

Roma, 28 giugno 2016

Senato della Repubblica - 13^a Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni ambientali)

Audizione Utilitalia sul disegno di legge AS2343 "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque "



UTILITALIA

imprese acqua ambiente energia

Lo stato del settore – La frammentazione gestionale

	Gestioni affidatarie	Gestioni non affidatarie	Gestioni in economia
Gestori	102*	130*	1957
Comuni Serviti	4831	1304	1957
% Comuni	60%	16%	24%
% Popolazione	70%	19%	11%

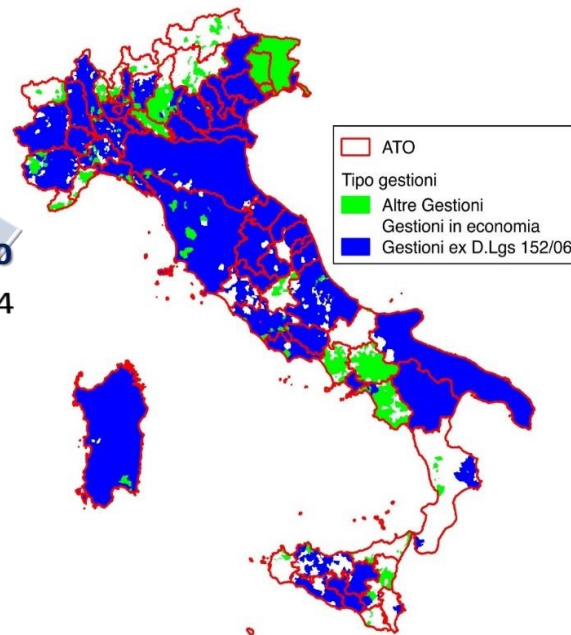
(*) Il dato non ricomprende i 71 grossisti e le 18 società operative mediante le quali alcuni degli Affidatari SII erogano i Servizi Idrici in più ATO

Le aree che non hanno dato seguito ad affidamenti completi a livello di ATO soffrono tuttora di inefficienze gestionali e diseconomie di scala

- Scarsa capacità di programmazione
- Difficoltà di accesso al credito
- Mancanza di solidarietà nel territorio



La legge Galli 36/94 imponeva la gestione unitaria del servizio a livello d'ambito; ciò ha permesso una forte riduzione dei gestori con miglioramenti importanti del servizio nelle aree in cui è stata attuata la riforma



Lo stato del settore – La carenza di investimenti

Il livello degli investimenti infrastrutturali è ancora inadeguato rispetto alle reali esigenze del Paese, e inferiore rispetto agli altri Paesi della UE

	Investimenti realizzati (€/ab/anno)		Media investimenti programmati (€/ab/anno)
	2011	2014	2014-2017
Nord	29	36	35
Centro	34	42	48
Sud e Isole	14	22	18
TOTALE	26	34	34

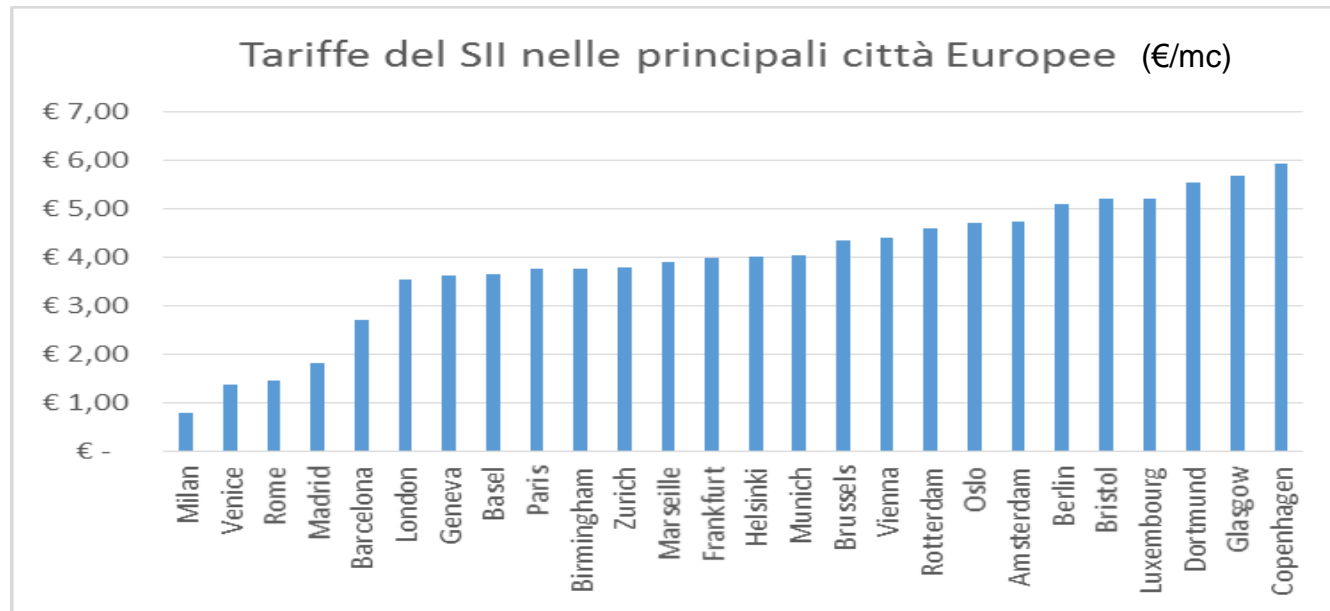
Fonte: Elaborazione Ref Ricerche su dati Utilitalia

