



COMMISSIONE NAZIONALE DI VIGILANZA SULLE RISORSE IDRICHE

**PRESENTAZIONE DELLA RELAZIONE AL PARLAMENTO SULLO
STATO DEI SERVIZI IDRICI**

Prof. Roberto Passino

Camera dei Deputati – Palazzo Marini 22 Luglio 2010

Introduzione

Signori.....

Ringrazio in modo sentito e non rituale tutti gli intervenuti, che con la loro presenza dimostrano confortante interesse ai problemi dei servizi idrici la cui rilevanza sociale ed economica è di crescente importanza.

Mi accingo alla presentazione della Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici predisposta dalla Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche (Co.N.Vi.R.I.) nella consapevolezza, condivisa con i colleghi, delle difficoltà e della delicatezza del compito, atteso che un organo di vigilanza come la Commissione deve esercitare innanzi tutto una funzione di garanzia, nel generale interesse di tutte le parti interessate, che non può prescindere dalla migliore capacità d'individuazione e di diagnosi dei problemi, delle loro interrelazioni e di proposizione di soluzioni adeguate, equidistanti rispetto alle numerose proposte di diversa provenienza, non sempre immuni da influenze d'interessi particolari.

Solo così la Commissione potrà dimostrare di aver saputo svolgere con leale spirito di servizio l'incarico ricevuto, offrendo la propria testimonianza al Parlamento, al Governo e alle Regioni con utili elementi di valutazione per i provvedimenti che essi vorranno adottare, tenute presenti le incalzanti urgenze.

La Relazione è stata preparata in base alle informazioni raccolte con la prima applicazione del **SIVIRI**, il nuovo Sistema Informativo per la **Vigilanza sulle Risorse Idriche**, entrato a regime in rete, dopo la approvazione da parte della Commissione nel dicembre 2009. Le informazioni riguardano le caratteristiche organizzative, tecniche, economiche e finanziarie degli Enti d'ambito e delle gestioni dei servizi.

Considerazioni generali

Le cause dei ritardi e delle disfunzioni

La legge 36/94 ha introdotto principi innovativi di fondamentale importanza nell'ordinamento dei servizi idrici, tra cui principalmente:

- il superamento della dimensione comunale del servizio e il passaggio a quella d'ambito territoriale ottimale;
- l'integrazione verticale di approvvigionamento, fognatura e depurazione in un servizio unico;
- l'affidamento dei servizi a strutture uniche di gestione per ambito, con dimensioni tecniche ed economiche più vantaggiose;
- la copertura dei costi mediante tariffa;
- la solidarietà tra diverse categorie d'utenza.

L'attuazione della legge ha determinato un punto di svolta nella qualità dei servizi anche se gli obiettivi previsti sono stati raggiunti solo parzialmente e in misura molto differente nelle diverse parti del Paese.

Peraltro le situazioni classificabili da buone ad eccellenti raggiunte in vari ambiti hanno dimostrato la validità di fondo del modello organizzativo proposto dalla legge 36/94.

I principali fattori che hanno ostacolato la piena attuazione della legge sono stati:

- l'instabilità che ha caratterizzato la legislazione di settore nei sedici anni trascorsi, nel corso dei quali troppe norme e troppe volte sono state modificate, oltre tutto in modo disorganico quando non contraddittorio, creando incertezza e, talvolta, confusione;
- la mancata creazione d'un quadro conoscitivo completo e statisticamente significativo, che consenta diagnosi valide ed univoche e conseguenti scelte supportate da adeguato grado di consenso nonché una più efficace regolazione;
- la tardiva istituzione degli ambiti territoriali ottimali e la frequente coincidenza di essi con i confini provinciali, in spregio ai requisiti d'ottimalità fisica, tecnica ed economica previsti dalla legge;
- la mancata attivazione del SII in alcuni ambiti e la mancata adesione al servizio da parte di numerosi comuni ricadenti in ambiti con servizio attivato, che configurano situazioni di vera e propria illegalità reiterata e diffusa, con le intuitive conseguenze sulla legittimità degli atti e dei rapporti;
- la qualità delle ricognizioni iniziali delle infrastrutture e delle pianificazioni in base alle quali sono stati affidati i servizi, frequentemente inadeguate e quindi causa di successivi squilibri economici e finanziari;
- il mancato aggiornamento del Metodo Tariffario Normalizzato su base nazionale adottato nel 1996, che sarebbe dovuto avvenire a scadenze quinquennali;
- numerose anomalie applicative del metodo tariffario vigente;
- numerose carenze nelle modalità di affidamento del servizio e nella regolazione dei rapporti tra soggetto affidante e soggetto affidatario;
- l'insufficienza delle misure e dei controlli necessari a prevenire situazioni di squilibrio economico finanziario, per cause riconducibili ad inadempienze del soggetto affidante e di quello affidatario, in conseguenza delle quali vengono meno le condizioni di finanziabilità dei piani.

Si tratta di fattori fra i quali esistono forti interazioni e sui quali si avverte la necessità di un forte ritorno al senso di responsabilità delle istituzioni centrali e locali, che, se è mancato, ha lasciato un vuoto che va colmato, e se c'è stato, va accentuato di fronte alle sfide di un futuro che si è fatto ormai presente. Nel farlo, occorre dare il reale peso a ciascun fattore di criticità, evitando di cadere nella suggestione di semplificazioni che potrebbero condurre a ritenere che:

- il ritardo degli investimenti dipenda prevalentemente dal Metodo Tariffario Normalizzato, che peraltro prevede la copertura totale del relativo costo;
- la finanziabilità dei piani dipenda prevalentemente da insufficienze della regolazione e non, come in effetti è in buona misura, dal merito di credito dei progetti da finanziare e dei soggetti che richiedono il finanziamento.

