

Servizio Idrico Integrato: stabilizzazione, riordino e sviluppo

Il nuovo governo è chiamato ad agire tempestivamente anche nel settore delle utilities . Un settore che si accinge ad affrontare una fase determinante - e quantomai complessa - seguendo le priorità dettate dall'Unione Europea ,in uno scenario istituzionale incerto.

Un'adeguata regolazione e un'efficace disciplina delle variabili economiche e dei processi industriali del comparto delle utilities - e del servizio idrico in particolare - rappresenta un elemento essenziale per garantire l'indispensabile tutela degli interessi degli utenti e contemporaneamente la sostenibilità economica e finanziaria delle imprese . Un equilibrio indispensabile per garantire un accesso ad un servizio universale non discriminante e la tutela di un patrimonio , la risorsa idrica " bene comune ", per le future generazioni. Un bene comune non appropriabile né da privati né dallo Stato (Elinor Ostrom , Governing the Commons).

Una sfida difficile in presenza di una fase recessiva dell'economia.

In un quadro di rilancio economico del Paese, con la presenta nota, Federutility intende fornire un primo contributo di idee e proposte per superare l'impasse nel quale il comparto idrico si trova da troppo tempo, facendolo divenire un fattore di sviluppo dei territori.

1. ASSETTO DI SETTORE.

La situazione attuale appare permeata di criticità, in larga parte dovute alla mutevolezza ed alla difficoltà interpretativa della legislazione nazionale di riferimento, che stanno progressivamente allontanando il Paese dai nuovi obiettivi e standard introdotti nel quadro comunitario, soprattutto a partire dal 2000.

Cresce la necessità di chiarire e **stabilizzare la situazione attuale**, attraverso il varo delle seguenti **misure di immediata attivazione ed esigibilità**

- **riferimento esclusivo alla disciplina europea in materia di affidamenti.** Oltre un decennio di pendolarismo normativo in materia di affidamenti e dopo l'esito referendario (primo quesito) è auspicabile un periodo di astensione legislativa in materia, potendo contare su norme comunitarie consolidate e su una giurisprudenza convergente riguardo i partenariati. E' invece importante conoscere le condizioni abilitanti e i parametri di valutazione degli affidamenti cd in house all'interno del patto di stabilità. La conoscenza anticipata di tali parametri consentirebbe agli enti locali di effettuare scelte selettive in materia di affidamenti diretti. In relazione all'obbligo del pareggio di bilancio statale alla fine del 2013 si potrebbe rendere efficaci le norme di consolidamento al 31/12/2012.
- riconduzione ai principi comunitari delle **politiche di liberalizzazione e concorrenza** del settore, eliminando ogni declinazione a livello di normativa nazionale e focalizzando l'attenzione sul **monitoraggio delle performance** delle gestioni esistenti . Il monitoraggio deve consentire di superare le gestioni inefficienti e valorizzare le eccellenze senza alcuna distinzione sulla natura societaria.
- **individuazione delle funzioni di regolazione e controllo trasferite all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas e loro immediata attivazione**, individuando anche le competenze che per loro natura non possono essere trasferite ad un'Authority ex legge 481/95, ma restano in capo al Ministero accorpante, stabilendone modalità e tempi di esercizio. In questo lavoro di ripartizione è indispensabile evitare ogni ambiguità ed incertezza;
- implementazione del nuovo modello tariffario da parte dell'AEEG basato sulle norme comunitarie che impongono l'adozione, tra l'altro, di **criteri tariffari chiari, informati al principio del recupero dei costi** – finanziari, ambientali e della risorsa – ed al criterio di differenziazione dei corrispettivi "chi inquina paga" (in coerenza con le disposizioni della Direttiva 200/60, esplicitate nelle comunicazioni della Commissione e dettagliate nelle linee guida di riferimento).
Il nuovo modello tariffario dovrà da una parte salvaguardare l'equilibrio economico finanziario del gestore e dall'altra garantire tre obiettivi:

- a) coesione territoriale (tariffa unica per ambito con una possibile perequazione regionale);
 - b) equità intergenerazionale (copertura dei costi per la tutela ambientale e la salvaguardia dei corpi idrici);
 - c) solidarietà sociale (garanzia di accesso al servizio universale anche per le famiglie in stato di disagio economico attraverso una diversa allocazione dei costi). *[per un approfondimento sulla spesa delle utenze domestiche – da cui emerge, oltre ad una rilevante eterogeneità dei corrispettivi applicati alle diverse categorie di consumo, anche un valore medio comparativamente contenuto, sia in riferimento ad altre tipologie di spesa ricomprese nel paniere di consumo delle famiglie, sia riguardo alla medesima tipologia di spesa sostenuta in altri Paesi – si rinvia alla **Tabella 1**, **Tabella 2**, **Tabella 3** e **Figura 1** dell'**Allegato**].* In analogia ad altri settori in materia ambientale si potrebbe ipotizzare l'introduzione di certificati blu, anche associati al risparmio quali-quantitativo di risorsa e destinati a coprire i costi di tutela ambientale allocandoli ai diversi usi (civile, agricolo ed industriale);
-
- **stabilizzazione della disciplina di settore**, attraverso provvedimenti che, qualora prevedessero l'esercizio di deleghe, chiariscano i principi informativi dell'assetto attuale, l'integrazione verticale e orizzontale della filiera, la programmazione e gestione su area vasta, gli schemi di incentivi e penalizzazioni e i profili delle responsabilità. Per perseguire tale obiettivo è possibile utilizzare la riapertura dei termini della delega ambientale;
 - esplicitazione che le **obbligazioni contrattuali** sottoscritte dai soggetti attualmente operanti, gestori e ATO, sono **pienamente valide** per consentire il normale afflusso di capitali e finanziamenti. Si tratta di normare il transitorio in attesa del nuovo metodo tariffario (documento Federutility- Anfida allegato B)
 - **delimitazione chiara delle funzioni pubbliche** esercitate nel servizio idrico integrato anche a livello decentrato, garantendo continuità di funzioni ed esplicite responsabilità in capo agli Enti interessati . E' indispensabile procedere ad un **accorpamento territoriale** delle principali competenze a livello regionale *[si rimanda alla **Tabella 4** dell'**Allegato** per una disamina delle Leggi Regionali attraverso le quali si sta procedendo alla*

riallocazione delle funzioni già esercitate dalle Autorità di Ambito]. in sede legislativa (milleproroghe) è possibile stabilire il principio che in assenza di una diversa previsione regionale, motivata da fattori incidenti sulla economicità e tutela della risorse , l'ambito è obbligatoriamente regionale. Un secondo provvedimento deve superare gli affidamenti fuori da una sussidiarietà territoriale rappresentata dal bacino ottimale di riferimento;

- elaborazione di un'**agenda di provvedimenti attuativi** (termine per procedere agli affidamenti mancanti in materia di servizio idrico integrato; disciplina quadro delle convenzioni e atti a corredo dell'affidamento del servizio come i Piani d'ambito; unbundling amministrativo ed organizzativo ; verifica stato e dotazione idrica, Tutela e forme di partecipazione dei consumatori, condizioni per il superamento infrazioni comunitarie in materia di depurazione) secondo una realistica cadenza temporale, da rispettare attraverso l'adozione di **termini perentori** ;
- promozione della massima **diffusione di informazioni** sulle grandezze tecniche, economiche e finanziarie del comparto, permettendo anche al settore della comunicazione di fare un salto di qualità nella sensibilizzazione della comunità nazionale.

2. INFRASTRUTTURE

E' indispensabile inviare segnali chiari sulle linee di sviluppo del settore al fine di **sbloccare i circa 65 miliardi di euro di investimenti** previsti nei Piani di Ambito nei prossimi 30 anni , di cui 5 immediatamente cantierabili e replicabili negli anni successivi. [**Tabella 5 dell'Allegato**]. Si deve peraltro rilevare come la previsione, se confrontata con i parametri internazionali o con quelli tecnico-contabili di gestione e progettazione, appaia allo stato ampiamente inferiore alle effettive esigenze del settore. Non si tratta peraltro solo di un contributo al miglioramento del ciclo economico (la tempestiva attuazione dei programmi già definiti avrebbe ricadute occupazionali quantificabili, con riferimento ai primi cinque anni di attivazione, in circa 30.000 unità di lavoro/anno per le fasi di cantiere dirette, e in 17.000 unità di lavoro/anno per quelle indirette secondo stime in difetto prodotte dall'autorità di vigilanza sugli appalti). Si tratta di opere in larga parte indispensabili ad evitare le criticità in ordine alle infrastrutture del comparto. Criticità oggetto di valutazione negativa in sede comunitaria, con particolare riferimento alla depurazione [per una quantificazione degli