A fronte di 34 €/abitante/anno realizzati e programmati, **il reale fabbisogno di investimenti è di circa 80 €/ab/anno (5 miliardi di euro all'anno)**. Attuali investimenti in Germania 80 euro/ab, Francia 88 euro/ab, UK 100 euro/ab, Danimarca 129 euro/ab

Le tariffe del SII

La capacità di investimento negli ultimi anni è stata limitata da livelli tariffari inadeguati e dalla costante diminuzione della disponibilità di contributi pubblici

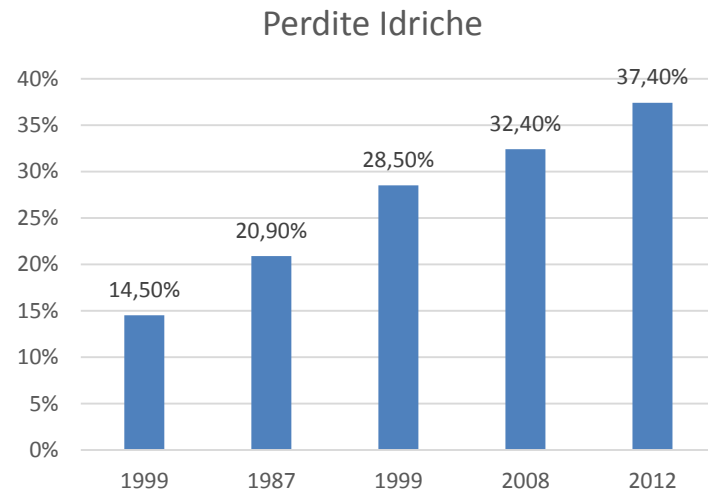
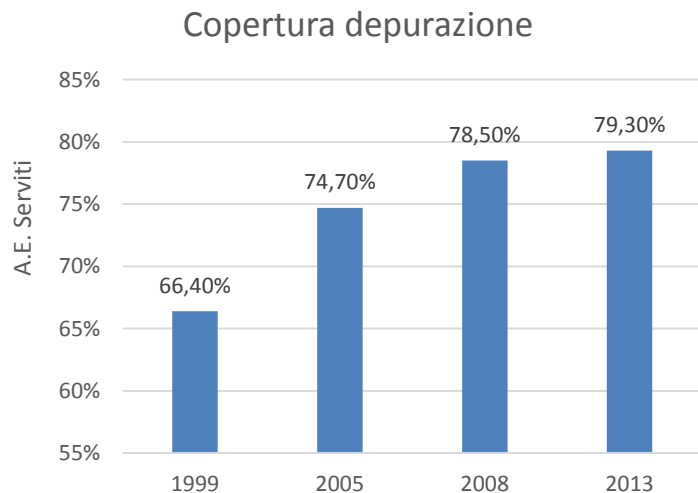
Le tariffe Italiane sono tra le più basse in Europa: un terzo di quelle francesi, un quarto di quelle tedesche, un quinto di quelle scandinave e dei Paesi Bassi



