	130,45
Smat	203,48	206,16	231,29	242,58	263,49
PubliAcqua	144,73	146,41	155,87	172,82	178,09
AQP	344,70	351,09	361,69	368,14	377,27
Somma panel	692,91	703,66	870,79	907,60	949,31
Variazioni percentuali nel periodo	05 Vs 04	06 Vs 05	07 Vs 06	08 Vs 07	08 Vs 04
MdA	n.d.	n.d.	1,7%	5,1%	n.d.
Smat	1,3%	12,2%	4,9%	8,6%	29,5%
PubliAcqua	1,2%	6,5%	10,9%	3,1%	23,1%
AQP	1,9%	3,0%	1,8%	2,5%	9,5%
Media panel	1,6%	8,9%	4,2%	4,7%	17,2%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Il valore della produzione, come indicatore indiretto della dimensione aziendale, individua in AQP il gestore più grande ed in MdA la società che opera nella realtà più piccola. Tutte le aziende del focus fanno registrare una crescita del valore della produzione; da notare che il più contenuto è quello relativo ad AQP (+9,5% nell'intero periodo, **Tabella 87**) ben al di sotto delle altre realtà presenti al Sud e alla media del campione (+38,5% nel periodo, **Tabella 86**). È da sottolineare la performance delle Isole, dove le imprese del comparto presentano una contrazione del valore della produzione, con tassi negativi nell'ultimo triennio. A tal proposito, l'esperienza della società del panel (Servizi Idrici Etnei), la quale stenta a decollare nella gestione unitaria dell'ambito, potrebbe essere sintomo di una criticità più ampia riferibile all'intera area geografica.

La variabile dei costi operativi, del campione Italia e del panel, presentata nella **Tabella 88** è stata costruita considerando gli oneri afferenti la gestione operativa del servizio, come sommatoria da B6 a B14 del conto economico escludendo la componente di ammortamento e sottraendo le capitalizzazioni (indicate nella voce A4 dei ricavi "incrementi delle immobilizzazioni"). Tale procedura ha l'obiettivo di allineare il costo operativo del bilancio ai principi della regolazione presenti nel D.M 1/8/96 - Metodo Normalizzato. Sono inevitabili le approssimazioni di cui l'elaborazione è affetta; tuttavia, in mancanza di una contabilità di regolazione, il dato si presenta comunque depurato da componenti estranee agli oneri di gestione corrente.

Tabella 88 – Costi operativi del campione benchmark (Mln €)

Area Geografica	2004	2005	2006	2007	2008
Nord Ovest	240,04	280,06	392,00	402,99	417,20
Nord Est	78,08	83,96	87,68	93,41	87,32
Centro	532,25	562,54	608,80	656,80	688,07
Sud	428,92	469,43	470,27	515,81	549,21
Isole	75,92	78,80	79,20	78,83	75,84
Somma Campione Italia	1.355,20	1.474,78	1.637,95	1.747,85	1.817,64
Variazioni percentuali nel periodo	05 Vs 04	06 Vs 05	07 Vs 06	08 Vs 07	08 Vs 04
Nord Ovest	16,7%	40,0%	2,8%	3,5%	73,8%
Nord Est	7,5%	4,4%	6,5%	-6,5%	11,8%
Centro	5,7%	8,2%	7,9%	4,8%	29,3%
Sud	9,4%	0,2%	9,7%	6,5%	28,0%
Isole	3,8%	0,5%	-0,5%	-3,8%	-0,1%
Variazione Campione Italia	8,8%	11,1%	6,7%	4,0%	34,1%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

L'esercizio di calcolo proposto valorizza la spesa per la gestione del SII del campione benchmark per complessivi 1,81 milioni di euro, che descrivono il trend crescente già esaminato nel caso del valore della produzione. Le Isole confermano l'andamento di riduzione dei costi (-0,1% nel periodo, **Tabella 88**) rispetto al quale, come già accennato per i ricavi, non può essere attribuita una performance positiva di contenimento della spesa. Il panel di aziende rileva per Publiacqua un tasso di variazione di costi industriali negativo (-2,8% sul periodo, **Tabella 89**), che si distingue dal resto del focus.

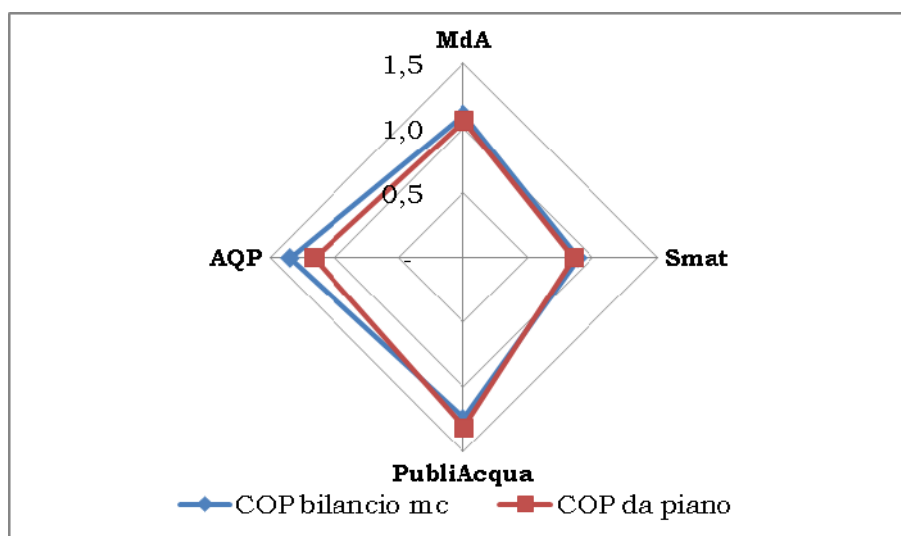
Nel merito di questa risultanza appare doveroso fare alcune considerazioni riguardo alla gestione di Publiacqua, che si caratterizza per essere quella avviata da più lungo tempo. In questa prospettiva, l'aver avviato da più tempo la realizzazione del piano degli investimenti potrebbe aver avuto effetti positivi sull'efficienza dell'azienda, con un conseguente miglioramento dei costi industriali.

Tabella 89 – Costi operativi nel panel di aziende (Mln €)

Panel	2004	2005	2006	2007	2008
MdA	n.d.	n.d.	85,06	86,64	94,00
Smat	164,85	167,23	188,10	190,58	196,91
PubliAcqua	113,42	113,35	115,56	113,18	110,26
AQP	287,91	303,23	294,48	313,88	318,30
Panel	566,18	583,81	683,20	704,28	719,47
Variazioni percentuali nel periodo	05 Vs 04	06 Vs 05	07 Vs 06	08 Vs 07	08 Vs 04
MdA	n.d.	n.d.	1,9%	8,5%	n.d.
Smat	1,4%	12,5%	1,3%	3,3%	19,5%
PubliAcqua	-0,1%	1,9%	-2,1%	-2,6%	-2,8%
AQP	5,3%	-2,9%	6,6%	1,4%	10,6%
Media panel	2,2%	5,8%	3,1%	2,2%	11,8%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Si propone nel grafico della **Figura 61** il confronto tra i costi industriali elaborati come descritto dai bilanci di esercizio e quelli rilevati da piano d'ambito presentati nel **Capitolo 6**. L'obiettivo della comparazione non è tanto quello di verificare l'uguaglianza delle grandezze, le quali per costruzione sono strutturalmente diverse (inoltre i costi esposti in bilancio includono oneri sostenuti per lo svolgimento di attività collaterali che non ricadono nel perimetro del SII) quanto piuttosto quello di esaminare il disallineamento tra i costi d'esercizio rettificati, da quelli riconosciuti in tariffa. Si osserva che i COP regolati sono minori a quelli di gestione, con scarti contenuti, fatta eccezione per AQP dove lo scostamento appare molto più marcato.

Figura 61 – Confronto tra costi industriali e COP regolati nelle aziende del panel (€/mc)

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Una misura indiretta degli investimenti realizzati può essere verificata attraverso l'analisi dell'incidenza degli oneri di ammortamento sui ricavi, nell'ipotesi che una maggiore spesa per investimenti determini un peso più rilevante degli accantonamenti. Complessivamente il campione Italia evidenzia un peso degli ammortamenti sui ricavi in crescita che nel 2008 raggiunge un peso dell'11% sui ricavi (**Tabella 90**), tale risultato va messo in relazione con il trend di aumento dei ricavi, posti al denominatore del rapporto. Ne segue che l'incremento degli oneri figurati è stato considerevole. La performance delle Isole si dimostra più debole rispetto al resto del Paese (3,4%).

Tabella 90 – Incidenza degli oneri di ammortamento sui ricavi nel campione benchmark (%)

Area Geografica	2004	2005	2006	2007	2008
Nord Ovest	14,3%	11,4%	11,8%	12,0%	11,9%
Nord Est	11,5%	8,9%	9,6%	10,2%	13,1%
Centro	8,6%	9,2%	9,4%	12,2%	13,1%
Sud	6,5%	6,7%	7,0%	7,3%	8,1%
Isole	3,4%	3,8%	3,7%	1,2%	3,4%
Campione Italia	8,9%	8,6%	9,1%	10,2%	11,0%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Il focus di gestori presenta un risultato globale che è in media con il campione benchmark (10%, **Tabella 91**) con prestazioni di eccellenza per Publiacqua e Mediterranea delle Acque (rispettivamente con percentuali pari a circa il 13% e 14%).

Tabella 91 – Incidenza degli oneri di ammortamento sui ricavi nel panel di aziende (%)

Panel	2004	2005	2006	2007	2008
MdA	n.d.	n.d.	15,7%	14,8%	14,5%
Smat	12,9%	13,6%	13,4%	14,2%	12,4%
PubliAqua	6,9%	6,8%	0,0%	12,3%	13,3%
AQP	4,0%	4,0%	4,3%	4,7%	6,1%
Media panel	7,3%	7,4%	7,6%	10,0%	10,3%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Il grado di indebitamento ha delle ricadute nella gestione finanziaria del conto economico, l'incidenza degli interessi passivi che gravano sull'attività rispetto ai ricavi di vendita (del servizio e di altre prestazioni) è una misura di quanta parte del fatturato è destinata a sostenere il costo del capitale di terzi. Nel contesto italiano descritto in **Tabella 92** circa il 5% dei ricavi è impegnato nel ripagare gli interessi passivi, con un trend nel periodo sensibilmente crescente (+73%). Nord Ovest e Centro sono le macro aree che risentono maggiormente di questa componente di costo (rispettivamente 4,9% e 4,7% nel 2008).

Tabella 92 – Incidenza degli oneri finanziari sui ricavi di vendita nel campione benchmark (%)

Area geografica	2004	2005	2006	2007	2008
Nord Ovest	0,9%	2,9%	3,4%	4,7%	4,9%
Nord Est	2,4%	2,2%	2,7%	2,8%	3,4%
Centro	3,2%	3,0%	3,2%	4,0%	4,7%
Sud	3,1%	4,1%	4,0%	4,0%	4,4%
Isole	1,9%	1,8%	1,8%	2,3%	2,4%
Campione Italia	2,7%	3,3%	3,5%	4,2%	4,7%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Il panel studiato mette in luce AQP, che presenta al 2008 un'incidenza degli oneri finanziari pari all'8% (**Tabella 93**), la più elevata dell'anno, le altre aziende evidenziano valori del parametro inferiori (Smat è quella con il minor impatto: 2,7%) anche se la serie storica rileva andamenti discontinui, probabilmente in coincidenza di particolari accadimenti della vita societaria.

Tabella 93 – Incidenza degli oneri finanziari sui ricavi di vendita nel panel di aziende (%)

Panel	2004	2005	2006	2007	2008
MdA	n.d.	n.d.	3,2%	3,0%	3,5%
Smat	0,6%	1,0%	1,2%	2,6%	2,7%
PubliAcqua	4,7%	5,1%	5,0%	6,0%	5,8%
AQP	4,7%	6,6%	6,8%	6,8%	8,0%
Media Panel	3,4%	4,6%	4,5%	5,0%	5,4%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

L'EbitDa misura l'utile dell'azienda prima della gestione finanziaria, delle imposte, delle svalutazioni e degli ammortamenti; questa voce di bilancio verifica la capacità dell'impresa di vendere i propri prodotti/servizi a un prezzo che consenta di coprire i costi operativi sostenuti. Dalle evidenze empiriche del campione benchmark (**Tabella 94**) il rapporto EbitDa/ricavi (della vendita del servizio e di altre attività) varia da un minimo del 16% delle Isole –dato 2008- ad un massimo del 30% per il Centro.

Tabella 94 – EbitDa/Ricavi nel campione di benchmark (%)

	2004	2005	2006	2007	2008
Nord Ovest	24,5%	21,4%	22,5%	23,5%	23,9%
Nord Est	17,5%	13,8%	17,1%	16,8%	18,1%
Centro	30,2%	30,0%	30,9%	30,8%	30,6%
Sud	18,6%	19,5%	22,1%	20,6%	20,8%
Isole	12,7%	14,5%	23,1%	20,2%	16,2%
Campione Italia	24,3%	23,7%	25,5%	25,2%	25,2%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Tabella 95 – EbitDa/Ricavi nel panel di aziende (%)

	2004	2005	2006	2007	2008
MdA	n.d.	n.d.	31,2%	29,6%	31,4%
Smat	23,0%	19,3%	17,5%	20,2%	24,3%
PubliAcqua	16,3%	19,5%	22,2%	29,3%	33,1%
AQP	20,0%	19,3%	21,6%	18,0%	16,7%
Media Panel	20,4%	19,7%	22,0%	22,2%	23,8%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Il rapporto mostra percentuali più elevate nelle aziende del focus, in particolare per Publiacqua, che nel 2008 si attesta al 33% (**Tabella 95**). Tra le migliori prestazioni vi è anche quella di Mediterranea della Acque (31% nel 2008) che manifesta un'erosione del rapporto rispetto agli anni precedenti. Si sottolinea come l'incidenza del MOL sui ricavi sia influenzata anche dall'andamento dei costi di produzione, per cui la crescita di questi ultimi, senza essere controbilanciata da una crescita dei ricavi, ha come effetto la diminuzione dell'EbitDa.