Sulla base di quanto dettagliatamente illustrato nei capitoli della Relazione pregi e difetti del sistema vigente sono tematicamente esposti nel seguito.

La normativa

Più stabilità normativa gioverebbe alla crescita del sistema

Le storie di successo delle riforme dei servizi idrici, così come si sono verificate in altri paesi, europei e non, sono state la risultante di un processo graduale di crescita, accompagnato da una forte e stabile regia e da periodici adeguamenti della normativa, suggeriti dai risultati di periodi significativi di applicazione della normativa esistente e tendenti al consolidamento dei punti di forza e alla correzione dei punti di debolezza, mai contraddittori con i principi informatori del disegno originario e sempre attenti alla fattibilità delle innovazioni introdotte, il tutto lungo un percorso legislativo coerente ed organico.

La storia della normativa prodotta in Italia nei sedici anni trascorsi dall'approvazione della legge 36/94 è diversa. E nel suo essere diversa non ha aiutato un processo di crescita, che, nel suo incedere talora ondivago, ha ingenerato incertezza, e ha in tal modo allontanato l'attenzione, prima ancora che l'interesse, di attori che per prudenza si sono tenuti ai margini della vicenda. Il riferimento non è soltanto al sistema bancario e finanziario, ma anche a misure che possono prevedibilmente avere l'effetto di disincentivare il management di qualità, di cui il sistema delle utilities non può fare a meno.

L'instabilità e la disomogeneità della normativa hanno nuociuto al consolidamento delle strutture di direzione e controllo e alla crescita di interesse e di capacità dei potenziali gestori, soprattutto nel settore imprenditoriale tradizionale:

Questa situazione ha anche generato una certa tendenza alla inosservanza delle regole vigenti quasi nell'attesa che le stesse potessero cambiare nuovamente.

Il risultante sistema complessivo di gestione appare perciò improntato ad una certa provvisorietà e si è assestato su un piano di falso equilibrio dal quale è stato largamente espulso il principio delle responsabilità individuali e collettive.

Il quadro conoscitivo

Il quadro conoscitivo è ancora inadeguato alle esigenze della legislazione e della regolazione

L'assenza di un quadro completo e validato di dati che fotografi in modo chiaro e univoco la situazione dei servizi idrici impedisce di effettuare diagnosi precise nella misura in cui sarebbe necessario e di individuare per conseguenza soluzioni adeguate, auspicabilmente il più possibile condivise. Ciò nuoce al legislatore, al regolatore, all'ente di gestione, al gestore, all'utenza.

La mancanza di una norma che preveda l'obbligatorietà da parte di Autorità d'Ambito e gestori di fornire le informazioni richieste e sanzioni adeguate in caso di inadempienze è la causa dello stato che giudichiamo insoddisfacente del quadro informativo disponibile e dell'asimmetria informativa spesso esistente tra Autorità e gestore. Il che, ed è la cosa che più preoccupa, pregiudica seriamente il controllo del primo nei confronti del secondo.

L'attivazione del SIViRI, approvato dalla Commissione a dicembre dello scorso anno, rappresenta, da questo punto di vista, un notevole passo avanti poiché standardizza il modello del sistema e le procedure di generazione e di elaborazione dei dati. Un ulteriore vantaggio è che la procedura stabilizza le richieste e le date di fornitura dei dati eliminando la sporadicità e la variabilità delle indagini effettuate in passato.

Perché il sistema abbia successo occorre tuttavia uno sforzo organizzativo corale, nell'ambito del quale i soggetti affidanti e i gestori affianchino la Commissione.

Solo così potranno essere superati gli attuali handicap riguardanti primariamente:

- la parzialità o la mancanza di fornitura di dati;
- l'inattendibilità di alcuni dati;
- la disomogeneità dei dati;
- la creazione di quadri informativi tra loro difformi, creati da soggetti diversi e spesso strumentali alla dimostrazione di validità di tesi di parte;
- l'impossibilità di costruire modelli e standard di costo e di qualità di prestazione dei servizi, necessari ad effettuare una efficace regolazione per confronto, oltre che ad introdurre, in un regime di monopolio naturale, un incentivo alla concorrenza per comparazione.

Un esempio significativo di carenza del quadro di conoscenza è rappresentato dal caso delle perdite d'acqua. Fenomeno gravissimo, che pone a rischio interessi di rango primario a danno di famiglie e imprese, e sul quale, tuttavia, ad oggi pochissimi sono i dati attendibili derivanti da campagne di misure. Frequentemente le stime confondono e sommano le perdite fisiche con le perdite amministrative. L'attendibilità dei dati arriva persino, talvolta, a contraddire il bilancio idrico. Si tratta di uno stato di cose non più tollerabile.

Anche per la presente Relazione, nonostante alcuni progressi, la parzialità di fornitura di dati e la conseguente insufficiente copertura nazionale sono stati rilevanti particolarmente per tariffe (66% della popolazione) e investimenti (64% della popolazione). Numerosi i casi in cui le AATO o i gestori non forniscono alcuna risposta, neppure parziale. Il che finisce con il rendere lecito supporre che alcuni di questi casi siano tra quelli in cui si verificano elevati gradi di inefficienza.

L'organizzazione dei servizi idrici

Un terzo della popolazione non ha ancora il servizio idrico integrato e sopravvive con le vecchie gestioni e le vecchie tariffe

Dei 92 ATO previsti dalle leggi regionali, in 91 sono state insediate le relative Autorità di Ambito (AATO). Di recente è stato insediato l'AATO interregionale del Lemene, interessante le regioni Friuli Venezia Giulia e Veneto.