*investimenti pianificati nei singoli rami di attività del comparto idrico si rinvia alla **Tabella 6** dell'**Allegato**].*

- **superamento** del cronico **gap infrastrutturale che divide Nord e Sud** del Paese, impegnando immediatamente i fondi FAS a disposizione per le aree obiettivo le gravi difficoltà nei quali si trovano sulle strutture idriche, dando priorità ai compensori oggetto di procedura di infrazione comunitaria;
- ricostruzione della capacità di **attrazione di investitori di lungo termine** nel comparto idrico, che si caratterizza per fabbisogni di finanziamenti molto elevati e per la necessità di realizzare opere la cui vita utile è generalmente superiore a quella riscontrabile in altri settori di pubblica utilità. Al riguardo, le misure dette di “*stabilizzazione*” svolgono un ruolo fondamentale e quelle di “riordino e sviluppo” sono necessarie.
- sviluppo di forme di finanziamento anche di livello regionale o locale per le opere primarie, introducendo strumenti obbligazionari specificamente collegati al settore idrico, costruiti sul lungo periodo e basati su sistemi di garanzie resi disponibili dalle Istituzioni interessate e dai rispettivi operatori creditizi (ad esempio, un utente, senza accennare ai miglioramenti qualitativi del servizio che otterrebbe, potrebbe essere interessato a sottoscrivere un bond che gli garantisca un rendimento stabile negli anni, pari o superiore a quello che gli offre il mercato, e, oltre a questo, gli comporti un contenimento della componente tariffaria collegata a oneri finanziari; il tutto supportato da un sistema di garanzie rese da Istituzioni o organismi pubblici, come potrebbe essere la Cassa Depositi e Prestiti);
- nel mezzogiorno la situazione infrastrutturale ed il livello del servizio è in uno stato che difficilmente consente di essere gestito con la procedura dell'affidamento a terzi . E' indispensabile una normativa straordinaria che promuova società a controllo pubblico per la gestione di una fase di start -up (5 o 10 anni) , facendo anche ricorso per la gestione operativa e/o il contract management a gare di appalto dei servizi nel rispetto della normativa attuale e utilizzando il project financing per la realizzazione di nuovi impianti di depurazione e approvvigionamento. Un ruolo importante in questo contesto potrebbe essere riservato ai più qualificati operatori presenti sull'area

3. FUNZIONI PUBBLICHE.

Condizione indispensabile per il successo di una politica industriale di settore è l'adozione di **misure di riordino e sviluppo** fondate sui seguenti elementi:

- **stabile e chiara ripartizione di competenze tra Stato, Regioni ed EELL** sul governo della risorsa idrica: riserva allo Stato del modello istituzionale, dei profili concorrenziali dei meccanismi contrattuali e di prezzo/qualità alla base della regolazione. Attribuzione dell' esclusiva competenza delle **Regioni, delle Autorità di Distretto , degli EE.LL.** in ordine agli aspetti organizzativi e affidamento del servizio idrico integrato. , di pianificazione di lungo termine così come previsto dagli obiettivi del Piano di Gestione delle acque ex art.13 della WFD, alla loro **sostenibilità ambientale**, economica-finanziaria e sociale;
- rapida e coerente composizione delle ampie **competenze regionali sul governo della risorsa idrica** con la pianificazione di distretto di matrice comunitaria (direttiva 2000/60 CE), che consenta di pervenire in breve tempo, attraverso il ruolo decisivo delle Regioni e delle Autorità di bacino nazionali (future Autorità di Distretto), ad un riordino delle concessioni di derivazione, eliminando le attuali asimmetrie negli usi finali, stabilizzando finalmente il regime istituzionale ed economico dei flussi;
- elevata **coerenza tra la programmazione distrettuale e quella locale** – oggi identificata nei Piani di Ambito, comunque in capo agli EELL – proponendo uno scenario di sviluppo della domanda di servizio di medio-lungo periodo a cui collegare anche le politiche di tutela delle risorse. Si richiamano al riguardo le finalità del Piano di gestione delle acque, masterplan in termini di misure/interventi da assumere per il raggiungimento dello stato di qualità buono per ciascun corpo idrico al 2015.

