



Unione europea
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport



per il tuo futuro
Programmi operativi nazionali
per la formazione e l'occupazione

Programma Operativo “Governance e Azioni di Sistema” FSE 2007 – 2013
Obiettivo 1 – Convergenza
Asse E “Capacità istituzionale”

Progetto di supporto e affiancamento operativo a favore degli Enti Pubblici delle Regioni
“Obiettivo Convergenza”
per l’implementazione della riforma del mercato dei
Servizi Pubblici Locali a rilevanza economica

LINEE GUIDA PER LA DELIMITAZIONE
DEGLI AMBITI TERRITORIALI
OTTIMALI NEL SETTORE IDRICO

Aprile 2013

Convenzione tra Dipartimento Affari Regionali e Invitalia del 20 ottobre 2010



EXECUTIVE SUMMARY	3
1. DEFINIZIONI E CRITERI DI LEGGE IN MATERIA DI AMBITI OTTIMALI: NOZIONI PRELIMINARI	4
1.1. Nozione di ambito territoriale ottimale nelle normative trasversali: l'art. 2 della LF 2008 e l'art. 3-bis del D.L. 138/2011	4
1.2. Livello territoriale di programmazione e di governance	7
1.3. Ambito territoriale ottimale	7
1.4. ATO e lotti di affidamento	8
2. DELIMITAZIONE DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI NELLA LEGISLAZIONE DI SETTORE.....	11
3. PROPOSTA METODOLOGICA PER LA DELIMITAZIONE DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI NEL SII	18
3.1. Analisi dell'assetto territoriale e definizione della domanda.....	18
3.2. Definizione della funzione di produzione.....	18
3.3. Costi di agenzia e della governance.....	20
4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	22

EXECUTIVE SUMMARY

Le presenti linee guida hanno l'obiettivo di suggerire un possibile percorso metodologico finalizzato alla delimitazione di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), tali da realizzare economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio. Si tratta, in sostanza, di definire un modello che soddisfi una molteplicità di obiettivi di tipo quantitativo (minimizzazione del costo di produzione) e qualitativo (qualità, universalità del servizio, eccetera) non sempre compatibili fra loro.

Il testo, dopo avere analizzato in termini generali la legislazione relativa alla delimitazione degli Ambiti, specifica successivamente le previsioni contenute nella legislazione di settore e le relazioni che intercorrono fra il livello della pianificazione, quello della definizione della governance amministrativa territoriale e quello dell'organizzazione gestionale. L'approccio metodologico suggerito è basato su: a) analisi dell'assetto territoriale e della definizione della domanda; b) definizione della funzione di produzione; c) costi di agenzia e della governance.

In prima approssimazione la delimitazione degli Ambiti Territoriali Ottimali potrebbe coincidere con le nuove province e città metropolitane così come ridefinite dalla recente normativa (popolazione > 350.000 e estensione territoriale > 2500 kmq), operando comunque una verifica sull'opportunità di accorpate ad Ambiti limitrofi quelli di dimensione prossima a tali limiti inferiori.

Altro aspetto da considerare nella ridefinizione dei confini territoriali degli Ambiti Ottimali è quello dell'unità dei bacini idrografici, della localizzazione delle risorse e delle infrastrutture di approvvigionamento primario. In molte aree, infatti, la lontananza tra i centri di produzione della risorsa, l'uso conflittuale con utenze diverse da quelle civili (agricole, industriali, idroelettriche) ed il rispetto della legislazione ambientale in tema di salvaguardia ed uso sostenibile delle risorse idriche e dell'ambiente possono essere affrontate ad una scala molto più estesa di quella provinciale. Ciò comporta non di rado la definizione di strutture di approvvigionamento primario sovra-ambito, la cui interazione con i gestori del servizio all'utenza va necessariamente considerata nella delimitazione degli Ambiti.

Con riferimento alla corrispondenza tra ATO e gestore, condizione questa che anche a livello normativo è solamente auspicata e non imposta, essa va perseguita nel medio-lungo periodo, attraverso l'adozione di una gestione coordinata fra i gestori esistenti nel rispetto del principio dell'unitarietà (versus unicità). Il gestore unico per ambito comporta costi di agenzia, che possono essere ridotti adottando uno schema organizzativo basato su una delimitazione dell'Ambito su scala regionale, consentendo almeno temporaneamente che gli affidamenti avvengano per sub-ambiti di dimensione provinciale, assicurando al tempo stesso un governo unitario dell'intero processo attraverso un'unica tecnostruttura regionale, eventualmente articolata sul territorio.

1. DEFINIZIONI E CRITERI DI LEGGE IN MATERIA DI AMBITI OTTIMALI: NOZIONI PRELIMINARI

La nozione di Ambito Territoriale Ottimale (ATO) per l'organizzazione dei servizi pubblici locali (SPL) fa la sua prima apparizione nel nostro ordinamento nell'ambito della disciplina del settore idrico, dapprima con la L. 319/1976 (cd. Legge Merli) e poi con la L. 36/1994 e, qualche anno più tardi, in quella dei rifiuti con il D.Lgs. 22/1997 come soluzione organizzativa per superare la frammentazione sia dell'offerta che della domanda. Imprese molto piccole incapaci spesso di operare al di fuori dei confini municipali e un eccessivo numero di enti locali committenti (indipendentemente dalla natura dell'affidamento) vengono ritenuti, soprattutto nelle regioni meridionali, entrambi fattori ostativi della crescita industriale del settore.

1.1. Nozione di Ambito Territoriale Ottimale nelle normative trasversali: l'art. 2 della LF 2008 e l'art. 3-bis del D.L. 138/2011

Oltre che per finalità di politica industriale nelle normative settoriali, la materia dell'organizzazione dei SPL in ambiti ottimali ha catturato l'interesse del legislatore nazionale come materia in grado di influire sugli equilibri di finanza pubblica, con riferimento in particolare al costo degli organi di governo degli stessi Ambiti, proporzionale nel complesso al loro numero e, dunque, estensione territoriale. Di qui l'art. 2, comma 38 della L. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008), disposizione tutt'ora ancora vigente, la quale richiamando i principi "dell'efficienza e della riduzione della spesa", chiedeva alle Regioni di rideterminare gli ATO a) valutando prioritariamente, nel rispetto dei criteri e principi stabiliti nelle normative settoriali, l'attribuzione delle funzioni in materia alle province o alle regioni o, in alternativa, alle forme associative tra comuni e b) di destinare i risparmi derivanti dall'attuazione delle stesse norme al potenziamento degli interventi di migloria e manutenzione ordinaria e straordinaria delle reti e delle infrastrutture di supporto nei rispettivi Ambiti Territoriali, nonché al contenimento delle tariffe per gli utenti domestici finali". Obiettivo della norma è aumentare l'estensione degli ATO, nel settore idrico e dei rifiuti, per ridurre il costo amministrativo di un numero troppo elevato di organi di governo, compatibilmente con le finalità assegnate dalle normative settoriali.

In maniera trasversale e con finalità diverse è intervenuto anche l'art. 3-bis del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (L. 144/2011 e s.m.i.) come da ultimo integrato dall'art. 34, comma 16 del decreto legislativo "Cresci Italia 2.0" (D.L. 179/2012).

L'art. 3-bis, comma 1 – *rubricato Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali* – prevede per tutti SPL a rete che:

*A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica in **ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio**, entro il termine del 30 giugno 2012. La **dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale**. Le regioni possono individuare specifici **bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale**, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai*

sensi dell'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Fermo restando il termine di cui al primo periodo del presente comma, è fatta salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali di dimensione non inferiore a quelle indicate nel presente comma. Decorso inutilmente il termine indicato, il Consiglio dei ministri, a tutela dell'unità giuridica ed economica, esercita i poteri sostitutivi di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, comunque tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio (enfasi aggiunta).

L'articolo in esame non è stato toccato dalla pronuncia di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 199/2012 ed in particolare il comma 1 resta efficace non avendo una valenza propedeutica alle disposizioni dell'abrogato art. 4, anche se la sua finalizzazione, ancorché generica, alla “tutela della concorrenza e dell'ambiente” [e, come noto, formula di rito per legittimare l'intervento dello Stato in materie di competenza regionale] ne condiziona in qualche modo il rango di norma a se stante, anche in virtù delle considerazioni che vengono esposte di seguito.