L'affidamento del servizio è stato effettuato in 69 ambiti (Tabella 1), due in più rispetto alla rilevazione precedente, ma le AATO che non hanno ancora provveduto sono ancora ventitre. I soggetti affidatari sono 114. La regione Abruzzo ha in fase di attuazione una nuova legge regionale che prevede la riduzione degli ATO da sei a quattro.

Risulta pertanto che in una parte rilevante del Paese il SII non è stato ancora attuato e che in essa sopravvivono ancora, dopo sedici anni, la vecchia organizzazione e le vecchie gestioni.

Tabella 1– Situazione organizzativa

Numero ATO previsti		ATO che non hanno approvato il Piano d'Ambito	ATO con affidamento effettuato	Società affidatarie	Società privata	Società mista con partner selezionato	Società mista con partner finanziario	Società pubblica	Non specificato/ Altro	Società affidatarie per ATO
Nord	45	6	32	74	1	13	7	39	14	2,3
Centro	19	0	17	19	1	8	1	8	1	1,1
Sud e isole	28	0	20	21	5	2	1	10	3	1,1
Totale	92	6	69	114	7	23	9	57	18	1,7

Se, oltre agli ATO che ancora non hanno affidato il servizio, si considerano i Comuni ricadenti in ATO in cui l'affidamento è stato effettuato e che ancora non hanno aderito e perciò non hanno provveduto a consegnare al gestore le proprie strutture, la percentuale di popolazione che ancora permane nel vecchio regime è pari a ben il 34%. Essa si ritrova sotto un regime tariffario diverso, generalmente insufficiente a coprire i costi non solo di nuovi investimenti, ma addirittura delle necessarie manutenzioni delle infrastrutture esistenti.

La valutazione delle dimensioni territoriali e di popolazione servita dagli ATO funzionanti pone in rilievo che molti di essi sono largamente al di sotto della soglia di criticità di cui le norme vigenti prevedono il superamento necessario a conseguire i previsti obiettivi di ottimalità tecnica ed economica.

Ciò è il risultato del criterio sinora prevalentemente adottato dalle regioni che, all'atto della configurazione degli ATO, hanno fatto coincidere gli stessi con i territori provinciali. Circostanza, questa, che dovrebbe auspicabilmente orientare le scelte da compiere nel 2011 in tema di AATO, in attuazione della normativa più recente.

Come tutto questo possa conciliarsi con l'assicurazione all'utenza della continuità e della qualità nell'erogazione del servizio resta, in ogni caso, inspiegato.

Il modello di governo vigente negli ATO riunisce tutti i poteri, di indirizzo politico e di gestione tecnico-amministrativa, nell'assemblea dei sindaci. Ne risultano troppo spesso condizionate scelte decisionali che si rivelano incoerenti con le previsioni di legge e modalità applicative delle scelte medesime non sempre idonee a raggiungere gli obiettivi. A questa caratteristica si ricollegano le frequenti situazioni di conflitto di interessi che insorgono quando il soggetto gestore è di proprietà degli enti locali associati nell'ATO.

Le strutture gestionali delle AATO sono spesso inadeguate all'efficace svolgimento delle funzioni ad esse attribuite; in alcuni casi la struttura è addirittura inesistente e si è provveduto con l'affidamento di funzioni interinali a tempo parziale a funzionari provinciali o comunali o a consulenti. Questa situazione si traduce in un costo di gestione delle AATO assai basso (Tabella 2) pari ad un valore medio intorno ad 1€/ab. anno, largamente sottodimensionato rispetto alle necessità, con risultati ampiamente negativi sotto il profilo del rapporto costo/beneficio, se si considerano la competenza e la dimensione organizzativa necessarie a raccogliere ed elaborare i dati tecnici, economici e gestionali necessari a controllare efficacemente la qualità del servizio reso agli utenti e a contribuire alla costituzione del quadro informativo nazionale di cui il Parlamento e il Governo necessitano.

Tabella 2– Spesa corrente, media per ATO e per abitante

ATO	Numero	Spese correnti (000 €)	Popolazione (000)	Spesa per ATO (000 €)	Spesa media per abitante (€/ab)	Spesa media per abitante(€/ab) Indagine 2007
Consorzio	43	31.993	26.099	744	1,23	1,14
Convenzione	34	15.679	21.725	461	0,72	0,72
Altro ¹	1	655	1.303	655	0,50	n.d.
Totale	78	48.327	49.128	620	0,98	0,98

(1) "Altro" si riferisce all'AATO di Città di Milano che ha adottato una forma associativa non prevista dalla legge nazionale, si è infatti costituita come Azienda Speciale

La pianificazione d'ambito

L'attuazione dei piani è parziale e le scelte subiscono numerose e profonde modifiche

Su un piano generale, la qualità media della pianificazione di ambito va gradualmente migliorando grazie alle revisioni effettuate o in corso.

Le revisioni hanno offerto la prova dei difetti delle prime fasi di pianificazione, prevalentemente incentrate su elenchi di interventi da realizzare in un arco temporale così lungo da rendere le previsioni più lontane scarsamente credibili e perciò caratterizzate da insufficienza di disegno strategico e da disorganicità. Talora gli elenchi degli interventi si sono rivelati null'altro che la sommatoria delle indicazioni provenienti dai singoli comuni e la riproposizione di vecchi progetti non finanziati, maturati in un quadro diverso da quello attuale.

Un marcato vizio di origine di numerosi PdA è rappresentato dall'inadeguatezza della ricognizione di partenza, che le rilevazioni dei primi anni di gestione hanno anche profondamente modificato tanto da produrre significativi scostamenti dalle iniziali condizioni di affidamento del servizio.