Il ricavo per addetto, comprensivo degli introiti della vendita del servizio e degli altri ricavi, è una misura della redditività del lavoro. Il comparto idrico rileva, per il campione benchmark, un valore di 212mila euro di ricavo per addetto (**Tabella 96**) assai variabile tra le macro ripartizioni geografiche, più bassa nelle Isole (103mila euro) e con valori più elevati nel Nord Ovest (260mila euro per addetto)

Tabella 96 – Ricavi per addetto nel campione benchmark (%)

Ricavo per Add - Camp	2004	2005	2006	2007	2008
Nord Ovest	223.982	232.160	239.616	240.871	260.433
Nord Est	154.884	153.990	164.096	182.926	176.573
Centro	201.001	201.636	208.672	228.664	225.115
Sud	156.663	170.895	175.183	189.584	199.872
Isole	94.862	100.091	109.190	112.537	103.354
Campione Italia	177.070	184.376	193.804	207.750	212.176
Variazioni percentuali nel periodo	05 Vs 04	06 Vs 05	07 Vs 06	08 Vs 07	08 Vs 04
Nord Ovest	3,7%	3,2%	0,5%	8,1%	16,3%
Nord Est	-0,6%	6,6%	11,5%	-3,5%	14,0%
Centro	0,3%	3,5%	9,6%	-1,6%	12,0%
Sud	9,1%	2,5%	8,2%	5,4%	27,6%
Isole	5,5%	9,1%	3,1%	-8,2%	9,0%
Campione Italia	4,1%	5,1%	7,2%	2,1%	19,8%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Il focus di aziende presenta una redditività per addetto (**Tabella 97**) mediamente superiore al campione benchmark, in cui la prestazione migliore è raggiunta da Mediterranea delle Acque (298 mila euro per addetto) e Smat (286 mila euro per addetto)

Tabella 97 – Ricavi per addetto nel panel di aziende (€)

Ricavi per addetto	2004	2005	2006	2007	2008
MdA	n.d.	n.d.	255.818	281.082	298.385
Smat	245.260	243.292	248.874	249.174	286.323
PubliA	178.755	181.456	200.011	224.544	235.898
AQP	172.075	192.273	196.713	203.254	184.411
Media panel	198.697	205.674	216.607	227.254	228.488
Variazioni percentuali nel periodo	05 Vs 04	06 Vs 05	07 Vs 06	08 Vs 07	08 Vs 04
MdA	n.d.	n.d.	9,9%	6,2%	n.d.
Smat	-0,8%	2,3%	0,1%	14,9%	16,7%
PubliA	1,5%	10,2%	12,3%	5,1%	32,0%
AQP	11,7%	2,3%	3,3%	-9,3%	7,2%
Media panel	5,5%	5,9%	4,9%	0,5%	20,4%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

A conclusione dell'analisi economica, la **Tabella 98** e **Tabella 99** descrivono il valore aggiunto per addetto, rispettivamente per il campione benchmark e il focus di aziende, evidenziandone il trend del periodo. La grandezza di riferimento per la media Italia si attesta a 101mila euro per addetto, con il massimo nel Centro Italia (117mila euro). Il trend è incostante e mostra variazioni tra gli anni anche negative, in particolar modo nell'ultimo biennio.

La situazione del focus di aziende propone produttività decisamente migliori rispetto al campione benchmark, fatta eccezione per AQP che si attesta sui 73mila euro per addetto.

Tabella 98 – Valore aggiunto per addetto nel campione benchmark (€)

Area Geografica	2004	2005	2006	2007	2008
Nord Ovest	103.164	101.798	105.102	109.304	112.817
Nord Est	68.585	64.271	71.313	75.635	78.823
Centro	103.811	104.680	108.949	117.371	117.125
Sud	73.959	82.276	88.306	88.707	88.282
Isole	58.445	60.313	70.666	71.261	64.847
Campione Italia	87.585	90.628	96.750	101.258	101.634
Variazioni percentuali nel periodo	05 Vs 04	06 Vs 05	07 Vs 06	08 Vs 07	08 Vs 04
Nord Ovest	-1,3%	3,2%	4,0%	3,2%	9,4%
Nord Est	-6,3%	11,0%	6,1%	4,2%	14,9%
Centro	0,8%	4,1%	7,7%	-0,2%	12,8%
Sud	11,2%	7,3%	0,5%	-0,5%	19,4%
Isole	3,2%	17,2%	0,8%	-9,0%	11,0%
Campione Italia	3,5%	6,8%	4,7%	0,4%	16,0%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Tabella 99 – Valore aggiunto per addetto nel panel di aziende (€)

Panel	2004	2005	2006	2007	2008
MdA	n.d.	n.d.	133.243	141.624	143.323
Smat	106.768	99.265	96.742	104.028	126.793
PubliAcqua	71.565	79.990	88.777	117.112	130.494
AQP	74.401	80.189	87.471	82.605	73.054
Media panel	84.245	86.481	95.396	100.830	102.551
Variazioni percentuali nel periodo	05 Vs 04	06 Vs 05	07 Vs 06	08 Vs 07	08 Vs 04
MdA	n.d.	n.d.	6,3%	1,2%	n.d.
Smat	-7,0%	-2,5%	7,5%	21,9%	18,8%
PubliAcqua	11,8%	11,0%	31,9%	11,4%	82,3%
AQP	7,8%	9,1%	-5,6%	-11,6%	-1,8%
Media panel	4,9%	8,6%	5,7%	1,7%	25,5%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

11.4 Aspetti patrimoniali delle gestioni

Gli indicatori riportati nel presente Paragrafo descrivono le modalità di impiego delle risorse, mettendo in luce eventuali squilibri nell'uso di mezzi di lungo e breve periodo destinati rispettivamente a sostenere la spesa in conto capitale e corrente. A tal riguardo si farà ricorso all'indice di liquidità totale, la cui serie storica è riportata nella **Tabella 100** e **Tabella 101**, dato dal rapporto tra le attività correnti (crediti + attività finanziarie + disponibilità liquide) e i debiti a breve termine, e all'indice di struttura (**Tabella 102** e **Tabella 103**), dato dal rapporto tra la somma del patrimonio netto ed i debiti a medio lungo termine ed il totale delle immobilizzazioni.

A partire da un punto di equilibrio puramente teorico pari all'unità, fissato per l'indice di liquidità totale, si osserva una separazione tra la situazione

nel Nord, inferiore ad uno, e quelle del resto dell'Italia, superiore all'unità e, quindi, tendenzialmente in una posizione di maggior stabilità finanziaria.

Per il panel di aziende l'indicatore è per tutti superiore ad uno; in particolare Mediterranea delle Acque si attesta a 1,81, che esprime un livello degli impieghi di breve periodo molto elevato (**Tabella 101**). La serie storica rileva andamenti incostanti; non emergono trend significativi in una direzione di miglioramento o peggioramento del parametro.

Tabella 100 – Indice di liquidità totale nel campione benchmark

Area geografica	2004	2005	2006	2007	2008
Nord Ovest	0,66	0,69	0,75	1,13	0,97
Nord Est	0,88	0,89	1,02	1,03	0,92
Centro	0,96	0,83	0,95	1,13	1,24
Sud	1,72	1,64	1,73	1,58	1,34
Isole	1,29	1,37	1,33	1,13	1,42
Campione Italia	1,18	1,11	1,17	1,29	1,22

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Tabella 101 – Indice di liquidità totale nel panel di aziende

Panel	2004	2005	2006	2007	2008
MdA	n.d.	n.d.	0,72	1,71	1,81
Smat	1,03	1,11	1,11	1,18	1,11
PubliAcqua	1,00	0,84	1,14	0,94	1,28
AQP	2,34	2,21	2,07	1,71	1,34
Media panel	1,46	1,39	1,47	1,43	1,32

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

La struttura degli impieghi di lungo periodo si manifesta assai diversificata tra le aree geografiche (da 1,3 delle Isole a 0,64 del Nord Est, **Tabella 102**), sebbene nel complesso emerga che l'attivo immobilizzato non è coperto sufficientemente dalle fonti di lungo periodo.

Tabella 102 – Indice di struttura nel campione benchmark

Area geografica	2004	2005	2006	2007	2008
Nord Ovest	0,75	0,72	0,80	0,92	0,87
Nord Est	0,76	0,72	0,73	0,72	0,64
Centro	0,87	0,79	0,84	0,93	0,97
Sud	1,15	1,12	1,00	0,97	0,84
Isole	0,97	1,17	1,09	0,65	1,30
Campione Italia	0,90	0,85	0,86	0,92	0,89

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Tabella 103 – Indice di struttura nel panel di aziende

Panel	2004	2005	2006	2007	2008
MdA	n.d.	n.d.	0,87	0,93	0,95
Smat	0,95	0,95	0,95	0,98	0,97
PubliA	0,80	0,61	0,85	0,69	0,84
AQP	3,74	2,92	1,62	1,48	1,06
Media panel	1,83	1,49	1,03	1,02	0,97

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

La situazione del focus di aziende presenta un uso del mix di risorse più favorevole, infatti, l'indice di struttura converge verso l'unità confermando una copertura degli impieghi di lungo periodo pressoché sostenuta da fonti adeguate. Emerge AQP con la struttura del debito di lungo periodo più robusta (1,06; **Tabella 103**).

Tabella 104 – Grado di indipendenza da terzi nel campione benchmark

Area Geografica	2004	2005	2006	2007	2008
Nord Ovest	1,31	1,00	0,92	1,12	1,01
Nord Est	0,95	0,79	0,84	0,85	0,84
Centro	0,93	0,89	0,90	0,73	0,66
Sud	0,33	0,35	0,26	0,35	0,37
Isole	0,15	0,16	0,18	0,18	0,19
Campione Italia	0,71	0,66	0,64	0,65	0,61

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Tabella 105 – Grado di indipendenza da terzi nel panel di aziende

Panel	2004	2005	2006	2007	2008
MdA	n.d.	n.d.	1,10	2,47	2,39
Smat	2,33	1,68	1,40	1,30	1,17
PubliAcqua	0,34	0,29	0,58	0,60	0,66
AQP	0,13	0,13	0,14	0,13	0,17
Media panel	0,93	0,70	0,57	0,62	0,62

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

I profili patrimoniali e finanziari messi in luce sono confermati anche dalle risultanze del grado di indipendenza da terzi, parametro ottenuto

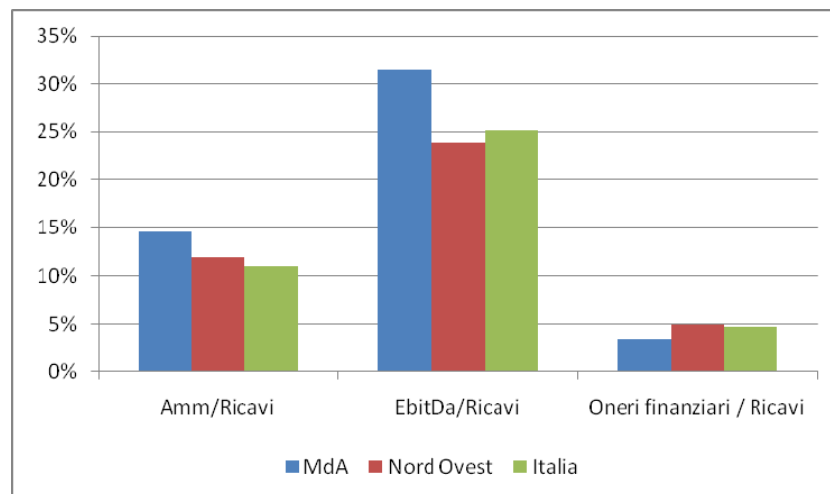
rapportando il patrimonio netto al totale dei debiti. Nella **Tabella 104** e **Tabella 105** si riportano, rispettivamente per il campione benchmark e per il panel, le risultanze dell'indicatore, le quali descrivono un andamento della performance che segue la geografia. Infatti, il rapporto decresce da Nord verso Sud ed Isole e, allo stesso modo, il focus conferma questa peculiarità mostrando per AQP un indice molto basso (0,17).

11.5 Posizionamento del panel rispetto ai principali indicatori di bilancio

Mediterranea delle Acque spa

La gestione consolidata di Mediterranea delle Acque manifesta, attraverso gli indicatori riportati in **Figura 62**, delle performance superiori a quelle risultanti dal campione benchmark e dalla media italiana. L'incidenza del margine operativo lordo (EbitDa) sui ricavi – derivanti dalla vendita del servizio e da altre attività - pari al 31,4%, esprime l'elevata capacità dell'azienda di accantonare risorse da destinare agli ammortamenti e alla gestione dei rischi, con conseguenti ripercussioni positive sul *cash flow* generato dall'attività caratteristica. Rispetto agli introiti derivanti dalla vendita dei servizi e di altre prestazioni che includono il *core business* di Mediterranea delle Acque, solo una minima parte, il 3,5%, è impegnata nella copertura della remunerazione del capitale di terzi.

Figura 62 – Mda posizionamento su alcuni indicatori economici (anno 2008)

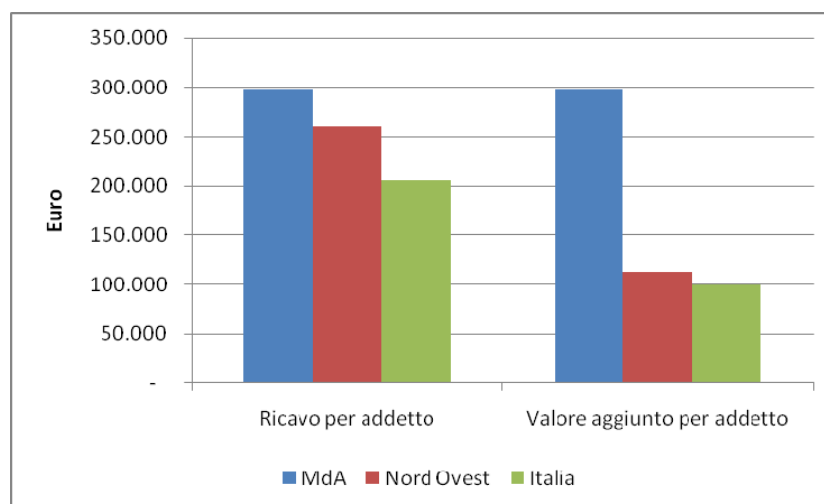


Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Il perimetro di attività dell'azienda include anche la vendita di energia elettrica prodotta da centrali idroelettriche di proprietà. Tale assetto industriale è funzionale al servizio idrico integrato; infatti, la maggior parte della potenza installata è destinata a soddisfare gli elevati consumi energetici del comparto idrico e soltanto le eccedenze sono dirette alla vendita nel mercato esterno. L'elevata performance della redditività per addetto, espressa dal rapporto tra i ricavi sul numero dei dipendenti, pari a 298mila euro procapite, e del valore aggiunto per addetto, che si attesta sui

143mila euro procapite (**Figura 63**), potrebbero in parte aver beneficiato del peculiare assetto della filiera industriale che caratterizza la società.