ALLEGATO

Alcuni dati sul Servizio Idrico Integrato in Italia [Fonte: Blue Book 2011]

Tabella 1 – Spesa media nazionale nel 2011 (# Oss.: 50 bacini tariffari)

Area geografica	100 mc		150 mc	
	Spesa annua 2011 (€/anno)	Spesa unitaria (€/mc)	Spesa annua 2011 (€/anno)	Spesa unitaria (€/mc)
Nord Ovest	121,31	1,21	185,34	1,24
Nord Est	153,84	1,54	237,94	1,59
Centro	147,87	1,48	229,95	1,53
Sud	126,14	1,26	201,67	1,34
Isole	137,29	1,37	216,63	1,44
ITALIA	136,23	1,36	212,89	1,42

Fonte: Utilitatis

Tabella 2 – Eterogeneità dei corrispettivi applicati

	Hp di consumo	Spesa 2011 (€/anno)			Deviazione standard
		Media	Max	Min	
Servizio idrico	100 mc/anno	136,23	213,53	42,74	0,31
	150 mc/anno	212,89	334,14	72,84	0,30
N. Oss.	50				

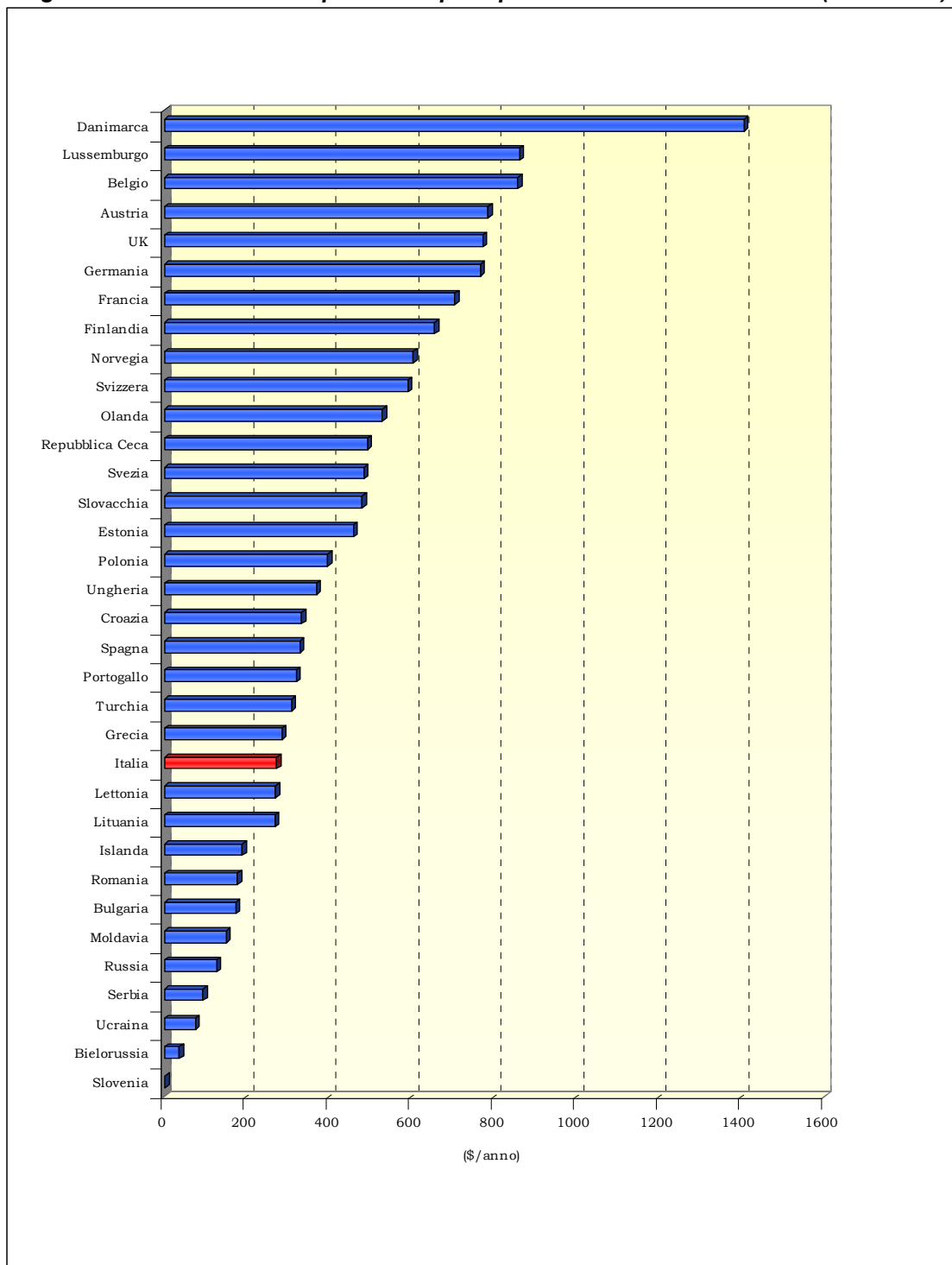
Fonte: Utilitatis

Tabella 3 – Spesa media mensile di una famiglia di 3 componenti per alcuni capitoli di spesa (anno 2010)

	Comunicazioni	Combustibili ed energia	Trasporti	Tabacchi	Tempo libero/cultura	Servizio Idrico
Spesa media mensile (€)	57,2	148,8	423,4	25,7	128,7	16,3
Peso sulla spesa media mensile complessiva (%)	2,0%	5,2%	14,8%	0,9%	4,5%	0,6%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati ISTAT e Utilitatis

Figura 1 – Graduatoria europea della spesa per consumi di 180 mc annui (anno 2010)



Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati Global Water Intelligence

Tabella 4 - Leggi regionali per la riattribuzione delle funzioni delle AATO

Regione	Legge regionale / Proposta di Legge	Organo di governo	Nuova delimitazione ATO		Numero ATO previgente
			Previsione del provvedimento regionale	Numero	
PIEMONTE	Disegno di legge Giunta Reg. 28 febbraio 2011	Province, coadiuvate da Conferenze d'ambito comunali - anche in forma associata interprovinciale	Il territorio è suddiviso in 8 ambiti provinciali o sovraprovinciali	8	6
VALLE D'AOSTA	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1
LOMBARDIA	L. R. n. 21/2010	Province/Comune di Milano (tramite Ufficio d'ambito, istituito in ciascun ATO in forma di azienda speciale)	Il territorio è suddiviso in tanti Ambiti Territoriali Ottimali coincidenti con i precedenti	13	12*