Altro vizio di origine deriva dalla adozione di modelli di sviluppo della domanda, generalmente ad alto tasso di crescita, contraddetti dalla realtà dei primi anni di gestione, con il risultato che i minori volumi effettivamente erogati hanno prodotto ricavi inferiori alle previsioni e hanno influito negativamente sulle attuazioni delle decisioni tariffarie, sugli equilibri economico finanziari e in definitiva sulla cosiddetta bancabilità dei piani.

Il riflesso più negativo di questo stato di cose si verifica nei confronti dell'attuazione degli investimenti, mediamente realizzati, rispetto a quanti programmati, in percentuale media di poco superiore al 50% (Tabella 3).

Tabella 3– Investimenti realizzati rispetto a quelli previsti dai Piani di Ambito
(sintesi, 54 ATO, 89 gestori)

	Durata media dei Piani	Media anni di rendicon- tazione	Investimenti totali previsti (€)	Investimenti previsti nel periodo rendicontato (€)	Investimenti realizzati (€)	Tasso di realizzazione (%)
Comprensivi dei contributi a fondo perduto	21	3	24.581.951.944	5.944.598.711	3.320.133.477	55,85%
Al netto dei contributi a fondo perduto	21	3	20.981.344.461	3.979.304.643	2.622.083.769	65,89%

In alcuni casi, anche grazie ad alcune leggi regionali, è stato adottato l'opportuno criterio di associare ai piani di lungo periodo piani operativi di breve periodo, caratterizzati da maggior affidabilità della previsione e da più accentuata progettualità.

Permane peraltro il difetto, causato dalla norma vigente, che il gestore non ha ruolo nella predisposizione del piano, così generando squilibrio nella distribuzione dei rischi tra autorità e gestore e frenando il ricorso da parte del gestore a tecnologie e *know-how* proprietari, che potrebbe avere riflessi positivi sulla concorrenza e quindi sulla efficienza complessiva del servizio.

Si conferma inoltre in un campione significativo di casi anche un deficit nella stessa presentazione dei dati economico-finanziari, disarticolata e difforme rispetto ai canoni tradizionali di conto economico, stato patrimoniale e flusso di cassa.

Le tariffe

Occorre più chiarezza di metodo e di applicazione delle tariffe per conquistare la fiducia dei cittadini e garantire i ricavi

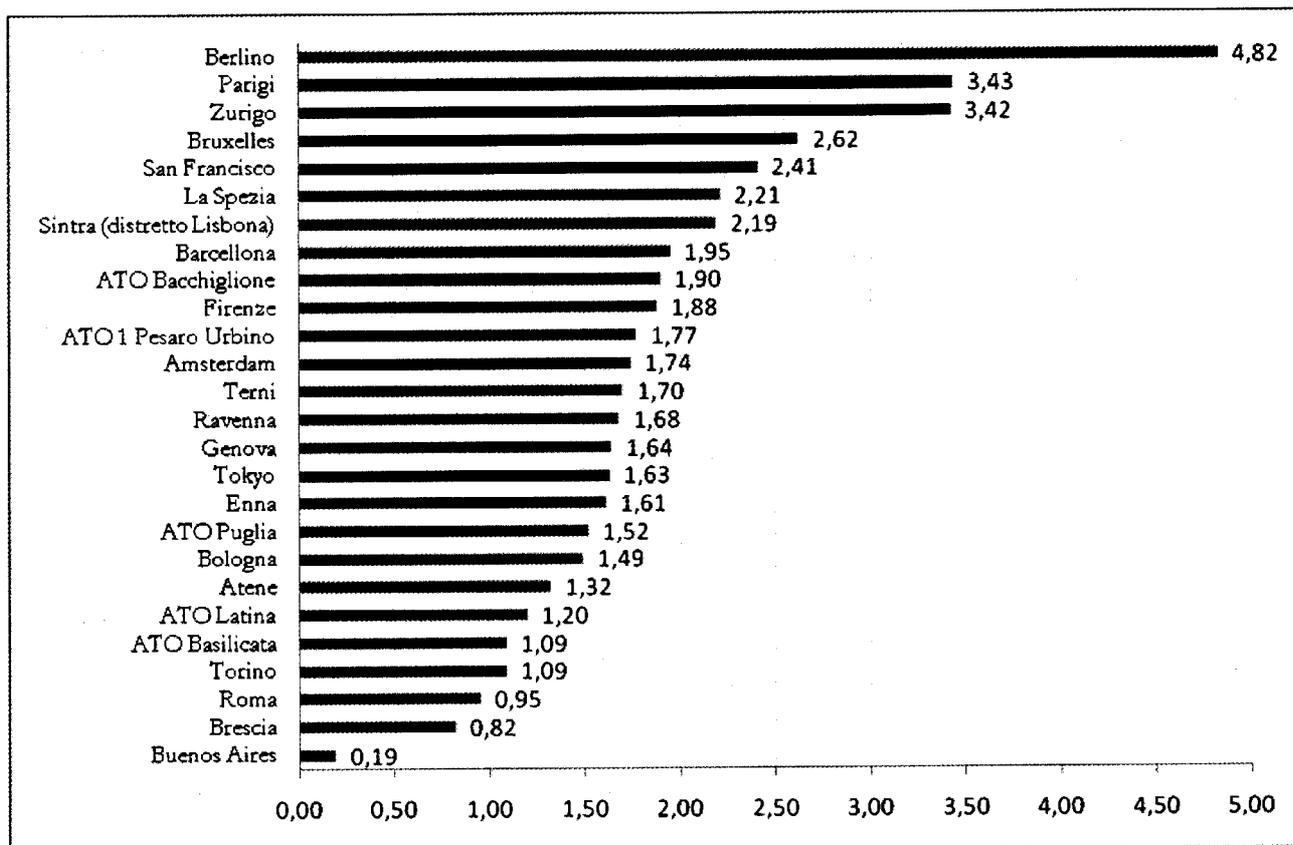
Le tariffe rappresentano il punto più delicato del settore, particolarmente per il fatto che su di esse si concentra il massimo delle attenzioni e delle tensioni, non essendosi ancora raggiunto un punto di equilibrio tra aumenti tariffari e miglioramento dei servizi tale da alimentare il necessario clima di fiducia, atteso che i tempi di ritorno dei benefici connessi agli investimenti materiali e immateriali, ai quali vanno imputati gli aumenti, sono necessariamente non brevi.