In effetti, la *ratio* primaria della previsione è il superamento della frammentazione nell'offerta di SPL attraverso la promozione di processi di concentrazione orizzontale (fusioni o aggregazione fra imprese), da cui il richiamo alle economie di scala e alle economie di differenziazione: un obiettivo potenzialmente in conflitto con quello della “tutela della concorrenza”, che pure costituisce l'*incipit* della norma, e che veniva declinato nell'art. 4. Tanto più essendosi “diradato” lo scenario concorrenziale, a seguito della riammissione di legittimità di forme diverse di affidamento oltre quelle concorsuali e dell'indebolimento delle previsioni in materia di concorrenza *nel* mercato, la norma perde ulteriormente pregnanza nelle sue finalità pro-concorrenziali, tanto più che le normative settoriali, in maniera esplicita quella in materia di servizio idrico e di ciclo dei rifiuti, prevedono l'organizzazione per ambiti e forniscono criteri utili alla loro delimitazione in linea anche con più ampie finalità ambientali (pure menzionate nell'art. 3-*bis*), sociali e economiche.

Ad attenuare la portata applicativa della norma vale osservare che non contenendo l'art. 3-*bis* una clausola di prevalenza sulle discipline settoriali e, atteggiandosi la stessa a norma generale rispetto alla disciplina settoriale, la stessa dovrebbe, secondo i principi dell'ordinamento giuridico, risultare cedevole rispetto alla disciplina speciale. Al comma 1 si prevede peraltro che “è fatta salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti [...]”.

Quanto ai motivi di deroga rispetto alla dimensione almeno provinciale degli Ambiti¹, questi si riferiscono a criteri di “differenziazione territoriale e socio-economica”, sostanzialmente riconducibili – al di là dalla vaghezza dell'espressione – a quei fattori demografici, sociali, ecc. già menzionati nelle legislazioni di settore che, in definitiva, finiscono per indebolire ulteriormente il carattere prescrittivo dell'art. 3-*bis*.

Ma al di là del valore prescrittivo delle norme di carattere nazionale, la materia della delimitazione territoriale degli Ambiti nei quali programmare, organizzare e affidare la gestione dei servizi pubblici locali è fondamentale ai fini del conseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia e sostenibilità ambientale che contraddistinguono la prospettiva strategica dei SPL condivisa da questo *Progetto di supporto e*

¹ Sembrano richiamati più per restituire con una mano agli enti territoriali quei margini di discrezionalità (e di creatività) che gli vengono tolti con l'altra.

affiancamento operativo nell'ambito del programma operativo "Governance e Azioni di Sistema" FSE 2007-2013.

In questa prospettiva di *governance*, assume rilievo la norma sulla soppressione delle Autorità d'Ambito (AATO)² e anche i recenti interventi normativi volti alla semplificazione e all'accorpamento di funzioni amministrative e alla soppressione o razionalizzazione di enti che svolgono funzioni amministrative (enti, società o aziende), oggetto dell'art. 9 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, cd. Decreto sulla *Spending Review* (convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135).

Appare inoltre opportuno evidenziare come la definizione dei bacini ottimali vada ad intrecciarsi con la previsione della soppressione e accorpamento delle Province e con la creazione delle città metropolitane di cui al già citato decreto sulla *Spending Review* e all'ultimo Decreto Legge 5 novembre 2012, n. 188 recante *Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane*. Ne discende che, anche nel caso in cui le delimitazioni siano state effettuate e ancorché conformi alle norme, occorrerà valutare i loro confini alla luce della nuova configurazione dell'assetto amministrativo locale che discenderà dall'applicazione di tali norme.

Quindi anche nel caso in cui la delimitazione degli Ambiti sia stata effettuata dalle regioni sulla base dei criteri applicabili per quel settore e per quella fattispecie, la necessità di adeguarsi per tempo alle delimitazioni geografiche delle nuove province o alle nuove città metropolitane dopo il programmato riordino e la possibilità in ogni caso di rivedere i confini degli ambiti alla luce delle esperienze accumulate in questi anni, consigliano di sfruttare l'opportunità di utilizzare la legge regionale per la riassegnazione delle funzioni delle AATO che decadranno definitivamente il 31.12.2012 per l'eventuale ridelimitazione degli ambiti.

In conclusione, le opzioni percorribili in materia di dimensione geografica degli ATO possono essere così classificate:

- 1) dimensioni provinciali;
- 2) dimensioni sovra-provinciali;
- 3) dimensioni inferiori a quelle provinciali, formulate:
 - a) con il ricorso ai motivi di deroga ammessi dall'art. 3-bis, comma 1, in funzione di criteri di "differenziazione territoriale e socio-economica";
 - b) in conformità con le norme settoriali;
 - c) in difformità rispetto ai criteri settoriali di cui al punto b) e senza ricorrere ai motivi di deroga di cui al punto a).

Tanto più nei casi in cui non vi sia coerenza fra i criteri seguiti e le indicazioni di legge – ma auspicabilmente anche se tale coerenza formale sussiste – è necessario rendere trasparenti le motivazioni delle scelte e le procedure seguite, portando evidenza dei vantaggi conseguibili in termini di efficienza, efficacia, economicità, sostenibilità ambientale, tutela della concorrenza, ecc., come richiamati nelle leggi stesse.

² L. 42/2010 che ha investito le regioni del compito di ri-attribuire le funzioni attualmente svolte dalle AATO nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ricorrendo ai moduli organizzativi ritenuti più adeguati a garantire l'efficienza e l'efficacia dei servizi.

A tale fine, può essere opportuno a questo punto introdurre alcune distinzioni concettuali tra: (i) livello territoriale di programmazione, organizzazione e di governo dei servizi, (ii) ambito o bacino territoriale ottimale (bacino di servizio ottimale) e (iii) lotto affidamento (di cui il lotto gara costituisce una fattispecie).

Per ciascuno di tali livelli o nozioni vengono approfondite di seguito le finalità che vi si possono associare e i parametri rilevanti di analisi.

1.2. Livello territoriale di programmazione e di governance

Il bacino di programmazione identifica il livello territoriale, di norma regionale, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo, pianificazione, programmazione e costituisce il punto di riferimento della governance dei servizi e dei diversi attori istituzionali e gestionali degli stessi.

Da un punto di vista analitico, **la individuazione dell'assetto ottimale delle funzioni di programmazione e regolazione deve avere riguardo alla loro efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti e ai costi di agenzia³, amministrativi e di coordinamento⁴.** La riduzione dei costi amministrativi è in un certo senso collegata al richiamato art. 2, comma 38, della LF 2008, oltre che all'art. 3-bis e, in maniera ancora più esplicita, al più recente comma 34.

I recenti interventi normativi volti alla semplificazione e all'accorpamento di funzioni amministrative e alla soppressione o razionalizzazione di enti che svolgono funzioni amministrative sono indicativi di quanto le attuali partizioni amministrative non identifichino necessariamente la dimensione ottima minima per l'esercizio delle funzioni di governo, mentre non è del tutto chiara la natura stessa di tali funzioni ai vari livelli.

In altri termini, proprio alla luce dei recenti provvedimenti governativi, l'assetto della *governance* a livello regionale e multilivello per i SPL è tutt'altro che definito e richiede che vengano individuati, sulla base di criteri di legittimità giuridico-amministrativa e razionalità economica, gli specifici compiti da esercitare, i soggetti e i relativi moduli organizzativi (gli stessi enti pubblici o loro emanazioni), e la scala territoriale più appropriata ai fini di un governo ottimale dei servizi, anche tenendo conto delle diverse specificità settoriali. Si fa al riguardo rinvio alle *Linee Guida sugli assetti istituzionali*.

1.3. Ambito Territoriale Ottimale

L'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) è l'unità minima geografica di organizzazione dei servizi così come definita dalla normativa settoriale per la realizzazione di obiettivi di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza e di sostenibilità ambientale (per il settore idrico, art. 147 del D.Lgs. 152/2006, cd. "Decreto Ambientale"), rispettando determinati vincoli territoriali.

L'Ambito Territoriale Ottimale si colloca in una posizione intermedia tra il livello di programmazione regionale e quello dell'affidamento.

³ I costi di agenzia sono quei costi che si manifestano nel rapporto principale-agente e che le parti sostengono per allineare i propri interessi. In altri termini sono rappresentati dai costi di definizione e di amministrazione del contratto, dai costi di monitoraggio e dai costi associati all'esistenza di asimmetria informativa tra principale ed agente.

⁴ Coincidono in parte con i costi di transazione che rappresentano i costi necessari per organizzare i mercati, per la ricerca dei prezzi delle merci, per la ricerca delle possibili controparti di una transazione e per la negoziazione, la redazione e l'esecuzione dei contratti.

Si può osservare che a guidare il processo di delimitazione degli ATO nella legislazione settoriale sono una molteplicità di criteri che non attengono tanto e solo alla gestione efficiente del servizio – presupposto per l’ottenimento delle “economie di scala e di differenziazione” di cui all’art. 3-bis – ma che abbracciano finalità più ampie riconducibili in particolare alla minimizzazione degli impatti ambientali e alla copertura del servizio (efficacia) anche per garantirne l’universalità.