Figura 63 – MdA posizionamento rispetto alla produttività e redditività per addetto (anno 2008)

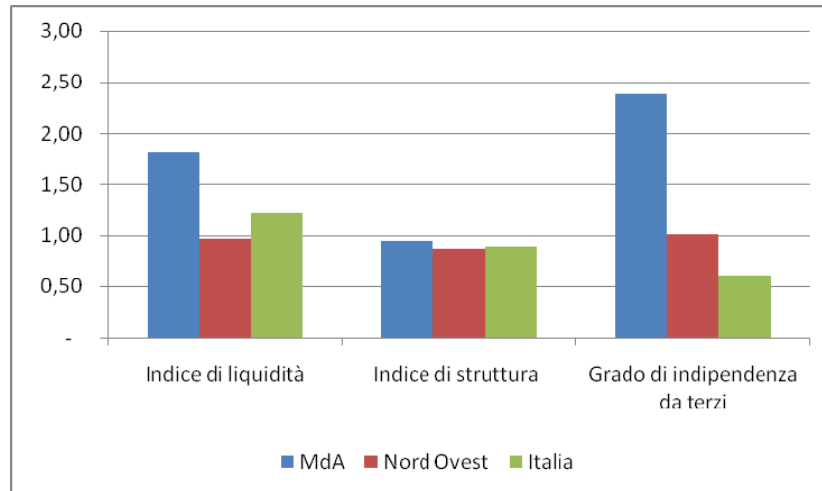


Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

La robustezza dell'assetto patrimoniale-finanziario, sintetizzato in **Figura 64**, è rinvenibile dal posizionamento dell'indice di liquidità (1,81), dell'indice di struttura (0,95) e del grado di indipendenza da terzi (2,34), che si attestano tutti al di sopra della media nazionale e del campione benchmark, mostrando un equilibrio nell'impiego del mix di fonti tra quelle di breve e di medio/lungo periodo. Il rapporto tra capitale di rischio e di terzi (grado di indipendenza da terzi) pone Mediterranea delle Acque al di sopra degli altri gestori selezionati nel panel.

Certamente il fatto che la società sia quotata al listino della Borsa italiana influisce sull'intero quadro economico-finanziario, in quanto tra gli obiettivi della gestione vi è quello di salvaguardare l'equilibrio patrimoniale e la redditività.

Figura 64 – Mda posizionamento rispetto ad alcuni indicatori finanziari (anno 2008)

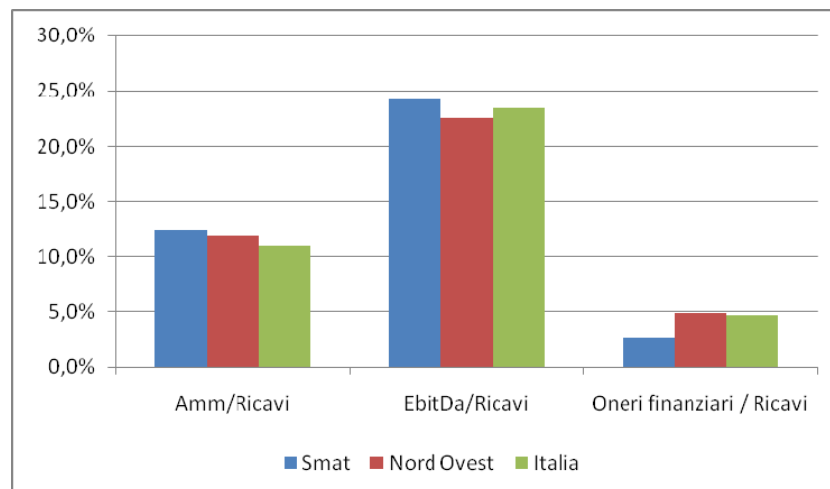


Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Smat Spa

Il quadro sintetico della gestione economica riportato nella **Figura 65** e nella **Figura 66** della Smat Torino Spa mette in luce la buona performance della società rispetto al campione benchmark e alla media italiana, relativamente all'incidenza dell'EbitDa e degli oneri finanziari sui ricavi di vendita, rispettivamente pari al 24,3% ed al 2,7%. L'azienda, che a seguito della prima revisione del piano d'ambito ha dimostrato di aver rispettato gli obiettivi di investimento fissati, si posiziona con un'ampia marginalità dei ricavi dopo la gestione caratteristica, a beneficio in particolar modo degli ammortamenti, il cui peso sui ricavi corrisponde al 12,4%. La remunerazione del capitale di terzi, sebbene abbia poco peso sugli introiti, è crescente nel periodo esaminato (nel 2006 si attestava all'1,2%).

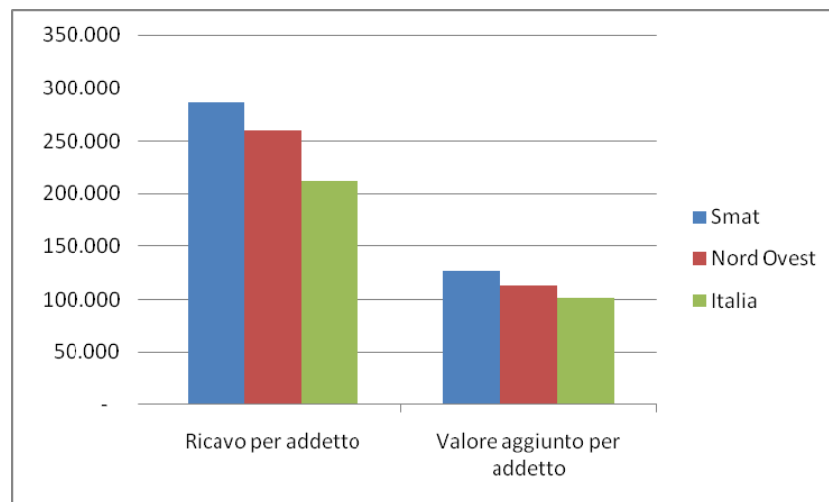
Figura 65 – Smat Spa posizionamento su alcuni indicatori economici (anno 2008)



Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

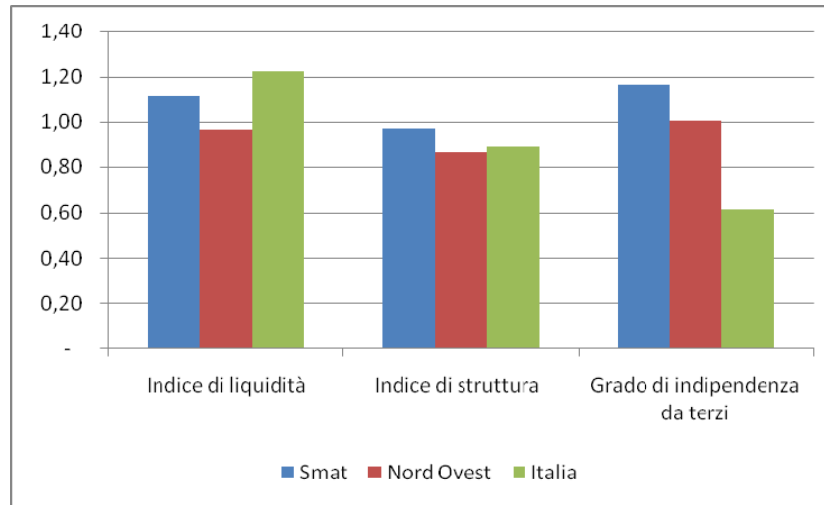
La performance della redditività per addetto (**Figura 66**) si distingue rispetto al campione benchmark e alla media italiana, con un valore di 286mila euro procapite; analogamente si distingue il valore aggiunto per addetto, pari a 126mila euro. Entrambi gli indicatori sono in crescita nel quinquennio, rispettivamente del 16% e del 18%. La società, che a partire dall'affidamento del servizio è stata al centro di importanti trasformazioni, che si sono concretizzate in fusioni ed incorporazioni con altri gestori dell'ATO 3 Torinese, è riuscita a migliorare la produttività del fattore lavoro raggiungendo anche importanti obiettivi di riorganizzazione del servizio idrico integrato attraverso la riduzione della frammentazione delle gestioni.

Figura 66 – Smat Spa posizionamento rispetto alla produttività e redditività per addetto (anno 2008)



Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Il profilo finanziario della Smat Spa, sintetizzato nella **Figura 67**, è positivo sia per l'equilibrio tra fonti ed impieghi di breve periodo (indice di liquidità 1,11) sia per quelli di medio/lungo periodo (indice di struttura 0,97), che si mantengono pressochè costanti nel periodo osservato. Il peso del capitale di rischio è superiore rispetto a quello di terzi (grado di indipendenza pari a 1,17); la sua dinamica temporale evidenzia una lieve erosione (nel 2007 era pari a 1,3), da attribuire forse all'impiego di risorse per la realizzazione degli investimenti previsti nel piano d'ambito.

Figura 67 – Smat Spa posizionamento rispetto ad alcuni indicatori finanziari (anno 2008)

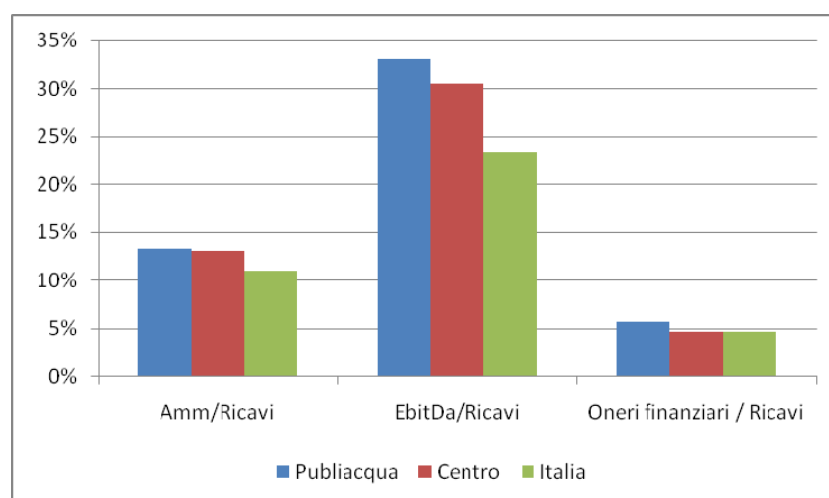
Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Publiacqua Spa

L'assetto reddituale descritto nella **Figura 68** evidenzia un posizionamento di Publiacqua Spa superiore alla media Italia e al campione benchmark per l'area Centro; l'incidenza degli ammortamenti sui ricavi (della vendita del servizio e di altre attività) si attesta al 13,3%, ed il peso dell'EbitDa è pari al 33%. Il 5,8% dei ricavi è destinato alla copertura degli oneri finanziari; questa percentuale pone Publiacqua ad un livello superiore sia al campione benchmark sia alla media Italia. Tale risultato è riconducibile all'intensità della spesa per investimenti che ha caratterizzato la gestione dal momento dell'affidamento del servizio, e che probabilmente è responsabile della configurazione economico-finanziaria rilevata dall'analisi.

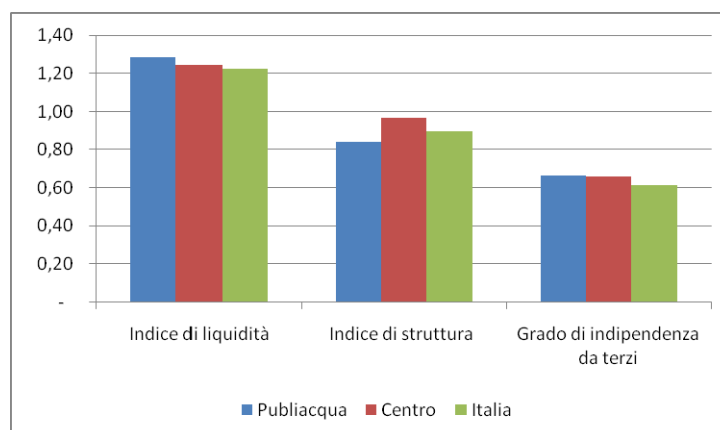
In particolare, ciò emerge non solo dal posizionamento dell'indice di struttura (0,84; **Figura 69**), inferiore sia alla media del campione benchmark del Centro sia a quella nazionale, ma anche dal grado di indipendenza da terzi, pari a 0,66 (quest'ultimo tuttavia presenta un trend in miglioramento nel quinquennio esaminato). Publiacqua si distingue dagli altri gestori del panel per essere la prima società ad aver avuto in affidamento il servizio idrico integrato: in quest'ottica l'assetto finanziario che evidenzia potrebbe rappresentare, in prospettiva, quello configurabile per altri gestori che raggiungano la stessa maturità nell'affidamento.

Figura 68 – Publiacqua Spa posizionamento su alcuni indicatori economici (anno 2008)



Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

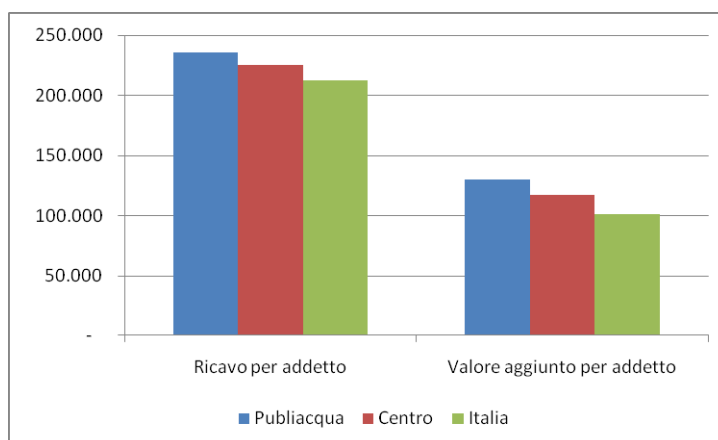
Figura 69 – Publiacqua Spa posizionamento rispetto ad alcuni indicatori finanziari (anno 2008)



Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Il rendimento per addetto si attesta a 235mila euro procapite (**Figura 70**), superiore alla media del campione benchmark e al valor medio nazionale. Risulta superiore ai livelli medi anche il posizionamento del valore aggiunto per addetto (130mila euro procapite). Entrambi gli indicatori citati hanno mostrato trend crescenti nel periodo considerato.