Fonte: Global Water Intelligence Tariff Survey 2014

Il gap infrastrutturale

La carenza di investimenti ha comportato deficit nella salvaguardia ambientale del ciclo idrico (due condanne UE per il mancato adeguamento alla direttiva sul trattamento acque reflue) e perdite di rete (37%) superiori ad altri Paesi (con conseguente spreco della risorsa). Il deficit nazionale nella fognatura è del 7%, nel trattamento dei carichi inquinanti del 21%



Fonte: Istat

L'evoluzione degli investimenti

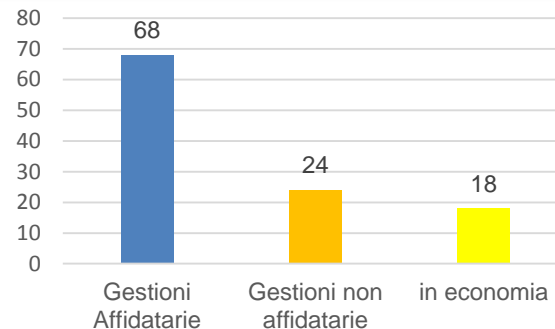
Primi segnali positivi sul fronte degli investimenti si registrano a seguito dell'avvio del metodo tariffario proposto dall'AEEGSI. Tra il 2011 e il 2014 è stato infatti possibile invertire il trend degli investimenti nel comparto grazie alla definizione di regole certe e in grado di garantire l'accesso al credito per la realizzazione di progetti e infrastrutture.

Evoluzione degli investimenti (milioni €)				
	2011	2012	2013	2014
Totale investimenti	1612	1857	1632	1834
Totale contributi	299	665	443	434
Totale netto	1314	1192	1189	1399

Fonte: Elaborazione Ref Ricerche su dati Utilitalia

L'analisi degli investimenti pro capite dimostra che i gestori affidatari d'ambito, grazie al superamento di inefficienze gestionali e diseconomie di scala e alla migliore capacità di programmazione e accesso al credito, hanno performance nettamente superiori ai non affidatari.

Investimenti pro-capite gestioni affidatarie, non affidatarie e dirette (2013-2014, €/ab)



Fonte: Elaborazione Ref Ricerche su dati Utilitalia

Le criticità del disegno di legge

- Il disegno di legge in discussione ha l'indiscutibile pregio di riportare l'argomento acqua al centro del dibattito politico e di **riconfermare gli assetti gestionali e di governance attuali**. Nonostante ciò, presenta alcuni aspetti che **rischiano di introdurre elementi di incertezza nel settore**:
 - **alcuni dei temi trattati**, come ad esempio la pubblicità della risorsa idrica, la priorità degli usi e le forme di finanziamento del settore, sono in gran parte **già disciplinati dalla legislazione vigente**
 - L'art. 3, dispone che la dimensione minima degli ambiti territoriali definiti dalle Regioni non dovrà essere inferiore a quella dei bacini o sub-bacini idrografici, superando la dimensioni minima provinciale. **La mancata definizione di una dimensione minima dei bacini o sub-bacini idrografici rischia di portare alla creazione di ambiti gestionali eccessivamente frammentati**
 - La fornitura gratuita di un quantitativo minimo vitale di 50 l/ab/giorno (art. 7) a tutti avrebbe un costo stimato di oltre 2 miliardi l'anno. Costo che andrebbe recuperato sulle tariffe applicate ai consumi eccedenti il minimo vitale. In un settore che fattura circa 8 miliardi all'anno, tale rimodulazione imporrebbe un **innalzamento sostanziale delle tariffe per i consumi più alti, andando a colpire le famiglie più numerose**
 - L'art. 8 prevede che l'Autorità introduca "misure per favorire la diffusione della telelettura in modalità condivisa da effettuare attraverso la rete elettrica [...]". **Limitare eventuali incentivi alla sola telelettura attraverso la rete elettrica appare ingiustificatamente discriminante** nei confronti di altre tecnologie che, in alcune realtà, potrebbero garantire risultati migliori a costi più efficienti