Il raggiungimento degli obiettivi di legge richiede da parte dell’Amministrazione il ricorso a un’ampia batteria di strumenti riconducibili a funzioni di pianificazione, controllo o di regolazione, incluso il rilascio di autorizzazioni e che coinvolgono diversi attori, pubblici e privati, come imprese di gestione, agenzie regionali ambientali o della mobilità, università o centri studio, proprietari di infrastrutture, oltre agli enti amministrativi.

Proprio in virtù della molteplicità e specificità di obiettivi cui è finalizzato l’ATO, la sua definizione non può essere confusa con quella degli ambiti di affidamento. Le due nozioni presentano, come si vedrà meglio nella sezione che segue, notevoli diversità e rispondono a finalità in larga parte distinte: la delimitazione degli ATO da parte delle Regioni è fondata sulle strategie anzidette di carattere ambientale, sociale, di sviluppo territoriale e di efficienza ed efficacia del servizio; quella degli Ambiti di affidamento su esigenze più specificamente gestionali e dunque sulla necessità di assetti produttivi efficienti in grado di sfruttare economie di scala e di densità e di promuovere la concorrenza.

Prima di arrivare alla definizione di una metodologia per l’individuazione dei bacini o ambiti territoriali ottimali, è opportuno richiamare l’attenzione su almeno tre piani di riflessione che si sovrappongono tra loro:

- a) quello dei “contenuti” – la tutela della risorsa, l’organizzazione dei servizi, ecc.;
- b) quello territoriale – la conseguente definizione dei bacini ottimali;
- c) quello del rapporto fra ATO e lotti di affidamento.

Ad essi si aggiunge l’ulteriore questione della *governance* dei servizi, che andrebbe vista ai due livelli di regia: negli ATO e fra gli ATO.

1.4. ATO e lotti di affidamento

La *ratio* primaria dell’art. 3-bis è il superamento della frammentazione della *governance* e della gestione dei SPL, attraverso la promozione di processi di concentrazione orizzontale a dimensione “*almeno provinciale*”. Al tempo stesso, la delimitazione degli ATO in funzione di “*economie di scala e di differenziazione tali da massimizzare l’efficienza del servizio*” suggerisce l’identificazione fra ATO e bacini di affidamento, condizione non necessariamente coerente con l’obiettivo di efficienza e potenzialmente in conflitto con quello della “*tutela della concorrenza*”, che pure costituisce l’*incipit* della norma e che veniva declinato dall’ormai abrogato art. 4. ad attenuare la portata applicativa della norma, tuttavia:

- a) in ordine alla dimensione territoriale dell’ATO: (i) al comma 1 si prevede che “*è fatta salva l’organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti [...]*”; (ii) la dimensione provinciale può essere inoltre derogata in base a criteri di “*differenziazione territoriale e socio-economica*”, molto vaghi e difficilmente traducibili in

prescrizioni operative, i quali in definitiva finiscono per indebolire ulteriormente la portata prescrittiva dell'art. 3-bis;

- b) in ordine al secondo aspetto, la conversione in legge del D.L. 179/2012 sembra aver reso meno cogente il legame fra ATO e bacini di affidamento. Mentre infatti il testo originario dell'art. 34 (comma 13) sanciva che *“le procedure di conferimento della gestione [...] sono effettuate unicamente per ambiti o bacini territoriali omogenei [...]”* (enfasi aggiunta), il testo definitivo dell'art. 34 (comma 23) stabilisce che *“le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo”*. Lo spostamento di enfasi dal parametro territoriale all'ente competente sul territorio appare significativo della volontà del legislatore di rendere maggiormente flessibile il rapporto fra ATO e affidamenti.

Il ricorso a più affidamenti all'interno di uno stesso ATO può peraltro favorire forme di «concorrenza comparativa» tra *performance* di diversi gestori⁵ operanti in aree (sub-ambiti) comparabili, anche in presenza di affidamenti *in house* (sarebbe questo uno dei compiti da affidare ad una Agenzia o Autorità di regolazione dei servizi, come ad es. nel caso dell'Autorità prevista dalla L.R. Puglia 24/2012). Al tempo stesso l'affidamento di lotti ingiustificatamente estesi può agire come barriera all'entrata sul “mercato delle gare”, riducendo significativamente il numero di partecipanti.

L'Ambito Ottimale di affidamento è dunque quello che massimizza l'efficienza e l'economicità dei servizi offerti in forza di esso.

L'economicità del servizio affidato dipende in maniera diretta dalla dimensione del lotto di affidamento. Questa deve avere per obiettivo la minimizzazione dei costi totali derivanti dalla fornitura dei servizi, dati i livelli e la qualità di questi, considerando congiuntamente sia i costi di produzione che i costi di agenzia:

- a) quanto ai primi, andrebbe individuata la **Dimensione Ottimale Minima (DOM) d'impresa, vale a dire** la scala produttiva e organizzativa che consente all'operatore di **minimizzare i costi unitari di produzione e di organizzazione (e di sfruttare al meglio le economie di differenziazione)** e rispondere al meglio agli stimoli del mercato;
- b) quanto ai secondi, va tenuto conto che i costi di agenzia sono a carico dell'ente (per le gare, le procedure di affidamento, il monitoraggio dei servizi e la vigilanza sull'assolvimento degli obblighi dell'affidatario, la copertura dei rischi, ecc.).

Se individuato secondo questi criteri, il lotto di affidamento in caso di gara, oltre a minimizzare i costi per l'amministrazione, può assicurare il massimo della partecipazione a condizioni di efficienza e, dunque, soddisfare uno dei requisiti perché la gara si concluda con la selezione del gestore più efficiente.⁶

⁵ Tramite la concorrenza comparativa (*yardstick competition*) il regolatore simula un mercato competitivo attraverso il confronto delle prestazioni di gestioni tra loro comparabili, applicando al monopolista un prezzo pari al costo medio osservato sulle altre gestioni.

⁶ Il paradigma teorico di riferimento delle gare è il modello dell'economista Demsetz in base al quale la massima efficienza è assicurata sotto condizioni molto restrittive:

- la “specificazione” del contratto (delle singole prestazioni in dettaglio) non deve essere complessa;
- la gara o asta deve essere *effettivamente competitiva* in termini di numerosità dei concorrenti, bassa incertezza sull'oggetto di asta (es. certezza di recuperare il valore degli investimenti fatti; chiara definizione del programma di esercizio, ecc.) e assenza di asimmetrie informative tra i partecipanti (*level playing field*);

Dal momento che le economie di scala non sono continue (vale a dire, oltre una certa soglia i costi per unità di servizio cessano di decrescere e possono invertire la tendenza), sotto il profilo della economicità della produzione non si giustifica una dimensione di affidamento che ecceda quella rispetto alla quale i costi unitari cessano di diminuire. Segno opposto ha invece l'andamento dei costi di agenzia per unità di servizio che, in quanto in misura consistente fissi nel loro insieme, tendono a decrescere in funzione della dimensione dell'affidamento.

Ne segue che la dimensione minima ottima di un lotto di affidamento è quella che – in forza delle opposte tendenze delle due tipologie di costi – minimizza i costi totali in rapporto alle unità di servizio.

Da notare infine che in presenza di economie di scala “lunghe” (ossia di costi di produzione decrescenti per un tratto così lungo da giustificare affidamenti di grandi dimensioni) si pone un problema di *trade-off* fra obiettivi di economicità e obiettivi concorrenziali e dunque un problema di scelta.

Può pertanto concludersi che la corrispondenza tra il perimetro territoriale dell'ATO e quello dell'ambito di affidamento, fermo restando le diverse finalità perseguite dai due livelli, non deve sempre essere verificata. Non sempre e non necessariamente la dimensione organizzativa ottimale coincide con il più efficiente assetto produttivo e, dunque, la dimensione dell'ATO e la dimensione degli ambiti di affidamento o dei lotti di gara possono essere diverse. Non si può escludere, infatti, che all'interno di uno stesso ATO possano coesistere una o più imprese che operano alle Dimensioni Produttive Ottimali (DOM).

-
- capacità di monitorare e far rispettare il contratto (da parte di enti locali o regolatori);
 - minaccia credibile di sostituzione in caso di inadempimento o fallimento.

Per altre condizioni che favoriscono l'efficienza delle gare, si vedano anche le *Linee Guida sugli affidamenti*.

2. DELIMITAZIONE DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI NELLA LEGISLAZIONE DI SETTORE

La scala territoriale in corrispondenza della quale si dispiega il processo di erogazione del servizio e di governo delle diverse relazioni tra gli attori rilevanti per i diversi servizi pubblici locali condiziona fortemente le *performance* degli stessi nei termini di efficienza, efficacia, sostenibilità ambientale e economicità in cui le stesse legislazioni di settore le hanno declinate.