LIGURIA	L.R. n. 23/2010, art. 5	Province	Il territorio è suddiviso in tanti Ambiti Territoriali Ottimali coincidenti con i precedenti	4	4
VENETO	Delibera Giunta Reg. 29 marzo 2011 (nelle more di approvazione DDL febbraio 2011 su riorganizzazione s.i.i.)	Commissari regionali (già Presidenti AATO) per ordinaria amministrazione (DDL: Autorità unica a coordinamento di 8 Consigli di Bacino)	Il territorio è suddiviso in tanti Ambiti Territoriali Ottimali coincidenti con i precedenti (DDL: previsto passaggio da ambiti a sub-ambiti, senza modifiche territoriali, facenti capo ad ambito unico regionale)	8	8
FRIULI VENEZIA GIULIA	L.R. n. 22/2010, art. 4	Consulta d'ambito per il servizio idrico integrato (organo di cooperazione tra Province e Comuni)	Il territorio è suddiviso in tanti Ambiti Territoriali Ottimali coincidenti con i precedenti	4	4
EMILIA ROMAGNA	L.R. n.14/2010, art. 50	Convenzione tra Province e Comuni, ex art. 30 L.R. n. 10/08 (modello: art. 30 D. Lgs. n. 267/2000)	Prevista possibilità di aggregazione sovraprovinciale degli Ambiti Territoriali Ottimali	9	9
TOSCANA	L.R. n. 65/2010, art. 81; L.R. n. 37/2011, art. 1	Da definirsi ad opera della Regione entro il 31.12.2011	Prevista definizione di Ambito Territoriale Ottimale unico coincidente con la Regione	1	6
UMBRIA	L.R. n. 4/2011, art. 15 (richiama L.R. 23/2007, capo III, tit. II)	Ambiti Territoriali Integrati (ATI)	Il territorio è suddiviso in 4 ATI non coincidenti con i precedenti ATO	4	3**
MARCHE	L.R. n. 20/2010, art. 11	Commissari Straordinari nominati dalla Giunta regionale	Il territorio è suddiviso in tanti Ambiti Territoriali Ottimali coincidenti con i precedenti	5	5
LAZIO	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5
ABRUZZO	L.R. n. 9/2011, art. 1	ERSI (Ente regionale per il s.i.i.)	Un solo Ambito Territoriale Ottimale (ATUR)	1	6
MOLISE	L. R. n. 8/2009.	Regione, coadiuvata da Comitato di ambito per il s.i.i. (organo rappresentativo enti locali, con funzioni propositive e consultive)	Un solo Ambito Territoriale Ottimale, come in precedenza	1	1
CAMPANIA	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4