Accessibilità e sostegno in caso di morosità

- L'accessibilità al servizio idrico degli utenti rappresenta un tema oggetto di particolare attenzione da parte anche delle istituzioni Europee e degli altri stati membri
- Le esperienze dei diversi Paesi dimostrano che, nonostante le diversità, il problema del garantire l'accesso al servizio agli utenti in condizioni socio-economiche disagiate e alle famiglie numerose è stato affrontato in tutti i casi con l'introduzione di tariffe o bonus sociali. **In nessun caso è previsto un quantitativo minimo gratuito**
- Gli ultimi dati dell'UE dimostrano che **l'incidenza del costo del servizio idrico sul reddito delle famiglie in Europa è in media intorno al 1%**. La media Italiana rientra in questo range, mentre per il 10% di famiglie a più basso consumo e reddito l'incidenza sale al **2.5% del reddito**. Si fa presente che secondo l'ONU «**il costo dell'acqua e dei servizi igienici non dovrebbe eccedere il 5% del reddito familiare**»
- **In Italia il problema dell'accessibilità del servizio idrico riguarda solo un numero limitato di nuclei familiari.** Necessario agire con strumenti mirati a supportare queste situazioni (**bonus sociale idrico**)
- La previsione di una fornitura gratuita generalizzata e del divieto di distacco rischia di trasmettere un segnale negativo su due fronti:
 - **Svalutazione del valore percepito della risorsa acqua**
 - Incentivare **comportamenti opportunistici** che rischiano di **compromettere l'equilibrio economico-finanziario dei gestori** che operano nelle aree con maggior tasso di morosità (Sud e Isole)

Senato della Repubblica

**13^a Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni
ambientali)**

**Audizione Utilitalia sulla proposta di legge "Principi per la tutela, il
governo e la gestione pubblica delle acque"**

Roma, 28 giugno 2016



On. Presidente, onorevoli Senatori,

desideriamo innanzitutto ringraziare per l'opportunità concessa ad Utilitalia di esprimere, in sede di audizione innanzi questa autorevole Commissione, il proprio punto di vista su un tema di importanza capitale per la vita e il futuro dei cittadini Italiani, come la gestione delle risorse idriche.

Utilitalia, nata nel giugno 2015 dalla fusione di Federutility e Federambiente, è l'Associazione che riunisce i soggetti operanti nei servizi pubblici dell'Acqua, dell'Ambiente, dell'Energia Elettrica e del Gas. Comprende al suo interno soprattutto società a capitale interamente pubblico o misto pubblico-privato, nate dalla trasformazione, avviata negli anni '90, in società di capitale delle c.d. "ex municipalizzate". In particolare, le aziende associate ad Utilitalia forniscono servizi idrici a circa il 76% della popolazione, servizi ambientali a circa il 65%, servizi di distribuzione gas ad oltre il 35% e servizi di energia elettrica a circa il 20%.

L'evoluzione del settore idrico in Italia

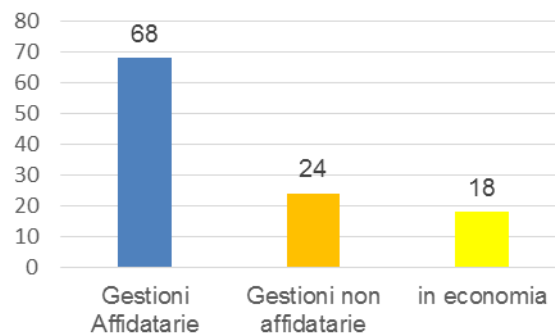
Come ribadito in più occasioni, Utilitalia sostiene con assoluta convinzione la necessità di far evolvere il settore della gestione dei servizi idrici italiani verso modalità di gestione a forte contenuto tecnico-organizzativo, in linea con gli standard europei ed internazionali, in grado di garantire servizi di qualità e livelli di tutela ambientale e della salute umana adeguati.

In tale prospettiva, vanno letti in chiave positiva i cambiamenti che in questi anni hanno mutato significativamente il quadro normativo e regolatorio di settore. L'attribuzione, con il decreto-legge 201/2011 (c.d. Salva-Italia), all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (poi rinominata Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico) "le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici", poi definite nel dettaglio dal DPCM 20 luglio 2012, ha rappresentato certamente un punto di svolta. A seguito di tale attribuzione, l'Autorità ha introdotto il c.d. Metodo Tariffario Idrico per gli anni 2012/2015, che ha consentito di superare l'obsoleto Metodo Tariffario Normalizzato e di introdurre una regolazione orientata alla integrale copertura dei costi di gestione e al rilancio degli investimenti infrastrutturali.