Per definire le linee guida per la delimitazione degli Ambiti Territoriali Ottimali è opportuno richiamare le norme di legge che contengono principi e criteri che dovrebbero o avrebbero dovuto essere rispettate in questo processo, rimandando all'*Appendice normativa* per maggiori dettagli.⁷

La prima norma è quella contenuta nella legge n. 36/94 che, all'articolo 8, comma 1, così recita:

I servizi idrici sono riorganizzati sulla base di ambiti territoriali ottimali delimitati secondo i seguenti criteri:

- 1) *rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto delle previsioni e dei vincoli contenuti nei piani regionali di risanamento delle acque di cui alla legge 10 maggio 1976, n.319, e successive modificazioni, e nel piano regolatore generale degli acquedotti, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati;*
- 2) *superamento delle frammentazione delle gestioni;*
- 3) *conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative.*

Successivamente il D.Lgs. 152/2006 e successive modifiche, che ha sostituito integralmente la L. 36/1994, tratta l'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato nell'art.147 che così recita:

- 1) *i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione delle legge 5 gennaio 1994, n.36;*
- 2) *le regioni possono modificare le delimitazioni degli Ambiti Territoriali Ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi:*
 - a) *unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati;*
 - b) *unitarietà della gestione e, comunque, superamento della frammentazione verticale delle gestioni;*
 - c) *adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base dei parametri fisici, demografici, tecnici.*

⁷ Per una rassegna della legislazione delle Regioni "Obiettivo Convergenza", si veda il documento Invitalia "Ricognizione Dello Stato Dell'arte Del Servizio Idrico Integrato Nelle Regioni Obiettivo Convergenza", ancorché aggiornato al giugno 2011.

All'enunciazione di questi principi, che come vedremo sono in parte fra loro contrastanti, non è seguita da parte del legislatore nazionale l'elaborazione di criteri più precisi, per cui le regioni hanno ritenuto che, nel lavoro di revisione, devono continuare a considerarsi validi, e coerenti con l'insieme delle norme ancora in vigore, i sopraelencati criteri dell'art.147, comma 2 del D.Lgs. 152/2006, senza tuttavia predisporre da parte loro linee guida che ne esplicitassero la pratica applicazione, privilegiando in molti casi in sostanza la definizione di tipo amministrativo, con ambiti definiti su base provinciali o regionali. Esistono anche delimitazioni che tendono a rispettare le dimensioni territoriali dei soggetti preesistenti, ma quest'approccio non è stato seguito nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza.

È opportuno pertanto analizzare separatamente il contenuto di ognuno dei predetti criteri, cercando di superare le contraddizioni intrinseche fra di essi, per arrivare ad indicazioni operative che possano essere seguite dalle regioni.

Preliminarmente occorre chiarire il concetto di bacino idrografico nell'ambito della pianificazione ambientale.

BOX 1 - La pianificazione ambientale e il governo del Distretto Idrografico

L'attuale assetto organizzativo e regolatorio del Servizio Idrico Integrato tuttora deriva in gran parte dalla L. 36/1994 (legge Galli) che, a suo tempo, impostò una profonda riforma del settore seguendo una logica di tipo industriale che prevedeva la netta separazione delle funzioni di indirizzo e controllo (spettanti allo Stato) da quelle di conduzione e gestione (in forma unitaria a livello di Ambito Territoriale Ottimale – ATO) dei servizi di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue da affidare ad un soggetto industriale secondo le norme che regolano l'affidamento dei servizi di pubblica utilità. Negli anni successivi all'emanazione della L. 36/1994, il legislatore è intervenuto più volte sulla materia dei servizi idrici, integrando e modificando le disposizioni circa l'assetto istituzionale e organizzativo del settore fino all'emanazione del D.Lgs. 152/2006 che ha abrogato la L. 36/1994 incorporandone i contenuti.

Sul piano dell'assetto istituzionale, sono intervenute, poi, oltre al referendum popolare, le leggi che prevedono la soppressione delle AATO al 31/12/2012 e quelle che hanno istituito l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, e successivamente ne hanno trasferito i compiti all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG). Il DPCM del 20/07/2012, pubblicato il 3/10/2012, oltre a prevedere le funzioni attribuite all'AEEG, all'art.1 stabilisce che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare continua ad esercitare le funzioni in materia di servizi idrici non trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che vengono elencate all'art.3.

In generale, lo strumento attraverso il quale si gestisce la domanda di acqua e si risolvono i possibili conflitti è il bilancio idrico a livello di bacino idrografico, con il quale si valutano le risorse che possono essere messe a disposizione dell'utenza nell'arco temporale di riferimento. Molti bilanci idrici, essendo costruiti su archi temporali troppo lunghi e trascurando, quindi, i cambiamenti climatici in corso, non scongiurano il possibile verificarsi di situazioni non sostenibili. Anche la protezione delle acque dall'inquinamento, richiede una pianificazione a livello di bacino idrografico nel quale siano individuate le misure di tutela necessarie per conseguire gli obiettivi di risanamento entro i termini temporali programmati. La Direttiva comunitaria 2000/60 ha stabilito che l'Autorità competente per la predisposizione dei bilanci idrici per tutti i corpi idrici superficiali e sotterranei e per la individuazione delle misure di tutela è, l'Autorità di Distretto e lo strumento di gestione è il Piano di gestione distrettuale.

La direttiva è stata recepita in Italia attraverso il D.Lgs. 152/2006. L'attuale testo presenta, come già ricordato, numerose incongruenze e non risolve il problema delle possibili interferenze tra Piano di tutela delle acque, di competenza regionale, e Piano di gestione distrettuale, di competenza dell'Autorità di Distretto. Molte critiche ha ricevuto anche la delimitazione territoriale dei distretti. In fase di consultazione prima dell'emanazione della parte terza del D.Lgs. 152/2006, le regioni hanno espresso parere negativo su tutti i punti sopra richiamati, considerando per tale motivo non emendabile il testo proposto dal governo. In particolare 3 regioni dell'Obiettivo Convergenza appartengono attualmente al Distretto Meridionale (Puglia, Campania e Calabria) mentre la Sicilia forma, da sola, un distretto. Nella recente bozza di delibera CIPE relativa alle "Linee strategiche per l'adattamento ai cambiamenti climatici, la gestione sostenibile e la messa on sicurezza del territorio" il Ministero dell'Ambiente, della Difesa del Territorio

e del Mare ha ribadito le previsioni del D.Lgs. 152/2006 che prevede la ripartizione del territorio nazionale in otto distretti idrografici e l'istituzione di un' Autorità di Bacino Distrettuale per ogni distretto idrografico.

Le competenze delle autorità di bacino (nazionali, interregionali e regionali) riguardano prevalentemente la difesa del suolo (frane, esondazioni) e la gestione delle risorse idriche, mentre il rilascio delle concessioni di derivazione e la tutela qualitativa delle acque è competenza prevalentemente regionale. In questo contesto normativo il Piano d'Ambito rappresenta un livello di pianificazione logicamente sotto ordinata, che comunque presenta caratteristiche di maggiore rigidità in relazione alla influenza che modifiche del Piano di Gestione del Distretto (previste ogni 6 anni) o del Piano di Tutela delle Acque possono avere sul Piano d'Ambito e sui contratti che regolano la gestione.

La Direttiva comunitaria imponeva agli Stati membri di predisporre e approvare entro il 22 dicembre 2009 (termine prorogato al 31 marzo 2010) i Piani di gestione dei bacini idrografici per ciascuno dei distretti in cui era stato suddiviso il territorio nazionale. In assenza di una struttura distrettuale operante, con la legge 27 febbraio 2009, n.13, era stato affidato alle Autorità di bacino di rilievo nazionale il coordinamento delle attività da condurre, unitamente alle Regioni, per la predisposizione dei Piani di gestione, alla cui approvazione avrebbero poi provveduto i Comitati istituzionali delle stesse Autorità. In assenza di Autorità di bacino nazionali (Distretti di Sicilia e Sardegna), le regioni avrebbero dovuto provvedere direttamente sia alla predisposizione dei Piani di gestione che alla loro approvazione.

Tutti i Piani di gestione, per lo più somma di Piani di tutela regionale già predisposti ai sensi del soppresso D.Lgs. 152/1996, sottoposti ad un aggiornamento limitato, sono stati completati e approvati entro i termini previsti. La Commissione europea, oltre a valutare la situazione dell'Italia nei confronti dei procedimenti legali avviati dagli organi giudiziari comunitari, effettua periodicamente un'analisi delle modalità tecniche con cui vengono attuate le previsioni della direttiva quadro acque. In particolare la situazione transitoria della "governance" dei distretti idrografici, benché a tutt'oggi completamente operativa, non ha convinto gli organi comunitari preposti alla valutazione del corretto recepimento della WFD, che fra l'altro hanno osservato la mancanza di chiarezza nella distribuzione delle competenze e/o l'assenza di formali meccanismi di coordinamento tra le Autorità di bacino nazionali (considerate dagli Uffici comunitari autorità di "sotto-bacino") e le altre Istituzioni chiamate in causa (Ministero dell'Ambiente, Regioni, Province autonome, etc.).