Figura 70 - Publiacqua spa posizionamento rispetto alla produttività e redditività per addetto



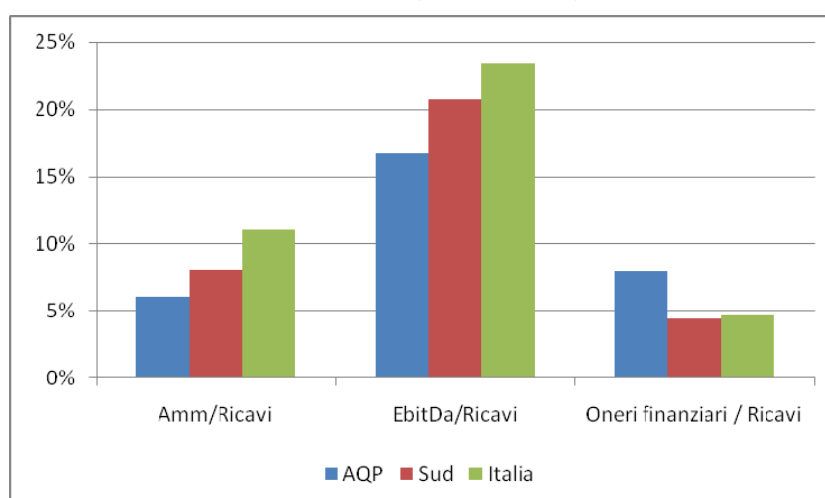
Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Acquedotto Pugliese Spa

L'Acquedotto Pugliese mostra un quadro reddituale (**Figura 71**) inferiore alle prestazioni rilevate dal campione benchmark del Sud e della media nazionale. L'EbitDa, infatti, ha un'incidenza sui ricavi del 16%, in flessione nel periodo, mentre il peso degli ammortamenti, del 6%, risulta in crescita in particolare rispetto all'anno precedente (4%). Completa il quadro il peso degli oneri finanziari, che impegnano l'8% dei ricavi.

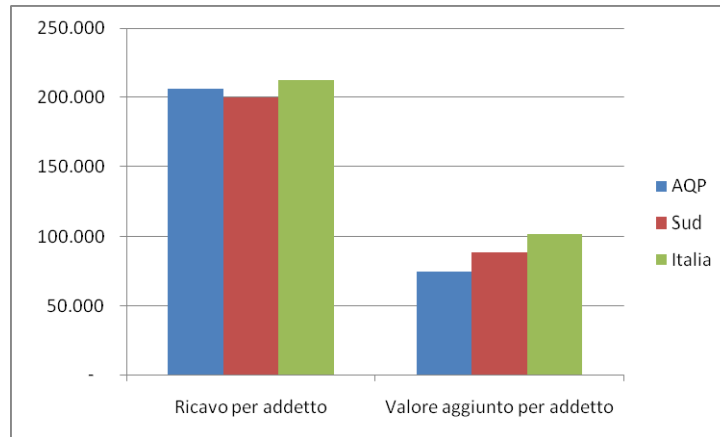
Il contesto descritto è accompagnato da performance di redditività e produttività degli addetti che non presentano i livelli di eccellenza degli altri gestori del focus. Il ricavo medio per addetto si attesta a 184 mila euro e il valore aggiunto per addetto è di 73 mila euro (quest'ultimo, con un trend in flessione rispetto al quinquennio esaminato).

Figura 71 - Acquedotto Pugliese Spa posizionamento su alcuni indicatori economici (anno 2008)



Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

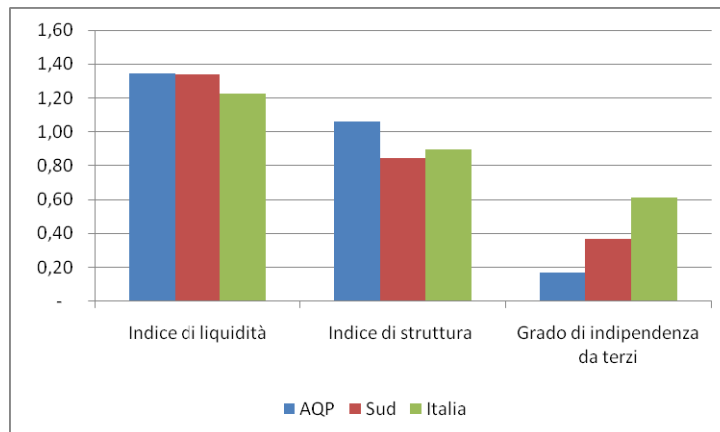
Figura 72 - Acquedotto Pugliese Spa posizionamento rispetto alla produttività e redditività per addetto (anno 2008)



Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Il profilo finanziario della società risulta migliore per quanto riguarda le performance di equilibrio degli impieghi di breve periodo (indice di liquidità 1,35; **Figura 73**) e degli impieghi di medio/lungo periodo (indice di struttura 1,06), anche se rispetto al primo indicatore esiste un consistente rischio di mancato incasso di una parte dei crediti, fenomeno rilevabile anche dagli elevati accantonamenti per rischi imputati a conto economico. Il grado di indipendenza da terzi è molto basso (0,17), seppure dimostri un andamento in lieve miglioramento rispetto al periodo esaminato.

Figura 73 - Acquedotto Pugliese Spa posizionamento rispetto ad alcuni indicatori finanziari (anno 2008)



Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati di Bilancio d'esercizio

Per maggiore chiarezza e trasparenza dei dati di bilancio presentati, in **Tabella 106** si riporta il perimetro di consolidamento delle società del focus.

Tabella 106 - Area di consolidamento delle aziende del focus al 2008

Azienda del Focus	Perimetro di consolidamento	%
Mediterranea delle Acque Spa	Immobiliare delle Fabbriche Spa – inclusa con il metodo dell'integrazione totale (gestione degli immobili di proprietà).	100%
	Acque Potabili Siciliane Spa La società gestisce il SII nell'ATO 1 di Palermo -82 comuni con una popolazione di 1.200.000 abitanti di cui 650.000 del comune di Palermo gestito da AMAP Spa. Durata dell'affidamento trentennale a partire dalla sottoscrizione della convenzione e dell'acquisizione del patrimonio della società (31/12/2007).	9%
Smat Spa	Risorse Idriche Spa La società opera prevalentemente nel settore engineering relativo al servizio idrico integrato; ad essa è stato conferito il ramo d'azienda relativo ai servizi di progettazione (dal 1° gennaio 2005).	92%
	SAP Spa – inclusa con il metodo del Patrimonio Netto Capogruppo del gruppo SAP, quotata al listino ufficiale del mercato azionario. Le Società del Gruppo SAP operano sul mercato nazionale dei servizi idrici gestendo al 31.12.2008 servizi, principalmente di acquedotto, in 149 Comuni	30,86%
	Acque Potabili Siciliane Spa – inclusa con il metodo del Patrimonio Netto- La società gestisce il SII nell'ATO1 di Palermo in 81 comuni (escluso il capoluogo). Durata dell'affidamento trentennale a partire dalla sottoscrizione della convenzione e dell'acquisizione del patrimonio della società (31/12/2007).	9%
	ASA ACQUE S.r.l. di Castellamonte La Società opera per conto della Capogruppo, in qualità di Soggetto Operativo per la gestione del Servizio Idrico Integrato nell'Alto Canavese ed ha ricevuto in conferimento dal Socio consortile, con effetto dal 1° ottobre 2006 ed in base a perizia asseverata, il ramo d'azienda relativo ai servizi idrici precedentemente dal medesimo espletati.	51%
Publiacqua Spa	Publiacqua Ingegneria Srl	100%
	Publiutenti Srl	100%
Acquedotto Pugliese Spa	Acquedotto Pugliese Potabilizzazione	100%

12 Risultati dell'indagine sul campione selezionato

12.1 Introduzione

L'analisi svolta nel presente studio ha consentito di mettere in luce le modalità ed i metodi di applicazione - con un focus su alcune realtà territoriali italiane - della riforma dei servizi idrici avviata a metà degli anni Novanta.

L'obiettivo dei paragrafi che seguono consiste nella individuazione, per ciascun Ambito Territoriale facente parte del panel esaminato, di un quadro di riferimento relativo sia alle modalità di gestione del servizio idrico prescelte - senza prescindere dalla considerazione degli specifici aspetti di natura tariffaria ed infrastrutturale ad esse sottesi, sia ai rapporti tra Ente gestore ed Autorità d'Ambito. La considerazione di questi ultimi, infatti, s'inserisce, quale elemento dotato di rilevanza essenziale, nella più generale indagine inerente i profili regolatori del settore, e risulta strettamente connessa ad una completa valutazione dell'operato dei gestori, nell'ottica di un pieno adempimento della missione loro affidata.

Una delle più evidenti criticità emerse dalle revisioni tariffarie riguarda la difficoltà a rispettare i piani degli interventi programmati. I criteri di valutazione delle opere e del relativo valore non ammortizzato al termine del periodo di affidamento costituiscono alcuni dei punti maggiormente dibattuti. Al riguardo, sarebbe opportuno che tutte le istituzioni pubbliche attive sul comparto beneficiassero di eccellenti fattori reputazionali. Infatti, la verifica delle clausole convenzionali, integrata con le risultanze gestionali, evidenzia difficoltà a reperire finanziamenti per avviare i programmi di investimento anche in presenza di una esaustiva contrattualistica. Si segnala, invece, il caso dell'ATO Torinese - dove la realizzazione degli investimenti è risultata tra le più soddisfacenti in Italia - nella cui Convenzione la valutazione delle opere realizzate dal gestore è trattata con un semplice rinvio ad una "intesa delle parti".

Per quanto concerne la determinazione del valore di riscatto delle opere realizzate al termine dell'affidamento, si sono rilevate clausole dettate dalla necessità di garantire adeguati incentivi ad investire. Per costruzione, la tariffa rimborsa e remunera la spesa per investimento effettuata. Alla scadenza, in presenza di un valore netto contabile positivo, una delle principali criticità della regolazione consiste nello stabilire se al gestore uscente debba spettare unicamente il rimborso (indifferenza ad investire) o, eventualmente, anche una quota della remunerazione nel frattempo maturata (incentivo ad investire). In altri casi, per incentivare gli investimenti, si segnala l'applicazione del criterio di valutazione delle opere secondo il costo di ricostruzione, o il costo di riacquisto (e non secondo i criteri contabili).

La mancanza di coordinamento tra i diversi soggetti direttamente o indirettamente coinvolti nel processo regolatorio è un ulteriore fattore ostativo alla realizzazione degli interventi. Si fa riferimento, in particolare, ai

numerosi casi nei quali il mancato rilascio da parte degli Enti competenti delle autorizzazioni necessarie all'avvio dei lavori (quali, ad esempio, le valutazioni di impatto ambientale) hanno causato ritardi, non consentendo di rispettare le tempistiche originariamente previste e determinando, spesso, la perdita di significativi stanziamenti di fondi pubblici. Al riguardo, si ritiene pertanto indispensabile una maggiore partecipazione ed il coinvolgimento di tutti i soggetti chiamati in causa. La programmazione degli investimenti, ad esempio, dovrebbe prevedere, per ciascun intervento, l'impegno vincolante (ottenuto tramite incentivi e/o penalità) da parte degli Enti Locali ad agevolare gli operatori nell'*iter* burocratico necessario alla realizzazione delle opere.

La conflittualità tra AATO e gestore ha giocato un ruolo determinante non solo per quanto riguarda gli investimenti. In alcuni casi, infatti, esso ha rallentato significativamente il percorso di revisione tariffaria, le cui tempistiche rappresentano un altro elemento critico dell'attuale situazione italiana. Queste esperienze suggeriscono, in prospettiva, la necessità di introdurre meccanismi di conciliazione tra le parti (AATO e gestore), che evitino il ricorso ai giudici ed i conseguenti allungamenti dei tempi di risoluzione delle dispute.

Per quanto riguarda la disciplina della qualità, l'analisi delle Convenzioni tipo porta alla luce la necessità di una maggiore specificazione. Le Convenzioni, infatti, generalmente rimandano agli obblighi definiti dalle prescrizioni normative (standard minimi di legge) e dalle Carte del servizio, mentre sarebbe opportuno introdurre dei meccanismi incentivanti e di monitoraggio del risultati. Con riferimento agli standard indicati nelle Carte del servizio, si osservano risultati generalmente in linea con quanto emerso dall'analisi della realizzazione degli investimenti da parte dei gestori: ad un più elevato livello di investimenti corrisponde, infatti, un maggior livello qualitativo promesso. Un elemento sul quale occorrerebbe porre maggiore attenzione è, invece, quello della qualità percepita da parte degli utenti: seppure la mancanza di dati non permetta di formulare conclusioni definitive, è tuttavia difficile revocare in dubbio la generale sussistenza di una scarsa consapevolezza da parte degli utenti in ordine all'operato dei gestori sul tema della qualità della risorsa e del servizio. Nell'ambito del panel considerato, il gestore che mostra maggiore sensibilità al riguardo risulta Publiacqua S.p.A. che, infatti, a fronte di un importante impegno nel rispettare il programma degli interventi, si posiziona tra le *best practices* in quasi tutti gli indicatori qualitativi analizzati.

Un altro aspetto comune emerso nel corso dell'analisi riguarda la protezione dai rischi di domanda e le previsioni in aumento dei volumi erogati. La maggior parte dei piani di prima attivazione ha previsto uno sviluppo della domanda in forte crescita (che le successive revisioni hanno puntualmente corretto al ribasso); contemporaneamente, sono state inserite nelle Convenzioni delle clausole che prevedono l'istituzione di revisioni tariffarie straordinarie in caso di scostamenti in diminuzione dei volumi erogati superiori a determinate soglie (solitamente il 2%). Il grado di diffusione di tale fenomeno potrebbe profilarsi come l'adozione di un modo per tentare di superare i limiti agli aumenti tariffari imposti dal Metodo normalizzato

(soprattutto nei casi in cui le tariffe medie ponderate applicate prima dell'introduzione del Metodo siano particolarmente ridotte) ma la mancata realizzazione di tali revisioni straordinarie porta a concludere che i problemi connessi alla sostenibilità sociale e politica degli eventuali incrementi della TRM abbia un peso ancora superiore.