Tra l'anno 2007 e l'anno 2008 è intervenuto un aumento medio delle tariffe di circa il 5%, allineato sostanzialmente con l'incremento massimo K previsto da Metodo Normalizzato (Tabella 4). Niente è mutato per quanto riguarda la sostenibilità sociale e i confronti internazionali, la prima essendo largamente al di sotto delle soglie OECD, i secondi indicatori di un livello medio di tariffe molto più basso che nei paesi confrontabili con il nostro (Figura 1).

Tabella 4- Spesa media annua per 200 m³ nelle indagini 2002 (SMAT), 2004 e 2006, 2007 e 2008 (Comitato): Valori in euro

Descrizione	CIPE		Metodo Normalizzato							
	2002	Var % 2004-2002	2004	Var % 2006-2004	2006	Var % 2007-2006	2007	Var % 2008-2007	2008	Var % 2008-2002
Spesa media annua (€)	182	31,9%	240	11,3%	267	5,6%	282	5,3%	297	63,19%
Spesa unitaria (€/m ³)	0,91		1,2		1,33		1,41		1,49	63,19%

Figura 1 - Comparazione del costo unitario annuo (€), Iva compresa, al 2007 per 200 m³/anno. Valori pesati con la parità del potere di acquisto. Bacini italiani con popolazione > 100.000 ab



Per quanto in particolare riguarda la sostenibilità sociale, la spesa annuale per consumi intorno ai 200 m³/anno si colloca intorno all'1,7% del reddito di povertà relativo pubblicato dall'ISTAT, quindi con una incidenza inferiore ai valori soglia di sostenibilità indicati dall'OECD, compresi tra il 3% e il 3,5%.

Il metodo tariffario vigente è ancora quello del 1996, nonostante le norme vigenti ne prevedano una revisione quinquennale. Il preesistente Comitato aveva portato ad un buon punto di definizione un aggiornamento di tale metodo, apportando ad esso le modifiche suggerite dall'esperienza maturata e riguardanti:

- una più precisa identificazione dei costi ammissibili ed esclusi;
- una flessibilità del tasso di remunerazione del capitale che tenga conto degli andamenti del mercato finanziario;
- una più forte incentivazione al miglioramento dell'efficienza;
- semplificazioni dell'articolazione tariffaria;
- maggior speditezza e chiarezza dei meccanismi di revisione.

Il lavoro è stato riassunto dalla Commissione che prevede di addivenire in tempi brevi, attraverso il confronto necessario con le categorie interessate, all'approvazione di una formale proposta al Ministro, come previsto dalla legge.

Permangono anche le differenze di metodo tariffario applicato, dovuto al tentativo di alcune regioni di dotarsi di un metodo proprio. Sul punto, tuttavia, la recente sentenza 246/2009 della

Corte Costituzionale ha definitivamente sancito la competenza esclusiva dello Stato in materia, perché nel metodo messo a punto dalla Commissione devono fondersi, secondo la Carta fondamentale, tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente. Ciò non di meno alcuni metodi tariffari regionali sono ancora in vigore e contengono difformità importanti rispetto al metodo nazionale, come l'addebito all'utente finale di determinati costi finanziari, del costo di smaltimento delle acque meteoriche, di contributi alle comunità montane senza indicazione del servizio da queste reso, di costi distinti e in parte duplicati per gestione della rete ed erogazione del servizio.

Un ulteriore elemento di grave squilibrio è legato alla mancata o parziale attivazione del SII in alcuni ATO ed in Comuni che non hanno aderito al SII dell'ATO di appartenenza, con una popolazione totale risultante pari al 34% di quella nazionale, che gode del regime tariffario CIPE, più basso di quello del SII, con differenze che il tempo tende a divaricare, aumentando la disparità tra cittadini e aggravando, laddove vige il regime CIPE, il deficit di risorse finanziarie necessarie per gli investimenti.

Si ribadisce, in proposito, che non vi può essere sviluppo reale del SII nel nostro Paese sinché la frammentazione dei modelli gestori in atto non viene ricondotto ad unità, sia per quanto attiene alle regole di riferimento, sia per quanto attiene all'allocazione delle attribuzioni di vigilanza sulle stesse.

Si conferma altresì che condizione necessaria per la attuazione di un buon regime tariffario è la chiarezza e l'univocità della scelta in merito alle fonti di finanziamento per la copertura dei costi, e, in particolare, degli investimenti. Le norme attuali prevedono tale copertura a carico della tariffa, al netto di eventuali contributi pubblici, la consistenza dei quali è andata tuttavia notevolmente riducendosi negli anni, sia per le difficoltà della finanza pubblica che per l'entrata in vigore di norme comunitarie che ne limitano la praticabilità.