Nella revisione dei Piani di Gestione va ricordato che, in base all'art. 9 della WFD, gli Stati Membri devono tenere in considerazione, nel momento in cui applicano il principio del *full cost recovery*, di tutti i costi dei servizi idrici, inclusi i costi ambientali e della risorsa. I Piani di gestione devono essere sottoposti a valutazione economica, confrontando varie alternative, in modo da individuare l'insieme di misure capaci di conseguire gli obiettivi nei tempi consentiti al minore costo per la collettività. In tale contesto devono trovare applicazione le metodologie per il recupero del danno; appare quindi logico che sia l'Autorità di distretto l'organismo che deve essere preposto a tali valutazioni.

Il criterio "unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati" è strettamente connesso alla necessità di assicurare che il singolo ambito appartenga per quanto possibile allo stesso bacino idrografico [vedi Box 1] e che all'interno di questo bacino si realizzi il bilanciamento fra offerta e domanda idrica per uso civile, nel rispetto ecocompatibile con gli altri usi produttivi e ambientali. Questo principio va tuttavia declinato con maggiore precisione, anche perché la diversità di estensione di bacini idrografici (da quello del Po che copre quasi integralmente il territorio di 5 regioni a quelli di poche decine di kmq di molte regioni dove i rilievi collinari sono molto vicini al mare) non consente di trasportare facilmente questa suddivisione geomorfologica a livello di ambito, dove le dimensioni devono tendere ad una maggiore omogeneità e che comunque come estensione territoriale in base agli altri criteri ha un *range* molto più ristretto. La delimitazione degli Ambiti deve piuttosto rispettare le previsioni della pianificazione sovraordinata contenuta nei piani di bacino (e adesso di gestione del distretto idrografico) sia per quanto riguarda la identificazione dei sistemi di approvvigionamento (Piano Regolatore Generale degli Acquedotti) che quelli di smaltimento delle acque reflue depurate (Piano di Tutela delle Acque), che dovrebbero essere in linea teorica quanto più possibile interne al singolo Ambito. Tuttavia mentre per quanto riguarda lo smaltimento delle acque questa condizione va certamente perseguita, nel caso dell'approvvigionamento, ove le fonti sono molto lontane dall'area di consumo con conseguente necessità di grandi e lunghe linee di trasporto, una soluzione

organizzativa per garantire il riequilibrio di offerta e domanda è quella della **creazione di una agenzia o società di approvvigionamento primario a servizio di più ambiti** in alternativa alla estensione della superficie dell'ambito fino a ricomprendere tutto il bacino idrografico. Questa società, che svolge funzioni di interesse pubblico, opera come un *acquirente unico* della risorsa, con la responsabilità della produzione e vendita dell'acqua all'ingrosso, e quindi della gestione degli schemi acquedottistici di interesse regionale multiuso e/o sovra-ambito. La società di approvvigionamento primario può infatti essere utile quando le infrastrutture (serbatoi di accumulo e condotte) sono a servizio anche di usi diversi da quelli civili e le fonti di approvvigionamento devono essere regolate dalla regione o dall'Autorità di Distretto per evitare o ridurre i danni conseguenti al loro uso conflittuale. Questa società consente anche di equilibrare fra aree diverse il costo della risorsa primaria, perseguendo un principio di equità che la stessa Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG), competente anche nel settore idrico, nei suoi documenti di consultazione ha evidenziato come un'esigenza espressa dalla maggior parte dei consumatori, che si è dichiarata favorevole ad una tariffa unica dell'acqua a livello nazionale. Nelle Regioni Convergenza, questo modello è stato adottato da tutte le regioni, seppure con caratteristiche diverse. Infatti mentre in Calabria l'intero approvvigionamento primario è stato affidato alla SORICAL S.p.A. (società mista pubblico-privata a maggioranza regionale), in Sicilia è stata costituita SICILIACQUE S.p.A (società mista a maggioranza privata) per la gestione dei grandi acquedotti, precedentemente gestiti da un ente pubblico economico regionale, a servizio della Sicilia centro-meridionale, e in Campania è stata affidata in concessione a terzi (ACQUE CAMPANIA S.p.A.) la gestione dell'acquedotto della Campania Occidentale. Mentre queste 3 società sono fornitori di acqua potabile unicamente a servizio delle utenze civili (ATO) per cui sono parte del sistema idrico integrato, in Puglia l'organizzazione del servizio è differente in quanto l'ente pubblico che gestisce gli impianti di raccolta e approvvigionamento (EIPLI) fornisce acqua non potabilizzata e per gli usi civili, irrigui e industriali, per cui va considerato come un gestore ad usi multipli. La tenuta di questo modello ai fini della configurazione di ATO non coincidenti con il perimetro territoriale dei bacini idrografici mostra in qualche caso un logoramento connesso tuttavia alle modalità di gestione e di governo societario piuttosto che alla *raison d'être* di queste strutture e alle loro funzioni di coordinamento della domanda e dell'offerta idrica. Infatti, mentre SORICAL S.p.A è in liquidazione a causa dell'elevato indebitamento, l'esperienza di SICILIACQUE S.p.A è positiva, con più luci che ombre, avendo contribuito a rimodernare il sistema di approvvigionamento, riducendo ed eliminando in prospettiva la necessità di approvvigionamento dai costosi impianti di dissalazione, e presentando bilanci in attivo, anche se non tutti gli obiettivi sono stati raggiunti nei tempi previsti. Per quanto riguarda ACQUE CAMPANIA S.p.A. si possono trarre giudizi moderatamente positivi, mentre EIPLI (che è di competenza statale) dovrebbe da tempo essere soppressa per legge, ma l'impossibilità da parte delle regioni Puglia e Basilicata di identificare la struttura che ne assuma i compiti sta ritardando questo processo, a riprova che in questo caso non è in discussione l'utilità di una struttura di questo tipo, ma la sua *governance* e la conseguente organizzazione. Le considerazioni generali che si possono trarre da queste esperienze sono che condizioni essenziali per l'efficacia e l'efficienza di queste società sono la chiarezza del contratto (specialmente per i soggetti per i quali è prevista la partecipazione privata), la capacità di controllo da parte del soggetto concedente e la certezza e regolarità dei pagamenti da parte degli utenti a valle (ATO, Comuni, Consorzi di Bonifica, etc.).

L'opzione sopra descritta di società di approvvigionamento primario può tuttavia contrastare con un modello organizzativo del ciclo idrico di tipo integrato. La maggior parte degli studi attualmente disponibili evidenzia una seppure lieve economia di scopo (o di integrazione) fra il segmento dell'approvvigionamento primario e quello delle reti di distribuzione idrica e fognaria. Si tratta quindi di confrontare i presunti maggiori costi (per la rinuncia a sfruttare le economie di scopo) della soluzione di separazione fra queste due attività con i vantaggi che questo "modello" ("della società di approvvigionamento") comporta riconducendo, come sopra evidenziato, su un piano di coordinamento organizzativo la questione dell'equilibrio tra fonti e impieghi di acque che così mitiga il vincolo territoriale ai fini della delimitazione degli ATO. In materia di economie di integrazione, va tuttavia evidenziato che gli studi di cui sopra non consentono ancora di arrivare a

conclusioni definitive, e sono controbilanciati da tendenze che vanno in direzioni opposte, come dimostrano l'organizzazione del servizio in aree con caratteristiche climatiche e geomorfologiche simili a quelle delle regioni meridionali (Spagna e Australia) ed il dibattito che su quest'argomento e sulle proposte del regolatore inglese OFWAT di aprire l'approvvigionamento primario alla competizione si sta sviluppando in Inghilterra.

Volendo quindi riassumere le indicazioni che possono derivare dall'applicazione di questo primo criterio si può concludere che **ogni Ambito deve contenere tutti i centri abitati le cui acque reflue vengono depurate (allo stato attuale o in prospettiva) negli impianti di depurazione localizzati nel suo territorio**, mentre invece, nel rispetto delle previsioni dei piani sovraordinati, qualora l'equilibrio fra offerta e domanda all'interno dell'Ambito è possibile solo aumentando l'estensione oltre i limiti suggeriti dell'economia di scala, è possibile rimanere entro questi limiti costituendo una agenzia o società per l'approvvigionamento primario eventualmente anche multiuso.