12.2 Gestione del SII nell'ATO di Torino

L'Ambito Territoriale Ottimale 3 – Torinese comprende un territorio circoscritto alla Provincia di Torino e composto di 306 Comuni, raggruppati in 6 Comunità Montane e 13 Aree Territoriali Omogenee.

L'Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale, insediatasi formalmente nel mese di giugno 2000, ha proceduto, in ossequio all'art. 3, lett. d) ed f) della Convenzione Istitutiva, alla scelta della modalità di gestione del servizio idrico integrato ed al successivo affidamento di esso.

Secondo l'originaria impostazione del Piano d'Ambito, approvato con la deliberazione n. 107 del 6 dicembre 2002 e divenuto operativo a far data dal 1° gennaio 2003, il modello gestionale prescelto risultava strutturato in due fasi: la prima, corrispondente al periodo transitorio, della durata di cinque anni, e la seconda, della durata di venti anni. Detta strutturazione appariva rispondente alla normativa allora vigente sull'erogazione dei servizi pubblici a rilevanza industriale, di cui all'art. 35 della legge n. 448/2001.

La Conferenza del 23 aprile 2004 ha approvato, in ossequio al D.L. n. 269/2003, convertito dalla legge n. 350/2003, un ordine del giorno avente ad oggetto gli indirizzi politici per la scelta definitiva del modello gestionale; le successive deliberazioni nn. 169 e 173, entrambe del 27 maggio 2004, hanno poi provveduto, rispettivamente, ad adeguare il Piano d'ambito ai nuovi indirizzi normativi nazionali e regionali ed a definire il modello gestionale da adottare per l'erogazione del servizio idrico nell'Ambito Territoriale Ottimale in esame.

Sino al 2004, la gestione dei servizi idrici nell'ATO 3 è stata molto frammentata, e caratterizzata dalla presenza di diversi Soggetti gestori: aziende pubbliche, aziende private, consorzi privati e gestione diretta in capo ai singoli comuni.

Nel 2004, in conformità con la scelta della modalità di gestione operata nelle citate deliberazioni nn. 169 e 173, l'Autorità d'Ambito 3 Torinese ha affidato in forma diretta la titolarità della gestione del servizio a SMAT-Società Metropolitana Acque Torino S.p.a. e ad ACEA Pinerolese, con la prospettiva di individuare, poi, un unico soggetto gestore. Successivamente, nel 2007, la Conferenza dell'Ambito 3 Torinese ha confermato SMAT quale Gestore Unico del Servizio Idrico Integrato nell'ambito ottimale Torinese, ed ACEA quale gestore salvaguardato operativo nel territorio storicamente di riferimento.

SMAT S.p.A. è stata costituita il 1° aprile 2001, a seguito del conferimento dell'Azienda Acque Metropolitane Torino S.p.A. e dell'Azienda Po Sangone. Nel 2005 SMAT, unitamente ad AMGA di Genova, ha acquistato la maggioranza del pacchetto azionario della SAP (Società Acque Potabili

S.p.A.) Il successivo Accordo Quadro sottoscritto il 3 luglio 2008 tra l'Autorità d'Ambito 3 Torinese, SMAT S.p.a. e Acque Potabili S.p.A. ha consentito di giungere al perfezionamento della riunificazione gestionale nell'ATO in esame: per effetto di esso, invero, SMAT S.p.a. ha assunto la qualità di Gestore Unico d'Ambito del Servizio Idrico Integrato anche per i territori dei Comuni serviti da Acque Potabili S.p.A., con decorrenza dal 1° luglio 2008, e sino al 30 giugno 2022.

Secondo il quadro delineato nel Piano d'ambito, il Soggetto Gestore Unico – SMAT, incorpora, tra le proprie funzioni essenziali, il *management* generale d'ambito; la razionalizzazione e normalizzazione tecnica e procedurale, commerciale e logistica delle strutture; l'ottimizzazione dei costi della gestione e dei meccanismi concorrenziali effettivi, legati anche a tattiche di *outsourcing*. Segnatamente, il Soggetto Gestore Unico è chiamato a gestire il servizio idrico integrato secondo principi di efficienza, intesa come la razionale utilizzazione delle risorse idriche e dei corpi ricettori, nonché l'ottimizzazione dell'impiego delle risorse interne; efficacia, intesa come la capacità di produrre servizi adeguati alla domanda delle popolazioni servite e alle esigenze della tutela ambientale e, in via prioritaria, del rispetto dei limiti di emissione degli scarichi idrici imposti dai D.Lgs. nn. 152/99 e 31/01; economicità, finalizzata ad assicurare il massimo contenimento dei costi e delle tariffe in relazione agli obiettivi prefissati; qualità, intesa come continua opera di miglioramento degli standards qualitativi del servizio erogato e percepito. Si richiede espressamente al Gestore il raggiungimento di economie di scala ed il miglioramento qualitativo del servizio, anche attraverso azioni di centralizzazione, totale o parziale, di alcune funzioni non legate strettamente al presidio del territorio (quali la gestione tecnica della produzione ed alcune tipologie di rapporti con i clienti).

La società prescelta quale gestore rappresenta l'unico interlocutore dell'Autorità d'ambito, con cui interagisce nel rispetto della distinzione istituzionale dei ruoli: quest'ultima, infatti, è Ente regolatore, che programma e controlla le attività connesse al servizio idrico integrato nell'ambito di riferimento; la prima è, invece, Ente di gestione operativa. I rapporti contrattuali fra la Società Metropolitana Acque Torino S.p.A. e i singoli utenti sono, invece, disciplinati dal Regolamento del Servizio Idrico Integrato, nella versione aggiornata con le modifiche apportate dall'AATO3 Torinese a seguito della deliberazione n. 387 del 13 maggio 2010.

L'analisi dei profili di regolazione del servizio e del rapporto Autorità-Gestore, disciplinati nella Convenzione di gestione, ha rilevato una generale attribuzione delle responsabilità, degli oneri e dei rischi di gestione in capo all'affidante, ivi compresi quelli derivanti dalla gestione delle opere affidate, mentre è esplicitata l'esclusione dell'Autorità da ogni tipo di responsabilità connessa alla gestione del servizio. L'esame complessivo delle clausole contrattuali denota maggiore attribuzione del potere negoziale in capo al regolatore, cui è concessa la facoltà di apportare unilateralmente modifiche ad alcune disposizioni contrattuali, per quanto concerne, ad esempio, il Piano degli interventi, mentre il Gestore può solo presentare domanda di variazione. Tra i punti di forza (*best practices*) della regolazione del rapporto contrattuale si rileva una certa protezione del Gestore dai rischi di domanda,

riconducibili ad errori nella stima del consumo effettivo: il Disciplinare prevede che sia istituita una revisione in aumento, a carattere straordinario, della tariffa per scostamenti in diminuzione dei volumi erogati, rispetto a quelli programmati, superiori al 2%. Tra gli aspetti di regolazione che necessiterebbero di maggiore specificazione nel contratto di servizio rientra la disciplina della qualità. La Convenzione rimanda agli obblighi definiti da prescrizioni normative (standard minimi di legge) e nella Carta di servizio, specificando che il mancato rispetto degli stessi vale inadempimento parziale, senza fornire alcuna indicazione sulle modalità di verifica del rispetto degli impegni. Sarebbe pertanto opportuna l'introduzione di meccanismi incentivanti e di monitoraggio dei risultati, ad esempio mediante un sistema di indicatori e parametri attraverso cui misurare la qualità del servizio reso all'utenza e contemporaneamente monitorarne l'andamento nel tempo.

Il profilo industriale del servizio idrico integrato dell'ATO 3 Torinese evidenzia uno sviluppo della rete acquedottistica di oltre 9 mila km mentre sono meno di 7 mila i km di rete fognaria. La potenzialità della depurazione espressa in AE è pari a 2,9 milioni. Il quadro delle coperture del servizio rileva che il servizio acquedotto raggiunge circa il 95% della popolazione, la fognatura il 90% e la depurazione l'85%. Degna di nota la destinazione dei 306 milioni di euro di investimenti realizzati nel primo periodo di pianificazione, diretti in larga parte al ramo acquedottistico che ha assorbito il 10% in più del previsto, con conseguente rinvio, di pari entità, degli interventi previsti in fognatura e depurazione.

La pianificazione post-revisione, che adegua lievemente al rialzo l'iniziale piano di infrastrutturazione complessivamente pari a 1,2 miliardi di euro, prevede una spesa annua procapite pari a 34,1 €/ab/anno, corrispondente ad un'incidenza media al metro cubo erogato di 5,27 €/mc.

Il modello organizzativo dell'ATO 3 Torinese, espresso dai costi operativi sostenuti in tariffa, si attesta nel 2010 a 0,76 €/mc, inferiore sia alla media del focus (1,06 €/mc), sia a quella nazionale (0,91 €/mc). Il posizionamento cambia rispetto al costo per abitante, pari a 79,4 €/ab, performance più vicina alla media del focus rilevabile in 80,4 €/ab. La variabile dei costi esogeni, meglio nota come canone di concessione, non rileva situazioni di particolare onerosità poiché, con un'incidenza di 0,14 €/mc, il dato risulta allineato alla media del focus (0,14 €/mc) e nazionale (0,13 €/mc).

La disamina della carta del servizio di Smat Spa mette in luce prestazioni tendenzialmente in media con il campione, fatta eccezione per l'indicatore relativo agli orari di apertura degli sportelli, che denota la performance più elevata fra quelle esaminate.

A valle del sintetico inquadramento merita una breve riflessione la dinamica della TRM, per la quale nei prossimi dieci anni è prevista una crescita da 1,24 €/mc a 1,53 €/mc. Considerando il contenuto trend di crescita dei costi operativi, l'incremento tariffario è destinato prevalentemente a sostenere la spesa per investimento.

La revisione del piano, avvenuta al termine del primo triennio, ha dato luogo ad un riallineamento della TRM, che, in termini reali, evidenzia una crescita

del 2,6% rispetto alle previsioni originarie. Tale scostamento ingloba l'effetto combinato della marcata riduzione dei volumi d'acqua venduti, che hanno fatto registrare un correttivo al ribasso del 10%, controbilanciata dalla rettifica apportata ai costi operativi, che si sono ridotti in termini assoluti del 21% circa. Le componenti tariffarie legate agli investimenti mettono in luce l'ottima performance del gestore, che ha riportato fisiologici disallineamenti per l'ammortamento (A), mentre la componente di remunerazione (R) riconosciuta è stata superiore del 12% rispetto alle previsioni (la discrepanza tra la "A" e la "R" è da attribuire agli investimenti in corso di realizzazione che non maturano ammortamento ma, in base a specifici accordi di convenzione, sono remunerati).

L'esito della revisione mette in luce l'impegno di Smat nel conseguire gli obiettivi del piano degli interventi, che ha portato a realizzare 306 milioni di euro di investimenti nel primo periodo.

12.3 Gestione del SII nell'ATO di Genova

L'Autorità di Ambito Territoriale Ottimale della Provincia di Genova è l'organismo costituito dai rappresentanti dei 67 Comuni ricadenti nell'A.T.O. in questione, i quali hanno scelto di associarsi nella forma della Convenzione di cooperazione, in forza dello schema predisposto dalla Giunta Regionale con la deliberazione n.1736 dell'11 giugno 1998.

Soggetto affidatario del Servizio Idrico Integrato nell'A.T.O. Genova è Mediterranea delle Acque S.p.a., costituita nel 2006 a seguito della fusione di tre soggetti, già principali gestori del servizio idrico dell'ATO Genovese: Genova Acque, Acquedotti De Ferrari Galliera e Acquedotto Nicolay.

Mediterranea delle Acque S.p.a. è una società del Gruppo IREN, soggetta alla direzione ed al coordinamento di IREN ACQUA GAS S.p.A. – Genova.

La controllante, IREN S.p.A., è, a sua volta, una società *multiutility* quotata alla Borsa Italiana, costituita il 1° luglio 2010 a seguito della fusione tra IRIDE (nata nel 2006 dalla fusione tra AEM Torino ed AMGA Genova) ed ENIÀ, (nata nel 2005 dalla fusione tra AGAC Reggio Emilia, AMPS Parma e Tesa Piacenza), ed opera, oltre che nel settore della gestione dei servizi idrici, anche nei settori dell'energia elettrica, dell'energia termica per teleriscaldamento, del gas, dei servizi ambientali e dei servizi per le pubbliche amministrazioni. IREN presenta la struttura di una *holding* industriale con sede direzionale a Reggio Emilia e sedi operative a Genova, Parma, Piacenza e Torino.

La società Mediterranea delle Acque gestisce il servizio per l'intero Comune di Genova e in 39 Comuni dell'ATO genovese, erogando acqua a circa 700.000 residenti.