Ma se l'attribuzione delle competenze regolatorie all'Autorità ha consentito di introdurre certezze nell'ambito della regolazione economica, ancora molto resta da fare relativamente agli assetti di governance settoriali. Gli ultimi dati dell'Autorità, infatti, segnalano l'esistenza di oltre 2500 soggetti operanti nei servizi idrici, nonostante la legge 36/94, c.d. legge Galli, imponesse la gestione unitaria e verticalmente integrata del servizio sulla scala di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO). Come noto, l'obiettivo della legge Galli era quello di garantire il raggiungimento di un'adeguata dimensione organizzativa del servizio, necessaria per far fronte ai sempre più gravosi obblighi imposti dalle istituzioni europee in materia sanitaria ed ambientale. Si trattava, insomma, di superare una logica localistica di gestione in economia e di ricorso costante alla spesa pubblica per il finanziamento degli interventi. I dati relativi agli investimenti per tipologia di gestione, del resto, dimostrano la correttezza della intuizione del legislatore della legge 36/94. Nonostante tale evidenza, le resistenze degli enti locali hanno



fino ad oggi impedito la piena attuazione della riforma, principalmente in quelle aree nel sud del Paese che, stante la forte arretratezza infrastrutturale, necessiterebbero dei maggiori investimenti. La lungimiranza e correttezza della impostazione adottata dalla legge Galli è dimostrata anche dai dati sugli investimenti realizzati dalle diverse tipologie di gestori. I gestori d'Ambito investono quasi il triplo dei gestori non affidatari e quasi quattro volte rispetto ai Comuni in economia (vedi grafico).



*Investimenti pro capite nazionali per gestioni affidatarie, non affidatarie e in economia 2013-2014 (€/ab/anno)
(Fonte: REF Ricerche)*

Il decreto-legge 133/2014, approvato da codesta legislatura, ha introdotto numerose modifiche alla Parte III del d.lgs. 152/2006, proprio nell'ottica di **migliorare gli assetti istituzionali, organizzativi e gestionali del settore**. L'intervento ha introdotto una serie di previsioni innovative, ed in particolare: la partecipazione obbligatoria degli enti locali agli enti d'ambito; il principio dell'unicità della gestione a livello di ATO; tempistiche certe entro cui procedere all'affidamento del servizio al gestore unico; chiari poteri sostitutivi in capo ai Presidenti delle Regioni e, in via sussidiaria, al Presidente del Consiglio dei Ministri in caso di inadempimento degli Enti Locali, pur se sinora pressoché inattuati.

Del resto, la necessità di superare l'attuale frammentazione per giungere in tutto il Paese alla creazione di gestioni forti ed industrializzate, capaci di realizzare investimenti, è dimostrata dal pesante gap infrastrutturale che caratterizza le nostre reti idriche e che ha portato **due condanne dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea per il mancato adeguamento delle reti e degli impianti fognari e depurativi alla direttiva 91/271/CEE**, che rischiano di costare al nostro paese oltre **400 milioni di euro all'anno**. La tabella successiva mostra la gravità della situazione: il deficit del servizio di depurazione supera il 20%, mentre la carenza di fognature coinvolge il 7% della popolazione, con punte che sfiorano il 10%.



	Fognatura		Depurazione (capacità)		Depurazione (carico trattato)	
	copertura	deficit	copertura	deficit	copertura	deficit
Nord	95%	5%	93%	7%	85%	15%
Centro	93%	7%	87%	13%	81%	19%
Sud	91%	9%	71%	29%	69%	31%
Totale Italia	93%	7%	85%	15%	79%	22%

Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche su dati Utilitatis - Blue Book

Investimenti altrettanto ingenti necessita il comparto della captazione e distribuzione delle acque, se è vero che gli ultimi dati dell'ISTAT indicano perdite superiori al 37%, in costante aumento negli ultimi anni, a dimostrazione del fatto che **le reti di distribuzione stanno invecchiando e necessitano di interventi non ulteriormente procrastinabili.**