Il secondo criterio contenuto nel comma 2 dell'art.147 del D.Lgs.152/2006 è **“l'unitarietà della gestione e, comunque, superamento della frammentazione verticale delle gestioni”**. Questo criterio si basa sull'ipotesi di una significativa economia di scopo fra i diversi segmenti del servizio idrico integrato (approvvigionamento, distribuzione idrica, collettamento acque reflue e depurazione) che in realtà è dimostrato solamente in relazione ai sistemi a rete (approvvigionamento e reti idriche e fognarie) ed in misura non così significativa come ci si potrebbe attendere. Tuttavia vanno considerati anche i vantaggi derivanti dalla gestione unitaria del processo, sia nei termini del rapporto con gli utenti che nella semplificazione delle attività di controllo da parte del soggetto pubblico preposto. Poiché si parla di **unitarietà della gestione e non di unicità**, in considerazione anche dei risultati delle consultazioni referendarie del giugno 2011 che hanno abolito le scadenze previste per le assegnazioni dirette del servizio in essere e per le aziende salvaguardate, **il raggiungimento della gestione unica all'interno dell'Ambito rappresenta un traguardo a cui tendere nel tempo attraverso processi di aggregazione basati su convenienze economiche per l'utente innescate dal processo di regolazione e non da imposizioni legislative**.

Tuttavia proprio il concetto di unitarietà della gestione piuttosto che unicità consente di svincolare la dimensione degli ambiti dagli attuali perimetri dei gestori esistenti, ricercando le corrette economie di scala. Può quindi essere compatibile con una dimensione di Ambito definita applicando gli altri criteri sia una situazione con molteplici gestori all'interno dell'ambito con un gestore coordinatore sia all'opposto quella di ambiti anche limitrofi gestiti da un'unica impresa, logicamente non *in house* per i limiti comunitari a questa forma di gestione che non consente a società con queste caratteristiche di svolgere il servizio al di fuori dell'ambito dove è possibile l'affidamento diretto [si vedano le **Fig. 1 e 2** per una rappresentazione grafica dei possibili assetti territoriali delle funzioni di gestione delle diverse fasi del SII e di programmazione]. Rimane un compito dell'AEEG e del soggetto regolatore locale perseguire una politica tariffaria che consenta a medio termine il raggiungimento delle dimensioni di impresa in grado di perseguire gli obiettivi di efficienza, efficacia e economicità.

Questi obiettivi vanno quindi perseguiti adottando il terzo principio definito nel comma 2 dell'art.147 del D.Lgs. 152/2006, e cioè **“adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base dei parametri fisici, demografici, tecnici”**. Si tratta quindi di definire le economie di scala in base ai parametri fisici (estensione dell'area, orografia, vincoli ambientali), demografici (popolazione, densità) e tecnici (costi della risorsa, stato degli *asset*, condizioni funzionali del ciclo attivo, livello di depurazione).

Per quanto riguarda i parametri tecnici la loro influenza sulla determinazione dell'estensione degli Ambiti può essere ricondotta alla necessità di includere nello stesso ambito aree con caratteristiche tecniche diverse per omogeneizzare per quanto possibile la necessità di investimenti ed i costi gestionali e quindi il livello

tariffario. Si tratta quindi di perseguire la stessa *ratio* che ha portato il legislatore alla scelta di perseguire l'organizzazione del sistema idrico integrato per ambiti piuttosto che come singoli comuni accorpando aree deboli con aree forti non solamente in ragione di parametri esogeni alla preesistenti capacità gestionali (fisici e demografici), ma anche di parametri tecnici che spesso in larga parte possono essere ricondotti alla storia gestionale pregressa o agli investimenti già effettuati dai singoli enti territoriali. L'impatto di queste differenziazioni tecniche fra gli Ambiti è deducibile dall'analisi dei piani d'ambito approvati, dalla quale si verifica che l'elevato intervallo fra i livelli tariffari iniziale si riduce gradualmente nel tempo, quando si riducono progressivamente le differenze tariffarie ascrivibili alle condizioni tecniche iniziali connesse alla cattiva gestione o alla mancanza di investimenti, rimanendo nel tempo le differenze connesse alle condizioni fisiche, demografiche e tecniche oggettive. Tuttavia è probabilmente più efficace riequilibrare i livelli tariffari attraverso il processo regolatorio (sia come tariffa media di ambito che come articolazione tariffaria intra-ambito) e un corretto uso degli strumenti di aiuto agli investimenti (risorse a fondo perduto, fondi rotativi, tassazione di scopo) o ai costi gestionali per gli utenti (tariffe virtuali *output-based* parzialmente a carico della fiscalità generale, società di approvvigionamento primario sovra-ambito) piuttosto che cercare di incidere attraverso la delimitazione degli ambiti territoriali. Questa indicazione è fra l'altro coerente con la tendenza già espressa dall'AEEG di andare in futuro verso tariffe uniche a livello regionale o nazionale, per cui è opportuno delimitare gli Ambiti in base esclusivamente alle economie di scala connesse ai parametri fisici e demografici, lasciando al regolatore ed alle convenzioni di gestione il compito di ridistribuire le entrate tariffarie per compensare i costi dei gestori dei diversi ambiti. Questa pratica in realtà è già perseguita in tutti gli Ambiti dove coesistono più gestori.

Figura 1 – Servizio Idrico integrato. Assetto territoriale

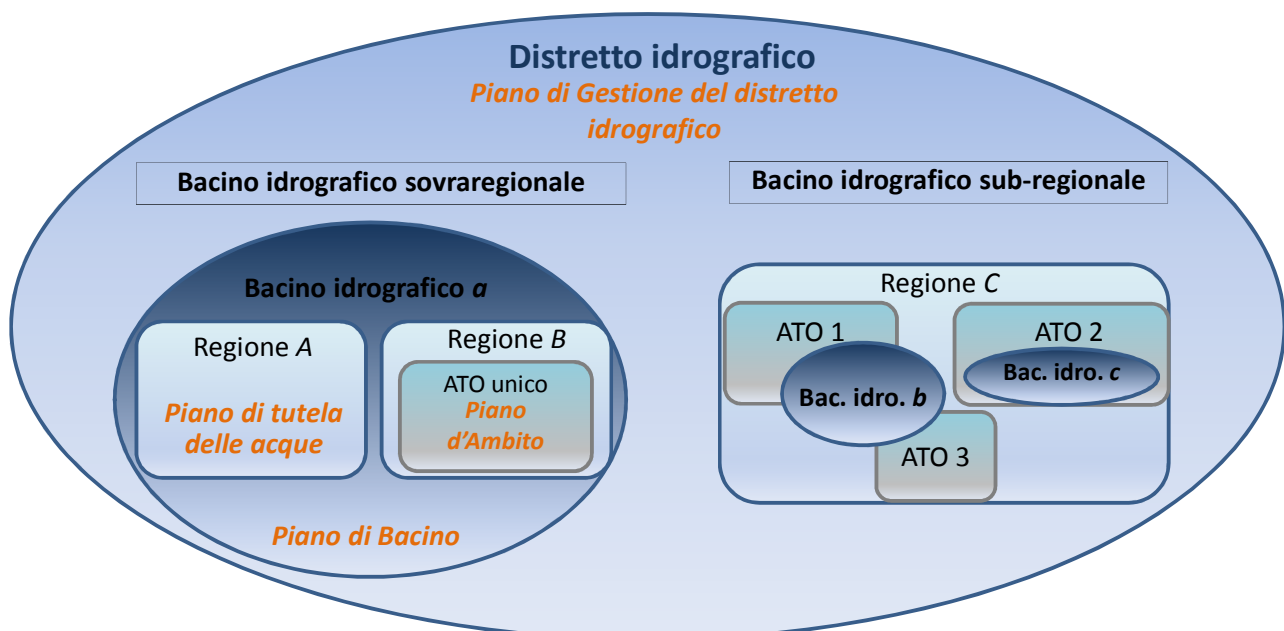
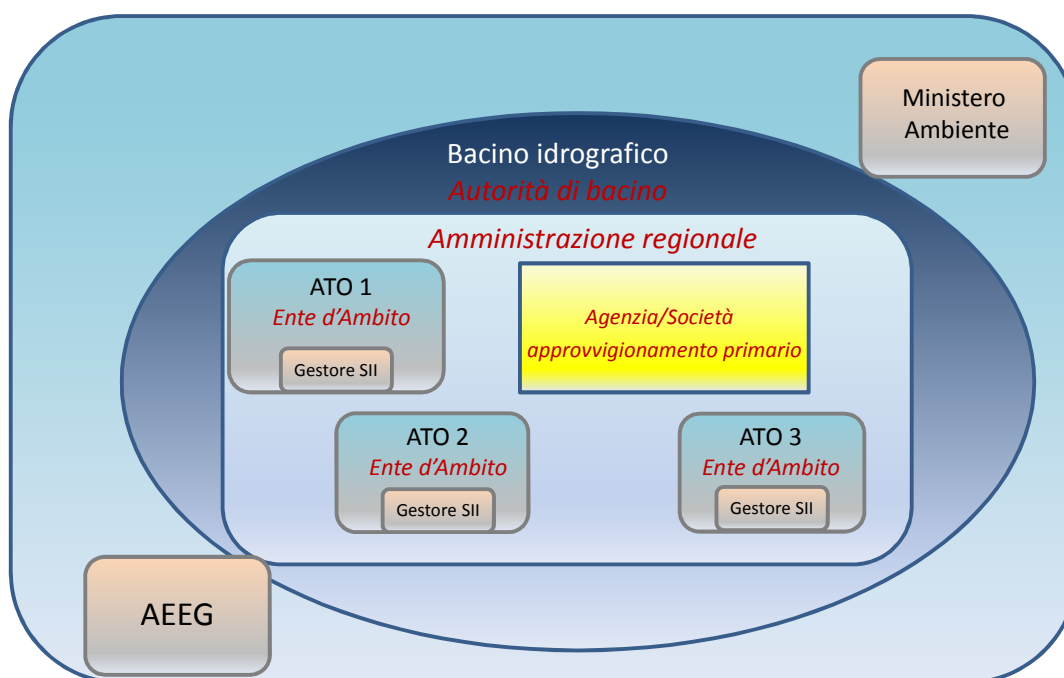