Per ciò che concerne gli atti disciplinanti l'affidamento del servizio idrico nell'ATO di riferimento si rammenta che, con decisione n. 8 del 13 giugno 2003, la Conferenza dell'ambito territoriale ottimale della Provincia di Genova aveva deciso di affidare la gestione del S.I.I., per il periodo transitorio, ad AMGA S.p.A., nella sua qualità di società di capitali

partecipata dal Comune di Genova, secondo i criteri stabiliti dalla Legge 36/94, al fine di avviare il processo di integrazione e coordinamento delle gestioni sull'intero territorio di competenza e di conseguire gli obiettivi di qualità del servizio e di tutela ambientale previsti dall'ordinamento. Tale affidamento transitorio era stato disposto in applicazione dell'art. 35 della L. n. 448/2001 (Finanziaria 2002) che, al 5° comma, consentiva la possibilità di affidare direttamente il servizio in favore di società di capitali, cui potevano partecipare, con riguardo alla componente pubblica, soltanto enti locali facenti parte dello stesso ambito territoriale ottimale. Con la successiva deliberazione n. 16 del 22 dicembre 2003, la Conferenza decideva di confermare l'affidamento transitorio ad AMGA, per lo spazio temporale di cinque anni, ed approvava il Piano d'Ambito definitivo e la bozza della Convenzione, stabilendo di fissare al 31 dicembre 2008 la scadenza dell'affidamento ad AMGA S.p.A. In data 25 novembre 2008, la Società Iride Acqua Gas S.p.A. (subentrata, attraverso operazioni di fusione, ad AMGA S.p.A.) ha chiesto alla Provincia che venisse preso atto della prosecuzione della gestione del SII nell'ATO Genovese in capo alla Società Iride Acqua Gas S.p.A., in virtù dell'art. 113 comma 15 bis del D.Lgs. n. 267/2000 e dell'art. 4 della L.R. Liguria n. 39 del 28 ottobre 2008. La Legge Regionale 28 ottobre 2008, n. 39 citata ha stabilito che: "4. L'ATO assicura la gestione del servizio idrico in forma integrata, provvedendo all'affidamento dello stesso ad un soggetto gestore unitario, ove non ancora individuato, in conformità alle disposizioni comunitarie ed alla normativa nazionale vigente in materia di affidamento dei servizi pubblici locali ed, in particolare, nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del D.Lgs. n. 267/2000 e delle modalità di cui agli articoli 150 e 172 del D.Lgs. n. 152/2006. 5) Resta ferma la previsione di cui all'articolo 113, comma 15 bis, del D.Lgs. n. 267/2000; a tal fine l'AATO determina la data di cessazione delle concessioni esistenti, avuto riguardo alla durata media delle concessioni aggiudicate nello stesso settore a seguito di procedure ad evidenza pubblica, salva la possibilità di determinare caso per caso la cessazione in una data successiva, qualora la medesima risulti proporzionata ai tempi di recupero di particolari investimenti effettuati dal gestore, fermi restando l'aggiornamento e la rinegoziazione delle convenzioni in essere". A seguito dell'entrata in vigore della L.R. n. 39/2008, la Conferenza dei Sindaci dell'AATO ha deliberato di confermare quale affidataria diretta del servizio idrico integrato Iride S.p.A. (ora IREN), che lo svolge per il tramite della sua controllata, Mediterranea delle Acque. Con la delibera n. 9 del 17 dicembre 2008 la Conferenza ha determinato la data di cessazione della concessione al 31 dicembre 2032 ed ha, contestualmente, approvato il nuovo Piano d'Ambito 2009/2032.

Dal 01/07/10 per effetto dell'efficacia della fusione tra Iride SpA ed Enia Spa, la titolarità delle gestioni del S.I.I. negli ATO GE Genova, ATO2 Parma e ATO3 Reggio Emilia, è stata conferita ad Iren Acqua Gas (nuova denominazione di IRIDE Acqua Gas).

Con riferimento ai profili di regolazione del rapporto Autorità-Gestore, in particolare per quanto concerne la ripartizione dei rischi e delle responsabilità gestionali, l'esame della disciplina fornita in Convenzione ha

rilevato alcune peculiarità. L'attribuzione delle responsabilità comprende sia ambiti di applicazione tipici, definite da clausole "standard" utilizzate anche in altri documenti convenzionali (generale attribuzione dei rischi di gestione in capo all' esercente, esclusione espressa dell'Autorità, degli Enti rappresentati nonché del personale dipendente "da ogni e qualsiasi responsabilità connessa dalla gestione dei servizi"), sia rischi e compiti "atipici", ovvero non esplicitati in alcuna delle Convenzioni analizzate. Si richiamano, a titolo di esempio, l'obbligo dell' esercente "ad eseguire ulteriori servizi e opere [...] accessori", seppur con vincoli di spesa, nonché il riconoscimento agli Enti non solo delle passività, ma anche di determinati ammortamenti pregressi, relativi a particolari categorie di cespiti ("in relazione agli investimenti [...] in nuovi beni strumentali all'esercizio svolto in economia, se e in quanto finanziati con le disponibilità del proprio bilancio"). Infine, l'analisi dei documenti contrattuali (Convenzione e Disciplinare Tecnico allegato) ha messo in luce alcune *best practices*, in termini di clausole contrattuali particolarmente adeguate alla regolazione di alcuni aspetti, concernenti la valutazione delle opere alla scadenza, effettuata non secondo criteri contabili ma "al costo di ricostruzione o di riacquisto". Si riscontrano tuttavia ampi spazi di miglioramento nella regolamentazione di altri aspetti, concernenti la disciplina dei livelli minimi di qualità, nonché la regolazione dei corrispettivi in rapporto alle prestazioni: la Convenzione si limita a richiamare le prescrizioni normative e gli standard minimi di legge, mentre sarebbe opportuna l'introduzione di meccanismi incentivanti e di monitoraggio dei risultati, ad esempio mediante introduzione di un sistema di indicatori e parametri attraverso cui misurare la qualità del servizio reso all'utenza e contemporaneamente monitorarne l'andamento nel tempo.

Con riferimento agli aspetti infrastrutturali si segnala che, nell'ATO considerato, le reti di acquedotto e fognatura si estendono, rispettivamente, per 3.539 km e 2.296 km, mentre non è disponibile il dato sugli abitanti equivalenti per la depurazione. In termini di dotazione pro capite, tali valori (4,03 km/ab e 2,61 km/ab) risultano inferiori alle corrispondenti medie nazionali (8,27 km/ab e 3,90 km/ab).

La programmazione degli interventi, quasi completamente finanziata tramite la tariffa, si concentra prevalentemente nei rami fognatura/depurazione (61,6% del fabbisogno totale). Gli indicatori parametrici del fabbisogno di investimenti mostrano come l'ammontare annuo pro capite per l'intero SII sia, nell'ATO in esame, inferiore alla media nazionale. Analizzando la ripartizione tra nuove opere e manutenzione straordinaria nel segmento acquedottistico (18,6% vs 81,4%), si deduce una situazione soddisfacente in termini di infrastrutture esistenti, confermata da valori parametrici di investimento annuo pro capite particolarmente ridotti. Una situazione opposta si evidenzia nel comparto fognatura e depurazione, per il quale le nuove opere costituiscono il 74,3% degli investimenti complessivi e gli investimenti parametrici si attestano su livelli superiori alla media nazionale.

Passando ai costi di gestione, l'ATO genovese mostra dei livelli sostanzialmente in linea con la media nazionale per quanto riguarda il

rapporto con i volumi erogati (1,00 €/mc contro una media nazionale di 0,91 €/mc) ma più elevati se si fa riferimento alla popolazione servita (95,11 €/ab contro 78,09 €/ab).

L'analisi degli standard qualitativi indicati nella Carta del servizio presenta risultati contrastanti: da una parte si rilevano impegni con la clientela, in termini di tempistica, che corrispondono spesso agli standard più elevati a livelli nazionale – in particolare per quanto riguarda i tempi di esecuzione degli allacciamenti, i tempi di cessazione della fornitura, i tempi di risposta a richieste scritte da parte degli utenti ed i tempi di risposta ai reclami – dall'altra si segnalano la frequenza di fatturazioni, la verifica del funzionamento dei contatori ed il controllo dei livelli di pressione inferiori agli standard medi nazionali.

La Tariffa Reale Media di ambito si posiziona su livelli superiori alla media e presenta un trend in aumento. Al 2010 è prevista una TRM di 1,71 €/mc, che cresce progressivamente fino a giungere a 2,13 €/mc nel 2020.

Poiché l'avvio della pianificazione di lungo periodo è recente (2009), non sono ancora disponibili le verifiche fornite dalle revisioni tariffarie. Viceversa, l'osservazione degli sviluppi di costi e tariffe nei primi anni di affidamento ci permettono di evidenziare come, in assenza di un ingente finanziamento pubblico, la realizzazione degli interventi infrastrutturali impatti significativamente sui livelli tariffari necessari al raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario e che, di conseguenza, anche in presenza di costi unitari non particolarmente elevati, se la tariffa di ambito non è caratterizzata da livelli di partenza particolarmente bassi (ovvero, dall'azione del vincolo del k sugli incrementi annuali), la soglia dei 2 euro al metro cubo rappresenta un valore raggiungibile.

12.4 Gestione del SII nell'ATO Medio Valdarno

L'Ambito Territoriale Ottimale n. 3 Medio Valdarno rappresenta un territorio di importanza strategica: esso interessa 4 Province toscane (Firenze, Prato, Pistoia e Arezzo), per un totale di 49 Comuni, nei quali risiede circa un terzo della intera popolazione regionale (1,2 milioni di abitanti).

Publiacqua S.p.A., affidataria, a far data dal 1° gennaio 2002, della gestione del servizio idrico integrato nell'Ambito Territoriale Ottimale in questione, è stata costituita nel 2001, originariamente in forma di società pubblica interamente partecipata da Enti Locali (Comuni).

All'esito di un processo di trasformazione avvenuto nel 2006, Publiacqua S.p.a. ha acquisito la forma di società mista, sul modello del Partenariato Pubblico- Privato Istituzionalizzato di matrice comunitaria. Per la precisione, la procedura ad evidenza pubblica (c.d. gara a doppio oggetto) bandita al fine di selezionare il socio privato a cui attribuire sia una quota pari al 40% delle partecipazioni sociali, sia specifici compiti operativi ha condotto alla scelta, quale partner privato di Publiacqua S.p.a., della società Acque Blu Fiorentine S.p.A., la cui compagine risulta costituita da una pluralità di aziende pubbliche e private, fra le quali figurano Acea S.p.A., Suez Environment S.p.A., MPS S.p.A.

Nella sua qualità di gestore del S.I.I. nell'ATO di riferimento, Publiacqua si occupa dei servizi di captazione, adduzione, trattamento, convogliamento e distribuzione delle acque. Essa cura, inoltre, la gestione integrata del sistema depurativo ed il collettamento delle acque reflue. La Convenzione di Affidamento, stipulata in forma di convenzione-tipo, è stata sottoscritta in data 20 dicembre 2001 tra l'Autorità di Ambito e Publiacqua S.p.a ex art. 11 comma 2 della legge 5 gennaio 1994 n. 36; parte integrante di essa sono Patti aggiunti ed i relativi allegati. La Convenzione in questione è stata poi modificata, all'esito di emendamenti succedutisi nel corso degli anni 2002-2005, in data 8 giugno 2005.

Per quanto riguarda la disciplina in Convenzione delle responsabilità e dei rischi connessi alla gestione si rileva, come di consueto, una generale attribuzione degli stessi in capo all'esercente, con esplicito sollevamento dell'Autorità. L'esame del complesso delle clausole contrattuali evidenzia una disciplina di alcuni aspetti analoga a quella osservata nella maggior parte dei documenti analizzati. Si richiamano, a titolo di esempio: 1) l'attribuzione del potere di modifica di alcune disposizioni contrattuali (perimetro di gestione e piano degli interventi) in capo al solo regolatore; 2) la predisposizione di meccanismi di tutela del gestore da rischi di domanda connessi a errori di pianificazione (sono previste correzioni in aumento e revisioni straordinarie della TRM in caso di scostamenti, eccedenti una certa soglia, dei ricavi rispetto alle previsioni). Particolarmente interessante è inoltre la disciplina fissata in Convenzione del monitoraggio delle *performances* del gestore, specie per quanto concerne gli obiettivi di investimento fissati nel Piano e i livelli minimi di servizio fissati da obblighi di legge e clausole contrattuali. Il Disciplinare istituisce un sistema di indicatori e parametri attraverso cui misurare la qualità del servizio reso all'utenza e il rispetto degli "standard tecnici", intesi come livelli di servizio correlati a programmi di intervento. Tali indicatori sono identificati da una definizione, un'unità di misura, una formula che esprime l'algoritmo fra le variabili considerate nel calcolo o una descrizione che specifica le informazioni sintetizzate dall'indicatore, nonché il valore minimo da raggiungere per non incorrere in penalizzazione. A tali indicatori è commisurato il corrispettivo tariffario, per cui il mancato raggiungimento dà adito a decurtazioni della tariffa, nonché a sanzioni ulteriori il cui ammontare è determinato in termini di percentuale di fatturato.

Il Piano di ambito è stato sottoposto a una prima revisione a partire dal 2005, al termine dei tre anni indicati dalla normativa come intervallo standard tra due successive programmazioni, mentre la seconda revisione, in essere dal 2007, si è resa necessaria in conseguenza dell'inserimento nel perimetro dell'affidamento di nuovi comuni.

La dotazione infrastrutturale attualmente esistente nel territorio dell'Ambito è di oltre 6 mila chilometri di rete acquedottistica e 4 mila chilometri di fognatura; la potenzialità degli impianti di depurazione in termini di abitanti equivalenti è superiore ad 1,4 milioni di abitanti. Le coperture dei tre rami del servizio integrato si attestano su livelli prossimi alla media nazionale, con una copertura del 95% per il servizio acquedotto, dell'89% per il servizio fognatura e del 70% per il servizio depurazione. La densità delle reti è,

invece, leggermente inferiore alla media nazionale ma risulta la più elevata tra le 5 aree facenti parte del panel selezionato.

L'aggiornamento delle stime relative al fabbisogno di investimenti presenta un ammontare equamente distribuito tra acquedotto e fognatura/depurazione, con un peso del finanziamento pubblico inferiore ai 5 punti percentuali. In termini parametrici, il territorio dell'ATO presenta una domanda di infrastrutture in linea con la media nazionale, per quanto riguarda l'acquedotto, e di poco inferiore alla media nazionale per quanto riguarda fognatura e depurazione.

Per quanto riguarda, invece, gli investimenti effettuati, il gestore di ambito mette in luce risultati estremamente positivi: nei primi anni di gestione, infatti, sono stati realizzati molti investimenti, per un ammontare complessivo di oltre 300 milioni di euro.

A conferma dell'elevata attenzione del gestore alla qualità del servizio, l'analisi della carta del servizio evidenzia come Publicacqua si sia impegnata a rispettare dei parametri migliori rispetto alla media nazionale su quasi tutti gli aspetti regolati. In particolare, si segnala un impegno a tempi di preventivazione, di esecuzione allacciamenti, di cessazione fornitura e di risposta a richieste e reclami da parte dell'utenza significativamente inferiori alla media nazionale. Anche per quanto riguarda la frequenza delle letture del contatore e la rapidità nell'effettuare controlli del livello di pressione si rilevano impegni sopra la media nazionale.

Per quanto riguarda il modello gestionale, l'ATO Medio Valdarno mostra dei costi operativi in linea con la media nazionale, sia in relazione ai volumi erogati (1,04 €/mc contro una media nazionale di 0,91 €/mc) che con riferimento alla popolazione servita (77,34 €/ab contro una media nazionale di 78,09 €/ab). Si rende necessaria una breve considerazione attinente il canone di concessione, che incide nella tariffa del 2010 per 0,31 €/mc, ben al di sopra della media del campione (0,14 €/mc) e nazionale (0,13 €/mc). Fra le componenti incluse in tale voce, si segnala in particolare la quota di rimborso agli EELL dei mutui pregressi (che da sola al 2010 valorizza 17,8 mln di euro).