L'assoluta necessità di investimenti è stata ribadita anche dalla stessa Autorità. Nel documento di consultazione 339/2013/R/idr, infatti, stima un **fabbisogno di investimenti pari ad almeno 5 miliardi di euro l'anno per i prossimi 30 anni, pari a circa 90 €/ab/anno.** Si tratta di un valore in linea con i dati rilevati negli altri paesi europei: 79 €/ab/anno in Germania, 88 €/ab/anno in Francia, 100 €/ab/anno in UK, 129 €/ab/anno in Danimarca. A fronte del fabbisogno indicato, le ultime stime per il nostro Paese indicano **per il 2014 investimenti per circa 1,8 miliardi di euro, pari a 34 €/ab/anno, assolutamente inadeguati alle esigenze infrastrutturali.**

Una delle principali cause della situazione appena illustrata è rinvenibile nella volontà di gran parte delle amministrazioni locali di limitare irragionevolmente gli incrementi tariffari che avrebbero dovuto seguire l'applicazione della legge Galli. La riforma della Legge Galli, infatti, puntava a **recuperare le risorse finanziarie per gli investimenti in infrastrutture idriche non più nella fiscalità generale e con il debito pubblico (oramai insostenibile già negli anni '90), bensì attraverso il ricorso alla tariffa.** Il metodo tariffario normalizzato, quindi, consentiva agli utenti di pagare nel tempo le opere, lungo la loro vita di utilizzo: in un quadro regolatorio stabile, infatti, i gestori si sarebbero approvvigionati dei finanziamenti necessari sul mercato dei capitali, rimborsandoli con i proventi tariffari. Anche il Metodo Tariffario Idrico introdotto dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico adotta un approccio di questo tipo. Ciò permette di **alleggerire la finanza pubblica dei fabbisogni del settore idrico.**

Gli ultimi dati¹ mostrano un'accelerazione degli investimenti realizzati e di quelli programmati per il quadriennio 2014-2017, segno che l'avvento della regolazione indipendente ha posto le condizioni affinché il servizio idrico torni attrattivo agli occhi degli investitori. L'incremento degli investimenti del 2014 rispetto al 2011, dettagliato nella tabella successiva, è del 14% considerando tutte le gestioni, percentuale che sale al 30% escludendo le gestioni in economia. Se si confrontano gli investimenti programmati realizzati, si osserva parimenti un miglioramento rispetto al dato del 2011 (si passa dal 78% al 82% di realizzato).

¹ Fonte Laboratorio Ricerche REF, "Regole chiare e "governo" del settore: investire nell'acqua, investire in sviluppo"



	2011	2012	2013	2014
Totale investimenti	1612	1857	1632	1834
Totale contributi	299	665	443	434
Totale netto	1314	1192	1189	1399

Riepilogo investimenti 2011/2014 (mln €) (Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Utilitalia)

Osservazioni sul DDL AS. 2343 “Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque”

Quanto premesso, pur nella sua estrema sinteticità, è necessario per inquadrare correttamente le potenziali criticità rilevate nel DDL oggetto della presente audizione, che pur avendo l’indiscutibile pregio di riportare l’argomento acqua al centro del dibattito politico e di riconfermare gli assetti gestionali e di governance attuali, rischia di introdurre alcuni elementi di incertezza nella disciplina di settore. A titolo di esempio, si segnala che alcuni dei temi trattati, come ad esempio la pubblicità della risorsa idrica, la priorità degli usi e le forme di finanziamento del settore, sono in gran parte già disciplinati dalla legislazione vigente e, come tali, non solo non aggiungono nulla di nuovo ma, al contrario, rischiano di configgere con normative nazionali e regionali già consolidate.