Figura 2 – Servizio Idrico integrato. Organizzazione



Alla luce dei criteri di legge illustrati è dunque possibile disegnare una metodologia per l'individuazione degli ATO ovvero per la loro verifica e riconsiderazione alla luce dei risultati ottenuti e delle novità legislative richiamate nella sezione 1.

In prima battuta, vanno evidenziati tutti i fattori che influenzano i costi di produzione (a livello di impianti afferenti alle diverse fasi del ciclo idrico), di organizzazione e di agenzia (in entrambi i casi, a livello di impresa e di amministrazione pubblica) per determinare in funzione dei rispettivi output le soglie a cui si conseguono le economie di scala (i livelli ottimali). Tra le economie di scala vanno considerate anche quelle relative all'integrazione delle reti di servizi e all'integrazione tariffaria, mentre tra i fattori da considerare, oltre quelli dei costi, vi sono gli obiettivi di universalità, ossia di copertura dei territori a domanda debole e di sussidi incrociati fra territori e servizi con diversa capacità di spesa.

Aggregando i diversi fattori di costo e tenendo conto del vincolo della perequazione territoriale e di altri vincoli sociali, è in teoria possibile ottenere una *funzione di costo totale generalizzato* da studiare ai fini dell'individuazione degli ATO.

Più imprese che operano alle Dimensioni Produttive Ottimali (DOM).

3. PROPOSTA METODOLOGICA PER LA DELIMITAZIONE DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI NEL SII

Il modello proposto ha l'obiettivo di suggerire un possibile percorso metodologico teorico in grado di consentire la delimitazione di Ambiti Territoriali Ottimali, tali da realizzare economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio ovvero di definire una funzione di "minimo costo generalizzato". Si tratta, in sostanza, di definire un modello che soddisfi una molteplicità di obiettivi di tipo quantitativo (minimizzazione del costo di produzione) e qualitativo (qualità, universalità del servizio, eccetera) non sempre compatibili fra loro.

L'approccio metodologico suggerito è basato sullo schema logico seguente:

3.1. Analisi dell'assetto territoriale e definizione della domanda

Questa fase consiste nell'analisi del contesto territoriale sul quale incide il servizio. Partendo dalla perimetrazione degli ambiti esistenti e/o proposti dagli Enti Locali, vengono definiti scenari alternativi che tengono conto delle caratteristiche fisiche e geografiche del territorio (variabili morfologiche, eccetera), oltre che dei diversi livelli della domanda (ovviamente all'aumentare della domanda aumenta la dimensione dell'ambito/bacino considerato).

In linea generale i dati e le informazioni relative all'assetto territoriale rappresentano delle variabili esogene al modello proposto ed in molti casi non facilmente ed immediatamente formalizzabili mediante le tradizionali tecniche di programmazione matematica. Tuttavia, in funzione della tipologia di servizio considerata e del numero di scenari possibili alcune variabili possono essere integrate nel modello tramite l'utilizzo di metodi di valutazione multi-criterio applicati ai processi decisionali. In questo caso la natura del formalismo cambia; non è infatti necessario esplicitare una funzione matematica, ma è sufficiente indicare, in relazione agli obiettivi un insieme di criteri sulla base dei quali sviluppare funzioni di preferenza.

Oltre alle variabili derivanti dall'analisi dell'assetto territoriale, costituisce vincolo del modello la domanda del servizio. Ciascuno scenario, infatti, viene definito anche sulla base del dimensionamento della domanda potenziale. All'aumentare di quest'ultima, ovviamente, aumenta la delimitazione del bacino/ambito considerato.

3.2. Definizione della funzione di produzione

Accanto ai fattori di domanda, occorre considerare i *drivers* che influenzano l'efficienza delle gestioni e, dunque, i costi di produzione. Il riferimento è alle economie di scala, di integrazione e di densità.

BOX 2 - Definizioni

Economie di scala o di dimensione: riduzione dei costi unitari all'aumentare della dimensione del servizio. Per ciascuna fase del servizio idrico integrato, le economie di scala si individuano in corrispondenza di diversi parametri di misura e livelli di ottimalità. Nel settore della distribuzione i vantaggi di costo si misurano con riferimento alla fase di erogazione (distribuzione) di acqua attraverso il parametro dei mc di acqua distribuita, della popolazione servita o dell'estensione dell'area servita.

Le economie di scala possono prodursi a diversi livelli:

Economie di scala produttive a livello di impianto o di gestione della rete; degli impianti di approvvigionamento, collettamento e depurazione).

Economie di scala gestionali a livello di impresa o di gruppo ai fini dell'acquisizione di fattori esterni; riguardano funzioni aziendali, come: finanza, acquisti, marketing e commerciale (ad es. di gestione della fatturazione, ecc.).

Economie di differenziazione o di scopo o di scala congiunta: riduzione dei costi unitari all'aumentare della produzione in seguito alla gestione congiunta di due servizi/(derivanti dallo sfruttamento di input indivisibili) (es.: tra approvvigionamento, distribuzione idrica, collettamento acque reflue e depurazione; dimostrate in realtà solo tra approvvigionamento e reti idriche e fognarie).

Economie di densità: riduzione dei costi di produzione all'aumentare dei costi di produzione all'interno di una rete (di distribuzione idrica) invariata nella sua dimensione (cioè nelle stesse condotte dovrebbe passare più acqua o la densità delle condotte per unità di superficie servita è più grande).

Questa fase consiste nella definizione della funzione di produzione che deve tener conto almeno dei seguenti drivers:

- a) produttività dei fattori: flessione dei costi unitari al crescere delle dimensioni di impresa (> da piccole a medie dimensioni, < grandi dimensioni); economie di scala lunghe => comparazione efficienza relativa di imprese di diverse dimensioni (anche *benchmark* internazionali).
- b) costo di acquisizione dei fattori: maggiori dimensioni garantiscono potenzialmente maggiore efficienza nell'acquisizione dei fattori.

dove: A) + B) costo unitario di produzione del servizio

- c) costi di agenzia: costi di transazione che il "principale" (l'ente affidante) è costretto a sostenere per assicurarsi che l'agente (l'affidatario) operi nel suo interesse: costi per la ricerca e la selezione dell'impresa, per la raccolta delle informazioni, per l'attività di controllo, per l'*enforcement* del contratto, per eventuali contenziosi, per la copertura dai rischi.

dove: A) + B) + C) costo complessivo del servizio

In sostanza, si tratta di minimizzare il costo complessivo del servizio tenendo conto del vincolo costituito dalla dimensione della domanda del servizio e dalle altre caratteristiche di scenario.

Nel caso del servizio idrico integrato occorre tuttavia analizzare separatamente le 3 componenti per verificarne la dipendenza di ciascuna dalla delimitazione degli Ambiti Ottimali.