Il livello di chiarezza attuale è ampiamente insufficiente a creare la consapevolezza necessaria a superare in modo condiviso polemiche, che possono originare un vero e proprio conflitto sociale, e che, allo stato, contribuiscono a frenare la adozione dei provvedimenti tariffari conseguenti ai piani approvati o addirittura la piena applicazione dei provvedimenti adottati. Si avverte, su questo punto, un deficit di informazione che tocca la responsabilità del settore pubblico così come quello privato, ad iniziare dai gestori. Dove non è stato fatto, occorre fare, e dove è stato fatto occorre fare di più.

La tariffa, infine, distingue, per ciò che implica e sottintende, le concessioni dagli appalti. È una distinzione da tenere ferma perché la corrispettività della tariffa ha una densità e una complessità di significato sconosciuta al prezzo di un appalto, e richiede un *know how* di tipo dedicato, non semplicemente l'applicazione ad altra sede di una diversa cultura di vigilanza.

Allo stesso modo sarebbe una semplificazione, in contraddizione con la diffusamente riconosciuta specificità del settore idrico, pensare che dove ci si occupa già di una tariffa ci si possa occupare, da un momento all'altro, anche di altre tariffe.

L'affidamento dei servizi

Occorre mettere ordine nell'affidamento dei servizi. Le nuove prospettive del D.L. 135/2009

Permangono immutate le criticità denunciate:

- affidamenti effettuati in assenza di piano d'ambito o con piano d'ambito di durata inferiore a quella dell'affidamento;
- bandi di gara incompleti e insufficienti a valutare il rischio d'impresa;
- prevalenza di ricorso alla modalità di affidamento *in house*, anche in assenza di requisiti previsti dalla normativa, spesso senza un'adeguata pianificazione dei costi e vantaggi attesi;
- clausole di affidamento speciali illegittime e talvolta non prive di originalità.

Ventitre AATO come si è già detto, non hanno ancora provveduto all'affidamento del SII.

Una significativa novità in materia di affidamenti è rappresentata dall'approvazione dell'art. 15 del D.L. 135/2009 che, come è noto, da una parte rende più rigorose le norme per i nuovi affidamenti *in house*, dall'altra fissa i termini per la cessazione di quelli in essere e promuove la partecipazione di imprese private favorendo il modello misto e ponendo limiti superiori alla partecipazione pubblica nelle imprese di gestione quotate in borsa.

Il D.L. può rappresentare una opportunità di rafforzamento della competizione per il mercato e di incentivazione della partecipazione alla gestione dei servizi di soggetti privati tecnicamente e finanziariamente qualificati, per dare effettività al modello, di ispirazione comunitaria, del partenariato pubblico-privato. Il percorso normativo è destinato a compiersi con la approvazione del D.P.R. di attuazione dell'art. 23 bis, nel quale possono trovare composizione alcune delle contrapposizioni di idee che hanno contrassegnato l'evoluzione normativa più recente.

Resta, in parte, la questione del coordinamento delle forme di vigilanza sul merito delle singole operazioni di affidamento, rimessa, allo stato, allo spirito di leale collaborazione fra le istituzioni competenti.

L'equilibrio economico-finanziario

I fattori che concorrono all'equilibrio economico finanziario sono numerosi e devono essere tutti gestiti insieme e correttamente

La Commissione avverte la responsabilità del mandato a vigilare che le è stato affidato, non intende sottrarvisi, né nell'analisi dei problemi, né nella prospettazione di possibili soluzioni. E uno dei problemi con i quali deve oggi fare i conti la legittima ambizione del nostro Paese a disporre di un servizio idrico efficiente e di qualità è, con visione realistica, quello dei capitali occorrenti. Capitali che mancano evidentemente all'appello, se rapportati alla esigenze di realizzazione, completamento e manutenzione della nostra rete e dei nostri impianti, tanto dal lato del pubblico quanto dal lato dell'impresa privata che si proponga come gestore.

In questa situazione il sistema bancario e i mercati finanziari possono rappresentare un'opportunità. Ma questa opportunità, per essere colta, richiede un salto di qualità di ordine sistemico.

Non può infatti essere colta senza un'azione di regolazione e vigilanza forte e autorevole, con strumenti e risorse adeguati, che dia - ad utenti resi consapevoli che valutazioni e bilanci sono possibili sul medio termine, piuttosto che sul breve o brevissimo - le garanzie che chiedono e che devono avere. Ma, per altro verso, non può essere colta ove perseverino le criticità riscontrate nel processo di costruzione dell'equilibrio economico finanziario del SII e nella relativa rappresentazione in sede di pianificazione. Criticità che risultano evidenti dall'analisi dei documenti pianificatori ove spesso non sono evidenziate né tantomeno garantite le condizioni necessarie per l'equilibrio economico-finanziario.

L'equilibrio economico-finanziario del servizio risulta infatti dalla combinazione degli effetti del piano d'ambito, della disponibilità di coperture finanziarie, della convenzione di affidamento e del sistema tariffario applicato.

Il raggiungimento e il mantenimento dell'equilibrio risultano frequentemente compromessi da diversi fattori, tra cui principalmente:

- scarsa attendibilità delle previsioni dei piani e dei dati forniti dalla ricognizione di partenza delle infrastrutture;
- insufficiente copertura dei fattori di rischio al di fuori del controllo del gestore, ferma la sua responsabilità imprenditoriale;
- andamento reale della domanda d'acqua largamente inferiore a quello previsto e quindi ridimensionamento dei ricavi tariffari, con conseguente necessità, in sede di revisione del piano, di ridimensionare gli investimenti previsti;
- ritardi e ridimensionamenti dei finanziamenti pubblici;
- insufficiente contrasto alla morosità e ai furti d'acqua;
- ritardi di revisione dei piani e aggravamento delle condizioni di squilibrio connesse alle previsioni sbagliate;
- modalità di applicazione del Metodo Tariffario Nazionale, troppo spesso più attente ad esigenze di consenso politico locale che di copertura dei costi reali;
- insufficienze nella regolazione dei rapporti tra soggetto affidante e soggetto affidatario e nella ripartizione tra essi dei rischi;
- scarsa trasparenza dei rapporti tra ente d'ambito e gestore e frequenti interferenze indebite tra essi;
- l'instabilità normativa;
- scarsa propensione da parte dei soggetti finanziatori ad assumersi i rischi connessi ai fattori precedenti.