Passando all’analisi puntuale delle disposizioni recate dal disegno di legge in esame, si segnala che l’art. 3, comma 3, introduce una modifica all’art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. 152/2006, che **supera il concetto di dimensione minima provinciale degli ambiti territoriali ottimali**, sostituendolo con quello “di unità del bacino idrografico o del sub-bacino”. Tale previsione, pur non aparendo, in prima istanza, del tutto irragionevole, in quanto ancorerebbe l’ambito gestionale ad un concetto non già amministrativo, ma fisico ed idrografico, in realtà rischia di vanificare la ratio della attuale disciplina relativa alla gestione del servizio idrico integrato che, come infra accennato, punta alla creazione di soggetti gestori di dimensioni adeguate. La mancata contemporanea definizione di una dimensione minima dei bacini o sub-bacini idrografici, infatti, **rischia di portare alla creazione di ambiti territoriali eccessivamente frammentati**, con il solo obiettivo di garantire la sopravvivenza dello status-quo nelle aree nelle quali non si è ancora proceduto alla individuazione di gestori d’ambito. Inoltre, è opportuno ricordare che gli otto distretti idrografici in cui è stato diviso il nostro Paese comprendono una sessantina di bacini idrografici, a loro volta suddivisi in numerosi sottobacini idrografici. Ad esempio, nel caso della Regione Sicilia tali bacini e sottobacini sono circa un centinaio. Una tale disposizione, quindi, annullerebbe qualunque disegno di razionalizzazione



delle gestioni, in quanto si legittimerebbe la possibilità di creare ambiti con dimensioni assolutamente inadeguate a garantire una gestione appropriata ed efficiente del servizio².

Proseguendo nell'analisi del provvedimento, si segnala l'art. 7, rubricato "Diritto all'acqua, morosità incolpevole e risparmio idrico". Relativamente a tale articolo, va innanzitutto segnalato che la definizione di "**morosità incolpevole**" è recata dal D.M. 14/05/2014, che recita: "*Deve intendersi per "morosità incolpevole" la situazione di sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento del canone locativo a ragione della perdita o consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare, dovuta ad una delle seguenti ragioni: perdita del lavoro per licenziamento; accordi aziendali o sindacali con consistente riduzione dell'orario di lavoro; cassa integrazione ordinaria o straordinaria che limiti notevolmente la capacità reddituale; mancato rinnovo di contratti a termine o di lavoro atipici; cessazioni di attività libero-professionali o di imprese registrate, derivanti da cause di forza maggiore o da perdita di avviamento in misura consistente; malattia grave, infortunio o decesso di un componente del nucleo familiare che abbia comportato o la consistente riduzione del reddito complessivo del nucleo medesimo o la necessità dell'impiego di parte notevole del reddito per fronteggiare rilevanti spese mediche e assistenziali.*" In sostanza, vengono puntualmente definite ipotesi, limitate, nelle quali il legislatore ritiene necessario un intervento a sostegno dei nuclei familiari. Il testo dell'art. 7 in esame, tuttavia, non ripropone in alcun punto il termine "**morosità incolpevole**" contenuto nella rubrica, né tantomeno una sua definizione in relazione all'argomento trattato, ma **sembra estendere il diritto alla fornitura gratuita di un quantitativo minimo vitale a tutti, indistintamente**. Sul punto, appare necessario chiarire la portata del beneficio, limitandolo, così come lasciato intendere dalla rubrica dell'articolo, esclusivamente ai soli utenti domestici in situazioni di disagio economico.

Il problema dell'accessibilità del servizio idrico integrato da parte degli utenti rappresenta un tema non solo italiano, ma che è al centro del dibattito anche in Europa e in diversi stati membri. La questione origina dalla risoluzione ONU 64/292 del 2010, che codifica per la prima volta il diritto all'acqua e ai servizi igienici come un diritto fondamentale. Tale affermazione di principio ha portato molti Paesi Europei, nei quali generalmente la disponibilità dei servizi idrici è adeguata ed economicamente sostenibile per larghissima parte della popolazione, ad adottare strumenti di sostegno per i nuclei familiari in condizioni socio-economiche disagiate, che mostrano problemi di accesso al servizio. Nella maggioranza dei casi, le soluzioni adottate si sono concretizzate nell'introduzione di **tariffe sociali e di bonus idrici** per le famiglie più numerose e in difficoltà economica (es. con reddito basso o con componenti del nucleo familiare disoccupato)³. **In nessun caso è prevista l'erogazione di un quantitativo minimo vitale di acqua garantito a tutti, a prescindere dalla situazione socio-economica.**

² L'efficienza del servizio idrico viene infatti favorita, come dimostrato da numerosi studi empirici del settore in Italia, da livelli dimensionali minimi.

³ Per maggiori informazioni, si veda ad esempio European Environment Agency (2013), "Assessment of cost recovery through water pricing, pag. 23, e OFWAT (2015) "Affordability and debt", cap. 5.