In conseguenza del significativo ammontare di investimenti effettuati e degli elevati livelli di qualità sui quali l'affidatario si è impegnato, il corrispettivo unitario necessario per la gestione del servizio presenta valori superiori alla media nazionale attestandosi, a livelli monetari 2010, ad 1,93 €/mc. Si ritiene importante segnalare, ad ogni modo, come lo sviluppo tariffario previsto per il prossimo decennio preveda un sostanziale riallineamento della TRM dell'ambito in questione con il valore medio nazionale. È verosimile, dunque, ritenere che il Medio Valdarno abbia anticipato temporalmente l'evoluzione di altre esperienze gestionali, dando avvio prima degli altri agli investimenti programmati, e che le differenze tariffarie siano semplicemente il riflesso di questa situazione.

I principali risultati riportati nella prima revisione sono misurati in termini di scostamenti rispetto a quanto programmato in occasione della prima pianificazione. L'impatto tariffario in termini reali è risultato piuttosto contenuto (con un incremento del 4% rispetto a quanto previsto tre anni

prima) e riflette sostanzialmente l'incremento dei costi operativi (di entità simile). La riduzione dei volumi erogati, negativa se analizzata in termini assoluti (presenta uno scostamento di oltre il 6%), equivale comunque alla metà rispetto a quella realizzatasi a livello nazionale (oltre il 13%). Le componenti tariffarie legate agli investimenti confermano che quasi tutti gli interventi originariamente programmati sono stati effettivamente realizzati, con scostamenti ridotti rispetto a quanto avvenuto negli altri Ambiti.

12.5 Gestione del SII nell'ATO Unico Puglia

La Legge Regione Puglia del 6 settembre 1999, n. 28, e successive modificazioni ed integrazioni, ha delimitato il territorio della Regione Puglia in un unico ambito territoriale ottimale, definito ATO Puglia. Attualmente, l'ATO Puglia costituisce il più grande ATO italiano in termini di popolazione servita; gestore unico del servizio idrico integrato è l'Acquedotto Pugliese S.p.A., quale affidataria diretta in forma di società pubblica.

L'Acquedotto Pugliese S.p.A. nasce dalla trasformazione dell'Ente Autonomo per l'Acquedotto Pugliese in S.p.A. a totale partecipazione pubblica, in forza di quanto stabilito dal D.Lgs. n. 141/99. Le azioni della società, originariamente detenute in forma totalitaria dal Ministero del Tesoro, sono state, con la legge 28 dicembre 2001 n. 448, art. 25 comma 4, trasferite alle Regioni Puglia, per l'87%, e Basilicata (13%). Nel mese di maggio 2010, la Giunta regionale pugliese ha approvato un disegno di legge regionale che punta a regolare il governo e la gestione del servizio idrico integrato e a costituire l'azienda pubblica regionale "Acquedotto pugliese - AQP", attraverso l'acquisizione delle quote oggi detenute dalla Regione Basilicata. In ragione della partecipazione pubblica totalitaria (Enti Locali) Acquedotto Pugliese S.p.A. si configura, quindi, come una società pubblica.

Il Gruppo AQP attualmente gestisce il servizio idrico integrato nell'Ambito Territoriale Ottimale Puglia; esso, inoltre, gestisce il servizio idrico in 12 Comuni della Regione Campania (appartenenti all'ATO Calore Irpino); provvede al servizio di fornitura idrica in subdistribuzione a favore di Acquedotto Lucano; provvede alla gestione di due impianti di potabilizzazione a servizio dell'ATO Basilicata (precisamente, Camastra ed Acquedotti Metapontini).

AQP presenta, ad oggi, un bacino di utenza di oltre 4 milioni di abitanti residenti, pari a circa il 7% dell'intero mercato nazionale.

L'affidamento del servizio ad AQP a seguito della trasformazione in S.p.A. costituisce il risultato dell'*iter* che di seguito si illustra.

Con le ordinanze del 22 marzo 2002, n. 3184 e n. 3188, il Ministro dell'Interno-Delegato per il coordinamento della Protezione Civile, ha, rispettivamente, attribuito al Commissario Delegato per l'Emergenza socio-economica-ambientale in Puglia (nella persona del Presidente della Regione Puglia), il compito di provvedere, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 36/1994, all'avvio dell'attuazione del servizio idrico integrato, alla predisposizione del piano tecnico-finanziario ed alla approvazione delle disposizioni urgenti relative all'emergenza realizzatasi nel settore idrico nella Regione Puglia,

attraverso un programma di interventi urgenti e necessari per fronteggiare la situazione di crisi idrica.

Con la “Convenzione per la gestione del servizio idrico integrato nell’ambito territoriale ottimale Puglia” del 30 settembre 2002 il Commissario Delegato, nelle more della costituzione dell’Autorità d’Ambito, ha affidato all’Acquedotto Pugliese S.p.a. la gestione del servizio idrico integrato nell’ATO Puglia, sino alla data del 31 dicembre 2018. La Convenzione in questione costituisce attuazione dello schema di convenzione e del relativo Disciplinare adottato con Decreto Commissariale del 30.09.2002 n. 295, ai sensi dell’art. 8 comma 2 della L.R. n. 28/1999. In tali atti vengono definiti i rapporti inerenti la gestione del servizio idrico integrato nell’ATO Puglia. In particolare, il Disciplinare Tecnico fissa i principi generali ai quali il Gestore deve conformare l’attività ad esso demandata, nonché i criteri di determinazione delle sanzioni previste nella Convenzione medesima e le procedure relative all’inventariazione dei beni e delle opere affidate al Gestore ed i controlli sull’attività di gestione da parte dell’Autorità d’Ambito. Con la sottoscrizione della Convenzione, AQP ha assunto una serie di obblighi nei confronti dei clienti e dell’AATO, impegnandosi a conseguire i livelli minimi di servizio stabiliti nel Disciplinare Tecnico e nel Piano d’Ambito.

Segnatamente, la società provvede alla gestione del ciclo integrato dell’acqua, per quanto concerne la captazione, potabilizzazione, trasporto di acqua (trasferimento, sollevamento e adduzione), distribuzione di acqua ad usi civili, collettamento e depurazione delle acque reflue, nel rispetto dei principi generali previsti dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994, intitolata “Principi sull’erogazione dei servizi pubblici”. La società assume l’obbligo di conformare il proprio comportamento nei confronti degli utenti a criteri di uguaglianza, obiettività, giustizia ed imparzialità, ed ispirandosi al principio di eguaglianza dei diritti, di non discriminazione e di parità di trattamento. L’impegno prioritario della società è di garantire un servizio continuo e regolare cercando di evitare eventuali disservizi ovvero riducendone la durata ai tempi strettamente necessari all’intervento tecnico. Le interruzioni del servizio potranno essere imputabili soltanto a cause eccezionali, quali guasti, attività di manutenzione necessaria per garantire il corretto funzionamento delle opere e la qualità dell’acqua, cause di forza maggiore. L’AQP garantisce, inoltre, la partecipazione dell’utente alle diverse fasi del servizio, affinché costui possa verificare la corretta erogazione dei servizi forniti. Gli utenti e l’AQP possono collaborare per il miglioramento del servizio: a tal fine l’utente ha la facoltà di presentare reclami ed istanze, produrre memorie e documenti, prospettare osservazioni, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio.

Da ultimo, si rileva che, in applicazione della legge regionale n. 8 del 26 marzo 2007 e dell’art. 148, comma 1, D. Lgs. n. 152/2006 (c.d. Testo Unico Ambientale), tra i Comuni della Regione Puglia è stata costituita, in forma di Consorzio obbligatorio, l’Autorità d’Ambito per la gestione del servizio idrico integrato. Il Consorzio è costituito a tempo indeterminato, *in considerazione delle funzioni istituzionali delegate e permanendo il vincolo obbligatorio*

imposto dalla legge. Il Consorzio ha lo scopo di organizzare il servizio idrico integrato nell'ambito dell'ATO Puglia, quale risulta delimitato dalla legge regionale pugliese n. 28/1999, e di provvedere alla programmazione ed al controllo della gestione di detto servizio.

Per quanto concerne l'analisi dei profili di regolazione del servizio e del rapporto Ato-Gestore, nonché la disciplina delle obbligazioni, rischi e responsabilità connessi alla gestione del servizio, l'esame della Convenzione e degli Allegati ha messo in luce un livello di specificazione delle clausole contrattuali inferiore alla media. Come di consueto, la Convenzione fissa un principio generale di attribuzione dei rischi e responsabilità gestionali, compresi quelli derivanti dalla gestione delle opere affidate in capo all'esercente, con espressa esclusione di responsabilità da parte degli Enti affidanti e loro dipendenti. Alla scadenza dell'affidamento, analogamente a quanto disposto dagli altri documenti analizzati, i beni e le opere affidate ritornano di proprietà degli Enti, mentre per la valutazione del capitale investito alla scadenza si rinvia ai criteri di legge (valore netto contabile), con i consueti limiti sotto il profilo degli incentivi all'investimento. Di maggiore interesse appare l'istituzione di un sistema di monitoraggio della qualità del servizio reso all'utenza, basato sulla predisposizione di indicatori di performance specificati nel Disciplinare tecnico allegato alla Convenzione di gestione. Tali indicatori sono identificati da una definizione, un'unità di misura, una formula che esprime l'algoritmo fra le variabili considerate nel calcolo o una descrizione che specifica le informazioni sintetizzate dall'indicatore, nonché il valore minimo da raggiungere per non incorrere in penalizzazione, determinata in percentuale al fatturato.

Sotto il profilo infrastrutturale AQP evidenzia dimensioni peculiari: l'estensione della rete di distribuzione raggiunge i 16 mila km, mentre 9 mila km è la lunghezza delle reti di raccolta reflui e collettamento. La capacità degli impianti di depurazione espressa in abitanti equivalenti è pari a 4,4 milioni. La marcata vocazione turistica del territorio pugliese ha un considerevole impatto nella gestione del SII, che deve far fronte ai picchi di domanda idrica nei periodi estivi, in cui la disponibilità di risorsa è ridotta, nonché all'incremento del carico inquinante nelle acque reflue con conseguente "stress" degli impianti di trattamento a valle della filiera. È divenuto ormai un luogo comune il fatto che l'Acquedotto Pugliese rappresenti il sistema acquedottistico più esteso d'Europa, purtroppo molto meno conosciuta è la considerevole scarsità d'acqua che caratterizza la regione – dovuta alla natura geologica del territorio – e che rende AQP uno dei più grandi acquirenti di acqua all'ingrosso. Il principale fornitore è la Regione Basilicata, seguita da Molise e Campania, in cui sono presenti le ricche sorgenti della catena appenninica. Le caratteristiche geomorfologiche vincolano l'organizzazione industriale del servizio ed il modello gestionale dando luogo a delle fisiologiche rigidità che trovano maggior espressione nei costi operativi. L'esempio più rappresentativo del fenomeno è la spesa per l'acquisto di acqua all'ingrosso, che costituisce una componente esogena della struttura dei costi non soggetta ad efficientamento.

A valle della sintetica descrizione dei tratti salienti di AQP, la lettura dei dati di costo operativo rilevabili dal Piano d'ambito risulta più trasparente e

coerente con la realtà pugliese. Infatti l'incidenza al metro cubo, pari a 1,21 € nel 2010 è superiore sia alla media del panel di aziende studiate (1 €/mc) sia alla media nazionale (0,91 €/mc). Il parametro rientra, invece, nella norma se rapportato agli abitanti: in tal caso è pari, nel 2010, a 70,7 €/ab, al di sotto sia della media campionaria, sia di quella italiana (rispettivamente di 75,1 €/ab e 78,1 €/ab). È importante segnalare che i comuni hanno rinunciato alla copertura tariffaria del debito pregresso maturato per investimenti realizzati prima dell'avvio della tariffa a Metodo Normalizzato; al riguardo, tuttavia, si segnala che l'impatto appare comunque limitato dal fatto che le principali opere realizzate da AQP, fin dai tempi dell'Ente Autonomo – facente capo al Ministero del Tesoro – sono state finanziate con fondi statali.

La prima revisione del piano d'ambito è avvenuta in ritardo rispetto ai tempi stabiliti dal D.M. 1/8/96, circa sette anni dopo la sua approvazione avvenuta nel 2003. Il percorso di revisione, rallentato principalmente dal livello di conflittualità tra AATO e gestore, ha subito un'ulteriore battuta d'arresto anche per la mancata approvazione da parte dell'allora Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche della revisione condotta nel 2008, che ha comportato un ulteriore allungamento dei tempi. Questa esperienza suggerisce, in prospettiva, la necessità di introdurre dei meccanismi di riconciliazione tra regolatore e regolato, che siano in grado di governare gli effetti del potenziale disaccordo tra le parti. L'aggiornamento delle componenti tariffarie ha fatto registrare una riduzione in termini reali della TRM (-5%), da attribuire ad una riduzione degli investimenti realizzati rispetto a quelli previsti originariamente. Ciò è rilevabile dallo scostamento della voce ammortamento e remunerazione, pari al 60% rispetto alle previsioni di piano. Il delta negativo è stato in parte compensato da un maggior riconoscimento di costi operativi, che in termini assoluti ha fatto registrare un +6,5%. Al riguardo è utile segnalare che tra le molteplici cause all'origine della ridotta attuazione del piano degli interventi vi sono una serie di accadimenti quali: il mancato rilascio da parte degli Enti competenti delle autorizzazioni necessarie all'avvio dei lavori (valutazioni di impatto ambientale, etc.) il ritardo nell'approvazione del POT (piano operativo triennale) da parte dell'Autorità d'Ambito e, infine, il minor ricavo introitato da AQP a seguito sia delle errate previsioni sui consumi di risorsa, sia perché alcuni Comuni sono venuti meno nel conferire il servizio al legittimo affidatario.