Su queste basi, occorre dirlo con chiarezza, un capitolo essenziale della vicenda di sviluppo nel nostro Paese del SII è destinato, senza cambiamenti importanti nelle regole e nella cultura delle regole, a non decollare.

Regolazione e controllo

Gli strumenti fondamentali di rafforzamento della regolazione sono prossimi all'approvazione, ma occorre aumentare la cooperazione con regioni ed enti locali e rendere obbligatoria la fornitura di dati e informazioni, con previsione di sanzioni per reticenti e inadempienti

La condizione di monopolio naturale che caratterizza la gestione del SII richiede una efficace ed efficiente attività di regolazione e controllo da parte delle istituzioni pubbliche. Si tratta di attività svolte nell'interesse di tutta la collettività, che quindi devono bilanciare interessi contrapposti, per assicurare un'equa ripartizione dei benefici conseguibili dallo sviluppo e dal miglioramento del servizio. La regolazione, infatti, deve per un verso garantire, in termini di continuità e qualità del servizio, la tutela delle comunità locali e dei cittadini e, per altro verso, assicurare la creazione e la conservazione delle condizioni necessarie a conciliare - in conformità a quanto previsto dalla Costituzione - tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente, così da consentire fra l'altro ai gestori di svolgere l'attività loro demandata nel rispetto delle esigenze proprie di una gestione di tipo industriale, nell'ambito della quale il meccanismo tariffario deve legarsi durevolmente alla realizzazione del pianificato volume di investimenti sulla rete e sugli impianti.

Per queste ragioni i nuovi ordinamenti del sistema di governo del SII, che sembrano profilarsi così come le funzioni di regolazione e controllo non potranno prescindere ed escludere un ruolo pregnante per i Comuni. Essi sono non solo i titolari delle funzioni inerenti i servizi pubblici locali, ma risultano anche i primi "committenti" del SII. Acquedotto e fognature - a cui si aggiunge, in una corretta visione di tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e naturali, anche la depurazione - costituiscono infatti elementi fondamentali per garantire le condizioni e adeguati livelli civili alla vita delle Comunità ed al loro sviluppo. La massima efficacia, efficienza ed economicità che regolazione e gestione del SII devono realizzare, non possono che avere come riferimento programmatico e pianificatorio le scelte di Governo del territorio e di sviluppo insediativo che spettano agli enti locali. Ed è rispetto ad esse ed al loro soddisfacimento alle migliori condizioni che vanno verificati, misurati e giudicati i risultati del funzionamento del servizio.

Il processo di attuazione del SII non è stato sinora sorretto da un adeguato sistema di regolazione e controllo in cui le funzioni di Stato, Regioni, Autorità d'Ambito e Enti locali fossero efficacemente coordinate, identificando in modo chiaro ruoli e responsabilità spettanti a ciascun livello istituzionale.

La domanda di una più forte regolazione è andata crescendo, soprattutto in tempi recenti e particolarmente da parte del mondo delle imprese, alle quali la recente approvazione dell'art. 15 del D.L. 25/09/2009 n. 135 offre maggiori opportunità di partecipazione alla gestione del servizio.

Certamente occorre più regolazione. Altrettanto certamente, occorre tuttavia anche più vigilanza con lo scopo di stimolare comportamenti più conformi da parte dei soggetti regolati.

Dall'analisi complessiva, in particolare, risulta evidente come il riordino dei soggetti regolati debba innanzitutto risolvere il conflitto di interesse degli enti locali nella loro duplice qualità di membri associati dell'Ente d'ambito e di partecipanti alla compagine azionaria del soggetto gestore, debba riequilibrare i rapporti di forza, la distribuzione dei rischi e la asimmetria informativa tra Autorità e gestore e debba altresì portare a regole più precise in merito alle revisioni tariffarie e alla certezza della loro applicazione e quindi dei previsti ricavi.

Tutto ciò, associato ad una più precisa identificazione delle responsabilità, ad un adeguato sistema sanzionatorio nei confronti degli inadempienti e ad un rafforzamento degli strumenti operativi dei soggetti regolatori.

In merito al soggetto regolatore, deve prioritariamente essere senza equivoci chiarito, sotto il profilo politico, se la responsabilità del metodo tariffario debba rimanere, come sin dall'origine della riforma, nella responsabilità del Governo, in considerazione della delicatezza sociale del settore e dell'assenza di un libero mercato, oppure vada invece demandato ad un soggetto dal forte profilo tecnico e collocato in posizione di autonomia rispetto all'Esecutivo. A legislazione vigente, come si è già accennato la Commissione sta lavorando a:

- ammodernare le norme tariffarie, presentando al Ministro una proposta che garantisca i flussi finanziari necessari a sostenere i piani di intervento approvati e gli equilibri economico-finanziari connessi;
- presentare una proposta di miglioramento delle convenzioni tipo per l'affidamento del servizio, che raggiunga una più chiara definizione degli obblighi di prestazione del gestore, dei relativi compensi, del sistema di controllo e di penalità, della incentivazione e del premio al recupero di efficienza e al raggiungimento degli standard di qualità;
- creare un quadro informativo esauriente e validato, fondato su regole contabili e indicatori tecnici e gestionali standard, che consentano il ricorso al metodo della regolazione per *benchmarking* e diano a Parlamento e Governo le indispensabili conoscenze;
- fissare criteri e standard di misura delle prestazioni di servizio e del grado di soddisfacimento delle esigenze degli utenti.