La produttività dei fattori è invece certamente legata alla dimensione dell'Ambito, in quanto è logico prevedere la sussistenza di economie di scala almeno sino ad una certa dimensione. Tuttavia le analisi dei molteplici studi empirici sviluppati negli ultimi venti anni sottolineano che questa evidenza non è completamente chiara. Infatti anche se una maggioranza relativa degli studi analizzati riporta l'esistenza di economie di scala crescenti, altri evidenziano economie di scala costanti o addirittura decrescenti. I risultati sono molto influenzati dalla forma della funzione adottata, dalle variabili di controllo, dal tipo di costi analizzati (totali o variabili) e dalle caratteristiche del campione (aree urbane o rurali, dimensione delle aziende, etc.). In ogni caso si tratta di economie di scala crescenti o decrescenti modeste, per cui si può concludere che le economie di scala sono all'incirca costanti, e che la dimensione efficiente di un'azienda di gestione del servizio idrico integrato è all'incirca coincidente con quella di una provincia di medie dimensioni (350.000-500.000 abitanti). Maggiore evidenza esiste in relazione all'economia di scala connesse alla densità, per cui il limite di efficienza è legato più alle dimensioni e estensione della rete di distribuzione piuttosto che al volume prodotto. Tuttavia la necessità di accorpate alle aree con maggiore densità di popolazione e minore costo unitario quelle con caratteristiche opposte rappresenta uno dei motivi che devono stare alla base della definizione degli Ambiti per il perseguimento degli obiettivi di universalità e di riduzione dei disequilibri tariffari.

Il costo di acquisizione dei fattori è invece influenzato dal tipo di affidamento che viene scelto dal soggetto affidante. Infatti mentre la società *in house* può operare solamente all'interno del singolo ATO e quindi vale la considerazione generale che dimensioni più grandi comportano normalmente maggiore efficienza nell'acquisizione dei fattori, nel caso di affidamento per gara a società mista pubblico-privata o per concessione a terzi le dinamiche organizzative dell'impresa possono rendere meno influente l'importanza della dimensione dell'ambito. Infatti in caso di società private che possono operare su più ambiti anche non limitrofi le economie di scala relative all'acquisizione di molti fattori si esercitano a livello di gruppo e non di singolo ambito, sia per quanto riguarda i materiali che i servizi in *outsourcing*. Quindi anche questa componente dei costi ha nel processo un impatto minore di quello atteso, e comunque, essendo la definizione territoriale degli ambiti antecedente alla scelta delle forme di gestione, non rappresenta un elemento discriminante nella scelta che deve operare la regione, a meno che non si vuole perseguire un processo aggregativo di *in house* già salvaguardate, ma con dimensioni troppo piccole per arrivare ad una relativa efficienza nell'acquisizione dei fattori di produzione.

3.3. Costi di agenzia e della governance

Per quanto riguarda i costi di agenzia, indipendentemente dalle modalità con cui questi servizi vengono erogati (agenzia o ente indipendente, convenzione fra enti locali, dipartimento regionale), la assegnazione della regolazione a livello centrale (AEEG) comporta una ristrutturazione dei ruoli a livello locale con contestuale necessità di maggiore specializzazione rispetto ai livelli delle segreterie tecniche attuali di molti ATO. Una soluzione possibile è quella di creare una tecnostuttura unica a livello regionale a servizio di tutti gli ambiti regionali. Questa scelta costituisce un significativo risparmio ed un miglioramento dell'efficienza della regolazione locale, in quanto consente l'utilizzazione di meno risorse umane ma maggiormente specializzate e la più semplice applicazione di metodi di *benchmarking* quando gli Ambiti non coincidono con il territorio regionale ed esistono diversi gestori. Il costo di una struttura costituita a livello regionale renderebbe meno variabile il costo unitario in funzione del numero degli ambiti, anche se logicamente al loro aumentare si incrementano i costi della struttura.

La valutazione dei costi di *governance* va fatta in realtà non esclusivamente sulla base dei costi diretti della struttura ma anche di quelli indiretti. Infatti i costi diretti, come evidenziato dal CoNviri nelle sue Relazioni

al Parlamento, sono in media una percentuale molto modesta dei costi complessivi del servizio (circa il 2%) per cui anche una contrazione di costi percentualmente significativa si traduce in una riduzione assoluta molta modesta. Tuttavia i costi generati da una inefficiente regolazione territoriale possono essere molto più elevati, in termini di danni agli utenti e potenziali contenziosi con il gestore. Va quindi privilegiata l'alternativa che permette con maggiore certezza la costituzione di una tecnostuttura più efficiente.

In questo contesto logico va analizzata anche la proposta di fare coincidere gli Ambiti Ottimali con l'area dei Distretti Idrografici, che è stata ultimamente affermata con determinazione dal Ministero dell'Ambiente. Fermo restando che il livello pianificatorio deve essere sviluppato a scala di distretto, l'ipotesi di coincidenza dell'estensione degli ambiti con quella dei distretti è di difficile generalizzazione, vista la grande variabilità dell'estensione territoriale dei distretti come sono stati attualmente definiti. Inoltre questa ipotesi sarebbe alternativa a quella della coincidenza degli ambiti con i confini regionali, che si va attualmente consolidando. E' quindi prioritario definire la *governance* del distretto, e superare la attuale diarchia fra distretti e regioni attraverso un processo partecipativo di queste ultime diverso da quello previsto dalla legislazione vigente. Solo in un nuovo contesto collaborativo fra stato centrale e regioni è possibile ridisegnare anche gli Ambiti in maniera tale che il livello di governo del servizio idrico integrato nel territorio sia quanto più vicino possibile o addirittura coincida con quello pianificatorio.

Fra le altre considerazioni che suggeriscono prudenza nell'applicazione di funzioni di costo ricavabili dalla letteratura alla realtà italiana in generale e delle regioni dell'Obiettivo Convergenza in particolare va sottolineato che molti dati su cui sono state tarate le poche esistenti sono troppo grezzi per essere considerati rappresentativi di una "frontiera efficiente", sia in relazione alla mancanza di una contabilità industriale standard e generalizzata sia per l'esistenza in molti casi di extracosti connessi a specifici fattori sociali e ad inefficienze tecniche che fanno coincidere il campione delle realtà efficienti con alcune aree geografiche non rappresentativa dell'intera realtà italiana. Solamente fra qualche anno e con il nuovo sistema di regolazione che è in fase di definizione da parte dell'AEEG si potrà disporre di dati attendibili per stimare realistiche funzioni di costo.

Inoltre gli studi esistenti non tengono conto ancora delle aggregazioni fra aziende che si sono sviluppati negli ultimi anni e dell'impatto potenziale delle innovazioni tecnologiche (in particolare la possibilità di trasmissione dei dati a distanza in tempo reale e l'uso dei modelli matematici) sui costi delle aziende. Infatti l'organizzazione aziendale si sta modificando rapidamente, con funzioni operative molto importati gestite centralmente a livello di gruppo (quali quelle amministrative e legali, contabilità e fatturazione, progettazione e controllo tecnologico, analisi di laboratorio, ricerca e sviluppo, controllo impianti, etc.). Quindi le funzioni che rimangono fortemente ancorate al territorio sono quelle di gestione e manutenzione ordinaria delle reti idriche e fognarie e degli impianti, ed è su queste che bisogna oggi basare le analisi per confrontare le diverse ipotesi di definizione territoriale degli Ambiti.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Volendo definire alcune regole semplici per la ridefinizione dei confini territoriali degli Ambiti Ottimali da parte delle regioni sembrerebbe emergere in prima approssimazione che questi potrebbero coincidere con le nuove province e città metropolitane come dagli accorpamenti previsti dalla legislazione recentemente proposta (numero di abitanti > 350.000 e estensione > 2500 kmq), operando comunque una verifica sull'opportunità di accorpare ad ambiti limitrofi quelli che hanno dimensioni fisiche e demografiche prossime a questi limiti inferiori.

Comunque, oltre ai criteri delle dimensioni ottimali in relazione all'insieme delle economie di scala e dei costi di agenzia, un aspetto specifico da tenere conto nella delimitazione degli Ambiti è quello dell'unità dei bacini idrografici e della localizzazione delle risorse e delle infrastrutture di approvvigionamento primario. Infatti in molte aree la lontananza fra centri di produzione della risorsa, l'uso conflittuale con utenze non civili (agricole, industriali, idroelettriche) ed il rispetto di normative ambientali di salvaguardia ed uso sostenibile delle risorse idriche e dell'ambiente possono essere risolte ad una scala molto più estesa di quella provinciale. Questa eventualità comporta spesso una definizione di strutture di approvvigionamento primario sovra-ambito, la cui interazione con i gestori del servizio all'utenza deve essere considerato nella delimitazione degli ambiti.

Per quanto attiene la corrispondenza tra ATO e gestore, negli Ambiti con presenza pregressa di più gestori, l'obiettivo del gestore unico per Ambito, che anche a livello normativo è solo auspicato e non imposto, non sempre viene/può essere perseguito se non come condizione di medio lungo-termine, preferendosi una gestione coordinata fra i gestori esistenti che rispetti il principio dell'unitarietà. Per ottenere contestualmente la riduzione dei costi di agenzia, parecchie regioni hanno recentemente ridelimitato l'ambito su base unica regionale, consentendo tuttavia che gli affidamenti avvengano almeno temporaneamente su base di sub-ambiti coincidenti con le province, ma con una gestione unitaria del processo e con una sola tecnostuttura regionale, talvolta articolata sul territorio.