Regione	Legge regionale / Proposta di Legge	Organo di governo	Nuova delimitazione ATO		Numero ATO previgente
			Previsione del provvedimento regionale	Numero	
PUGLIA	L.R. n. 9/2011	Autorità Idrica Pugliese (soggetto rappresentativo dei Comuni pugliesi)	Un solo Ambito Territoriale Ottimale, come in precedenza	1	1
BASILICATA	L. R. n. 33/2010, art. 26	Conferenza Interistituzionale Idrica (Convenzione obbligatoria fra le Amministrazioni comunali alla quale aderiscono gli Enti Provinciali e la Regione)	Un solo Ambito Territoriale Ottimale, come in precedenza	1	1
CALABRIA	L. R. n. 34/2010, art. 47	Regione Calabria	Un solo Ambito Territoriale Ottimale	1	5
SICILIA	L.R. n. 11/2010	Organo da definirsi	Il territorio è suddiviso in tanti Ambiti Territoriali Ottimali coincidenti con i precedenti	9	9
SARDEGNA	Disegno di legge Giunta Reg.	Commissario Straordinario (prevista costituzione Autorità del s.i.i., i cui organi sono il Comitato d'Ambito e la Direzione Generale dell'Agenzia del Distretto Idrografico della Sardegna)	Un solo Ambito Territoriale Ottimale, come in precedenza	1	1
TOTALE					91

Fonte: Utilitatis

*Dato che non tiene conto della Provincia di Monza Brianza di recente istituzione

** Coerentemente con il criterio utilizzato nel paragrafo 3.3, in Umbria non si è tenuto conto degli ambiti territoriali integrati 1 e 2, entrambi facenti capo all'ATO 1-Perugia.

Tabella 5 – Estensione a livello nazionale degli investimenti per i prossimi 30 anni

Area Geografica	Totale SII (mgI€)	Totale anno (mgI€/a)	Finanziamento pubblico	
			(mgI€)	(%)
Nord Ovest	15.136.198	504.540	706.116	4,7%
Nord Est	13.537.169	451.239	1.204.368	8,9%
Centro	12.005.616	400.187	605.412	5,0%
Sud	15.858.934	528.631	1.757.482	11,1%
Isole	8.615.683	287.189	1.359.441	15,8%
ITALIA	65.153.601	2.171.787	5.632.820	9,1%

Fonte: Utilitatis, elaborazioni su dati da Piani di Ambito

Tabella 6 – Gli investimenti nel servizio idrico integrato per tipologia di intervento

Area Geografica	Acquedotto			Fognatura e depurazione		
	Totale (mgl€)	Nuove Opere (%)	Manutenzione Straordinaria (%)	Totale (mgl€)	Nuove Opere (%)	Manutenzione Straordinaria (%)
Nord Ovest	2.923.406	42,6%	57,4%	3.732.017	57,6%	42,4%
Nord Est	1.858.184	36,5%	63,5%	2.901.594	64,1%	35,9%
Centro	2.420.875	50,3%	49,7%	2.660.841	47,0%	53,0%
Sud	4.913.585	51,3%	48,7%	4.047.003	51,5%	48,5%
Isole	2.803.173	18,8%	81,2%	3.064.180	36,5%	63,5%
ITALIA	14.919.223	40,8%	59,2%	16.405.635	48,7%	51,3%