Si tratta di obiettivi di evidente rilevanza e delicatezza, realisticamente non conseguibili nell'odierno quadro costituzionale di riparto delle competenze fra Stato e Regioni, senza un coinvolgimento importante di queste ultime. Ebbene, la composizione mista Stato-Regioni, voluta dalla legge assicura già oggi l'effettività di questo coinvolgimento all'interno della Commissione. È un caso unico all'interno del panorama Nazionale delle istituzioni di garanzia. Il che rende il modello Co.N.Vi.R.I. non assimilabile ad altri, né confondibile con essi.

Sotto il profilo degli atti a rilevanza non generale, infine, alcuni numeri danno la misura del lavoro compiuto dal Comitato e dalla Commissione nel periodo di riferimento (Tabella 5).

Tabella 5– Atti a rilevanza non generale nel periodo di riferimento

Tipologia	n.
Pareri ex D.Lgs. 152/06, art. 161, c. 4, lett. i)	136
Solleciti a provvedere ex D.Lgs. 152/06, art. 161, c. 4, lett. g) e i)	76
Analisi di PdA (osservazioni, rilievi, prescrizioni) ex D.Lgs. 152/06, art. 161, c. 4, lett. b)	30
Provvedimenti in tema tariffario	166
Altri provvedimenti	76

Informazione e partecipazione

L'informazione e la partecipazione dei cittadini sono indispensabili per costruire il consenso necessario alla stabile ed equilibrata crescita del sistema

Se si analizza con serietà e con schiettezza la situazione reale del settore idrico a livello nazionale non si può non prendere atto che il sistema, considerato già obsoleto rispetto ai parametri europei di settore nel 1994, al tempo della legge Galli (nata per l'appunto al fine di regolamentarlo e di creare le premesse atte al suo sviluppo armonico), si presenta oggi, a sedici anni di distanza, fortemente carente, essenzialmente a causa dell'assenza in molte parti del Paese, di investimenti adeguati, potentemente ostacolati dalle difficoltà interpretative prodotte dal coacervo delle norme del settore.

Prova ne è che la stima degli investimenti necessari prodotta nel 1994 (e pari a 100.000 mld di lire), è, nella migliore delle ipotesi, quasi equivalente a quella prevista oggi (60 mld euro) per riequilibrare su scala nazionale l'intero settore, anche considerando la svalutazione monetaria.

Non ha contribuito ad uniformare, secondo principi normativi univoci e consolidati, il complesso sistema di leggi e regolamenti di settore la conclamata insufficienza informativa e di partecipazione che ha coinvolto, pressoché perennemente, il processo decisionale-normativo.

Nel corso di questi anni si è assistito infatti al prodursi di norme che sono state emanate senza un chiaro e coerente disegno di riordino ed in accordo ad aspettative a volte particolaristiche, con la conseguenza che l'interesse generale non è stato sempre espressamente messo in luce.

Le denunciate insufficienze riguardanti l'informazione e la partecipazione ai processi decisionali di tutti i soggetti interessati comportano un rilevante elemento di debolezza trasversale di tutto il sistema di governo dei servizi idrici, di cui mina profondamente la coesione, alimentando viceversa un clima di crescente conflitto sociale che ostacola la condivisione delle diagnosi e delle terapie dei problemi, allontanandone le possibilità di superamento.

Questa debolezza, sinché non sarà superata, sarà una debolezza di sistema.

Nel senso che impedirà ad esso di svilupparsi e di crescere. Perché per svilupparsi e crescere il sistema ha bisogno di informazioni che consentano agli operatori di pianificare in modo attendibile le proprie operazioni ed all'utenza di comprendere che la pazienza che portano verso operazioni di medio periodo non è vana, in ragione dei risultati che sono dai primi progressivamente realizzati. Gioverebbe a tal fine che i provvedimenti fossero sempre coerenti con un quadro normativo organico, in cui si riconoscessero le giuste ragioni di tutte le parti in causa.

Sembra perciò opportuno un momento di approfondimento non dissimile da quello da cui nacque la legge 36/94, che, dando spazio e voce a tutte le parti interessate, consentì di pervenire ad un risultato di pressoché unanime accettazione.

La contrapposizione d'interessi e di proposte di soluzioni che caratterizza il momento attuale non può altro che peggiorare la situazione e generare iniziative come quella del referendum, rispetto alla quale sarebbe pericoloso errore ritenere che quanti vi aderiranno abbiano necessariamente in comune principi e non piuttosto insoddisfazioni dello stato delle cose, insoddisfazioni che nel contenuto della Relazione trovano ampio e documentato riscontro.

Perciò la Commissione ritiene e propone che nelle sedi opportune si apra un tavolo istituzionale attraverso il lavoro del quale si asseveri, nel tempo strettamente necessario, lo stato delle cose e si metta a punto, attraverso la valutazione delle testimonianze e delle proposte di tutte le parti interessate, un disegno di aggiornamento del quadro normativo complessivo sufficientemente condiviso, che restituisca ad esso l'organicità e l'efficacia che ha perso in questi anni, per le ragioni e nei modi all'individuazione e alla spiegazione dei quali la Relazione ha inteso fornire un documentato e meditato contributo.

Vi ringrazio per l'attenzione.