L'esito della revisione sugli investimenti ha dato luogo ad una nuova pianificazione, con conseguente riduzione del fabbisogno di interventi riconducibile a due fattori: in primo luogo, la sovrastima delle opere da realizzare, a seguito della quale è stata rivista al ribasso la previsione di nuova infrastrutturazione; in secondo luogo, una variazione della durata della pianificazione, che nel precedente programma aveva un orizzonte trentennale, con termine al 2032, e nel successivo è stato anticipato al 2018. Il fabbisogno di investimenti si attesta a 1,4 miliardi di euro, il 60% dei quali destinato al servizio acquedotto, il 31% alla fognatura e il restante alla depurazione. Tale progettualità comporterà, nei prossimi anni, un'incidenza procapite di 40,3 €/ab/anno, di poco superiore alla media del

campione (37,9 €/ab/anno), e di 6,2 €/mc medi l'anno; valore quest'ultimo inferiore sia alla media del campione (7,14 €/mc), sia a quella nazionale (9,48 €/mc).

L'esame della carta del servizio adottata da Acquedotto Pugliese posiziona l'azienda per quasi tutti gli indicatori su scale sempre inferiori sia alle migliori prestazioni standard sia alla media del panel oggetto di studio. Ne deriva che i tempi di preventivazione, esecuzione allacciamenti, cessazione fornitura, etc. si attestano su durate molto elevate. L'unico parametro rispetto al quale AQP si allinea ai risultati del focus è la frequenza delle fatturazioni (pari a quattro). Gli esiti emersi meritano alcune riflessioni relativamente agli effetti potenziali che l'estensione del territorio può avere sulla qualità del servizio offerto. In via intuitiva è ipotizzabile che, affinché siano raggiunti elevati standard di servizio, ad esempio migliorando i tempi di "lavorazione" di alcune fasi, sia necessario incrementare il numero di uffici periferici e/o di squadre di pronto intervento con conseguente aumento dei costi di gestione.

12.6 Gestione del SII nell'ATO Catania

Il territorio dell'Ambito Territoriale Ottimale di Catania coincide con quello della Provincia Regionale di Catania; i Comuni ricadenti al suo interno sono 58, e la popolazione residente comprende più di un milione di abitanti.

La relativa Autorità d'Ambito Territoriale è stata istituita in forma di Consorzio di funzioni - denominato "Consorzio di Ambito" - tra i 58 Comuni dell'Ambito e la Provincia Regionale di Catania.

Con la deliberazione n. 4 del 24 gennaio 2004, l'Assemblea del Consorzio d'ambito ha scelto, quale modello gestionale del servizio idrico integrato, l'affidamento diretto a società mista a prevalente capitale pubblico, ai sensi dell'art. 113, comma 5, lettera b) del D.Lgs. n. 267/2000, stabilendo, per la individuazione del partner privato e per la costituzione della società, il termine essenziale del 31 marzo 2004, scaduto il quale si sarebbe senz'altro dovuta attivare la procedura a evidenza pubblica per la scelta del gestore. Successivamente, il Consiglio provinciale di Catania, con la deliberazione n. 37 in data 17 agosto 2004, ha approvato lo statuto e l'atto costitutivo della società S.I.E. - Servizi idrici etnei S.p.A.: la società è stata costituita con atto notarile del 6 settembre 2004, originariamente, in forma di società a totale partecipazione pubblica con socio unico (la Provincia Regionale di Catania), quale affidataria diretta del servizio idrico integrato nell'ATO di riferimento. Con la medesima deliberazione n. 37, il Consiglio provinciale ha previsto, tuttavia, la partecipazione alla società dei Comuni associati nel Consorzio (mediante cessione al valore nominale di parte delle azioni sottoscritte dalla Provincia nei limiti massimi delle rispettive quote di partecipazione al Consorzio) e, altresì, la partecipazione di socio privato, da individuarsi mediante gara pubblica

L'Assemblea del Consorzio ATO, in data 13 settembre 2004, ha poi proceduto all'approvazione di tre ulteriori deliberazioni: la n. 7, recante conferma della pregressa delibera n. 4/2004, relativa all'affidamento diretto

del servizio a società mista a prevalente capitale pubblico, nonché presa d'atto della costituzione della S.I.E. Servizi idrici etnei s.p.a.; la n. 8, avente ad oggetto la autorizzazione ad indire la gara per la scelta del socio privato di minoranza della anzidetta società e l'affidamento del servizio medesimo e della esecuzione dei lavori ad esso connessi alla società S.I.E. con effetto a decorrere dalla data in cui il soggetto privato sarebbe divenuto a tutti gli effetti socio della società medesima; la n. 9, recante delega al Consiglio di Amministrazione per la predisposizione degli atti e l'avvio della gara avente ad oggetto, appunto, la selezione del partner privato.

La procedura ad evidenza pubblica, indetta con bando in data 28 settembre 2004, è andata tuttavia deserta; con deliberazione n. 2 del 13 gennaio 2005, l'Assemblea Consorzio ATO ha rinnovato la scelta di affidare il servizio a norma dell'art. 113 comma 5 lettera b) del D.Lgs. n. 267/2000. A seguito della conferma di una siffatta scelta, la S.E.I. – Servizi Idrici Etnei, si è trasformata, nel 2005, in una società mista partecipata al 51% da un Ente Locale ed al 49% dal raggruppamento capeggiato da ACOSSET SpA (che comprende Acque Carcaci del Fasano, Acque di Casalotto, Ama, Sidra, Csgi, Sidi, Sielte). La società risulta affidataria, per la durata di trent'anni, della gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Catania.

L'iter in questione ha dato origine ad una complessa controversia giudiziaria, avviata con la presentazione, da parte di taluni Comuni facenti parte dell'ATO (Caltagirone, Mazzarrone, San Michele di Ganzaria, Scordia e Vizzini), di un ricorso al TAR Sicilia. I Comuni hanno richiesto al giudice amministrativo sia la modifica dello Statuto SIE, sia l'annullamento della citata deliberazione del Consiglio Provinciale n. 37 del 17 agosto 2004, sia l'annullamento del bando di gara per la scelta del socio privato di minoranza e di tutti gli atti successivi al 28 settembre 2004.

In primo grado, il TAR Sicilia, con la sentenza n. 670 del 18 aprile 2005, ha rigettato il ricorso ed i motivi aggiunti. I Comuni hanno impugnato la sentenza del TAR in grado d'appello. Con la sentenza n. 589 del 27 ottobre 2006 il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, ribaltando la pronuncia di primo grado, ha statuito che la costituzione di una società mista, anche con scelta del socio privato a seguito di gara, non esime dall'espletamento di una seconda gara per l'affidamento del servizio pubblico, ed ha, conseguentemente, annullato gli atti amministrativi oggetto del ricorso. La sentenza non ha avuto esecuzione.

Ad oggi la Società SIE s.p.a. non ha raggiunto la situazione di "regime". Risulta trasferita solo una percentuale minima di gestioni preesistenti (5 comuni, con una popolazione residente pari a circa il 5% di quella totale).

I dati che sono stati oggetto della presente analisi derivano da campagne di rilevazione eseguite nel corso dell'anno 2010, in collaborazione tra gestore e ATO 2 Catania, in aggiornamento all'offerta presentata dal RTI vincitore nell'anno 2005, che aveva aggiornato il Piano d'Ambito redatto dalla Sogesid nel 2002. Le rilevazioni ed i dati utilizzati oltre ad essere rappresentative in termini di evoluzione dello stato dei servizi nell'ATO di Catania, attestano la necessità di rivedere le scelte strategiche a suo tempo operate, poiché gli

obiettivi ambientali e di servizio originariamente individuati si sono rivelati non in linea con la sostenibilità dei costi necessari al loro raggiungimento.

Dalla rappresentazione generale fornita in questa sede, pur non essendo affrontate nel dettaglio tutte le tematiche che organicamente caratterizzano una revisione di Piano d'Ambito (oggi in corso), emergono le criticità che l'ATO di Catania sta cercando di governare. Esse derivano fondamentalmente da un forte incremento, nel primo triennio, dei costi di investimento (conseguenti alla necessità di dover comprimere i tempi di realizzazione delle opere funzionali al superamento della procedura di infrazione comunitaria) e da un livello di tariffa, nel primo periodo, non più incrementabile perché già modulato sulla base del limite massimo consentito dal Metodo Normalizzato.

L'analisi dei profili di regolazione del servizio disciplinati in Convenzione ha rilevato, ancora una volta, una generale attribuzione delle responsabilità, degli oneri e dei rischi di gestione in capo all'affidante, ivi compresi quelli derivanti dalla gestione delle opere affidate, mentre è esplicitata l'esclusione espressa dell'Autorità da ogni tipo di responsabilità connessa alla gestione del servizio. Alla scadenza dell'affidamento il Gestore deve restituire gratuitamente le opere affidate, mentre per quanto concerne gli investimenti realizzati dal gestore e non completamente ammortizzati, è corrisposta un'indennità pari al maggiore dei due valori ottenuti applicando il criterio del netto contabile: 1) al capitale investito risultante dal bilancio del soggetto gestore, e 2) agli investimenti previsti dal Piano d'Ambito. Per quanto concerne la facoltà di apportare modifiche al contratto, il regolatore può variare il Piano degli interventi, mentre il Gestore può solo presentare domanda. Tra i punti di forza (*best practices*) della regolazione del rapporto contrattuale si rileva una certa protezione del Gestore dai rischi di domanda, riconducibili ad errori nelle previsioni di piano: in particolare, è prevista una revisione ordinaria della tariffa, in occasione delle revisioni programmate di Piano (ogni 3 anni) nel caso in cui il ricavo complessivo del triennio si discosti di oltre lo 0,5% rispetto alle previsioni di Piano. Qualora lo scostamento sia superiore al 2% la revisione potrà essere effettuata annualmente. Particolarmente interessante è inoltre la disciplina fissata in Convenzione sul monitoraggio delle *performances* del gestore, che presenta numerose analogie con quella predisposta in Toscana. Il Disciplinare istituisce un sistema di indicatori e parametri attraverso cui misurare il rispetto degli impegni in termini di profili qualitativi del servizio reso all'utenza (standard organizzativi) e il rispetto degli "standard tecnici", intesi come livelli di servizio correlati a programmi di intervento. Nei casi in cui il mancato raggiungimento di tali obiettivi sia imputabile al gestore (la cui responsabilità sia stata accertata in contraddittorio) si applicano le penalità previste dall'art. 37 della Convenzione.

In conseguenza delle difficoltà ad avviare la gestione unitaria del servizio idrico, il più recente, oltre che unico, documento di pianificazione approvato dall'Autorità di ambito risale al 2002. Gli aggiornamenti successivamente elaborati e messi a disposizione dall'AATO consentono di fornire un quadro conoscitivo attuale.

La dotazione infrastrutturale dell'Ambito consiste in 4.156 chilometri di acquedotto e 1.509 chilometri di rete fognaria ed una potenzialità depurativa in termini di abitanti equivalenti di circa 227 mila unità. Il grado di copertura dei tre rami del servizio presenta valori critici per quanto riguarda fognatura (32%) e depurazione (13%) mentre per quanto riguarda l'acquedotto (98%) pesa il problema della qualità della risorsa, di cui solo il 10% circa è conforme ai parametri qualitativi stabiliti dalla normativa (la cui proroga scadrà al termine del 2011).

Dall'insufficiente livello di infrastrutture rilevato nella ricognizione consegue una stima del fabbisogno di investimenti particolarmente onerosa: 1,6 miliardi di euro, equamente distribuiti tra acquedotto e fognatura/depurazione. In termini pro capite annui, tale quantità si traduce in quasi 50 €/ab/anno.

Per quanto riguarda il reperimento delle risorse necessarie al finanziamento degli interventi programmati, emergono numerose criticità. In primo luogo si segnalano quelle derivanti dalla necessità di un forte incremento, nel primo triennio di gestione, dei costi di investimento (conseguenti all'obbligo di dover comprimere i tempi di realizzazione delle opere funzionali al superamento della procedura di infrazione comunitaria, ex artt. 3 e 4 della Direttiva n. 91/271/CEE). In secondo luogo si segnala il venir meno di circa 170 milioni di euro di finanziamento, relativi al fondo vincolato ex art. 14 della Legge n. 36/94, per gli effetti prodotti dalla sentenza n. 335/08 della Corte Costituzionale. In terzo luogo, si sottolinea che il reale fabbisogno di investimenti, soprattutto per il settore fognario e depurativo, fu significativamente sottostimato. A tutto ciò, si deve aggiungere che numerosi comuni ai quali sono stati concessi finanziamenti a fondo perduto hanno mancato il raggiungimento degli obiettivi a cui le risorse erano destinate.

I costi operativi si allineano su valori prossimi alla media nazionale in termini unitari (1,15 €/mc nel 2010), mentre assumono dimensioni superiori se si guarda all'indicatore dei costi pro capite (112 €/ab).

Gli standard qualitativi indicati nella carta del servizio presentano valori generalmente inferiori alla media nazionale. In particolare, si segnalano elevati tempi di preventivazione e rimborso agli utenti per il mancato rispetto degli standard. Inoltre, nella carta non sono regolati alcuni parametri quali i tempi per l'effettuazione di controlli sul livello di pressione, la frequenza di lettura del contatore e di fatturazione e gli orari di apertura degli sportelli della sede centrale.

Lo sviluppo della TRM di Ambito evidenzia come si parta, dal 2010, da un livello contenuto, inferiore alla media nazionale (1,27 €/mc), che cresce rapidamente nei prossimi 5 anni, giungendo ad un livello di 1,54 €/mc, corrispondente ad un incremento di oltre il 21%, nel 2015. L'immediata necessità di fondi per l'avvio degli investimenti precedentemente evidenziata si inserisce, quindi, in un contesto nel quale il livello della tariffa reale media risulta, con riferimento al prossimo quinquennio, non ulteriormente incrementabile rispetto a quanto già attualmente previsto, stante il limite massimo di crescita annuale della TRM consentito dal Metodo Normalizzato. La scarsità di risorse finanziarie per realizzare gli improcrastinabili

investimenti di cui necessita il territorio rappresenta, dunque, la principale criticità che l'Ambito di Catania si trova a dover affrontare nel prossimo futuro.

In ultimo, un dato che emerge dalle risultanze dell'aggiornamento è la necessità di considerare come emergenza ambientale la categoria di scarico prodotta da abitazioni che non sono oggi dotate di fognatura dinamica e di idoneo depuratore, di cui tuttavia è prevista la realizzazione. Tale categoria è molto diffusa ed, infatti, risulta che oltre il 70% della popolazione dell'area metropolitana di Catania scarichi i reflui direttamente nella falda dell'Etna, che quindi rappresenta, al contempo, l'unica fonte di approvvigionamento di acqua ad usi potabili e la prevalente destinazione di scarichi non depurati.