Del resto, gli ultimi dati diffusi dall'UE dimostrano che l'incidenza del costo del servizio idrico sul reddito delle famiglie europee è in media intorno al 1%, assolutamente in linea con quanto affermato dall'ONU, che nella sua risoluzione chiarisce che "il costo dell'acqua e dei servizio igienici non dovrebbero eccedere il 5% del reddito familiare". Nel nostro Paese la media nazionale è in linea con quella UE, mentre per il 10% delle famiglie a più basso consumo e reddito la spesa per il servizio idrico incide per il 2,5% sul reddito. È evidente che **in Italia il problema dell'accessibilità del servizio riguarda solo un numero limitato di nuclei familiari, a favore dei quali è necessario intervenire con strumenti mirati quali ad esempio le tariffe sociali introdotte dall'art. 61 della legge 221/2015.**

Nel caso in cui si optasse per una estensione a tutti del diritto alla fornitura gratuita del quantitativo minimo vitale, studi scientifici (REF Ricerche) hanno quantificato in **oltre 2 miliardi l'anno il costo connesso all'erogazione di 50 litri/abitante/giorno. Costo che, in base a quanto previsto dal comma 1 del art. 7 in esame, andrebbe recuperato sulle tariffe applicate ai consumi eccedenti il quantitativo minimo vitale.** È evidente che in un settore che fattura circa 8 miliardi di euro all'anno, una rimodulazione delle tariffe di tale portata imporrebbe un **innalzamento sostanziale delle tariffe per i consumi più alti, andando così a colpire le famiglie più numerose.**

L'introduzione di una **fornitura gratuita generalizzata e del divieto di distacco** del servizio per gli utenti morosi rischia di trasmettere alla popolazione un segnale negativo, in quanto da un lato si **svaluterebbe il valore della risorsa acqua percepito** dai cittadini, vanificando le campagne di risparmio idrico messe in atto sia dai gestori sia dalle principali associazioni ambientaliste, e dall'altro **incentiverebbe comportamenti opportunistici** che rischiano di compromettere l'equilibrio economico finanziario dei gestori che operano nelle aree con maggior tasso di morosità (Sud e Isole su tutte).

Inoltre, per una serie di motivi tecnici, la possibilità di prevedere la gratuità per la fascia di "consumo minimo vitale" e, per gli utenti morosi in condizioni economiche disagiate, di consentire in ogni caso il prelievo del corrispondente minimo giornaliero senza possibilità di sospensione, è **necessariamente subordinata all'esistenza di contatori per ciascuna unità abitativa.** Si tratta, infatti, di opzioni praticabili solamente se ci si trova di fronte ad utenti che hanno singoli contratti (e relativi misuratori) con il gestore del servizio idrico. Nel caso di utenze condominiali, infatti, il gestore non avendo alcun rapporto contrattuale con i condomini non è nella condizione di poter agire singolarmente nelle situazioni previste dalla norma.

Nel caso in cui si immaginasse di procedere all'installazione di singoli misuratori per tutte le unità abitative, **gli interventi edilizi interni ai condomini sarebbero a carico e nella esclusiva responsabilità dei soggetti interessati** (condomini, proprietari immobili, inquilini), con tempi molto lunghi e costi che, essendo quantificabili in diverse migliaia di euro per nucleo familiare, non incentiverebbero la realizzazione dei lavori che, per quanto già detto, non potrebbe nemmeno essere imposta *ex lege*.



Un ulteriore elemento di criticità è rappresentato dall'art. 8, che nel modificare l'art. 9 del d.lgs. 102/2014, prevede che l'Autorità introduca **“misure per favorire la diffusione della telelettura** in modalità condivisa da effettuare attraverso la rete elettrica [...]”. Pur apprezzando la volontà di prevedere meccanismi di stimolo per la diffusione della telelettura, non appare chiaro il riferimento alla “rete elettrica”. Si segnala, infatti, che già oggi le sperimentazioni portate avanti da diverse società multiutility, anche associate a Utilitalia, sfruttano una molteplicità di tecnologie per la raccolta e l'analisi dei dati dei misuratori, la cui adozione dipende da diversi fattori: densità abitativa, caratteristiche della rete, etc... **Limitare gli incentivi alla sola telelettura attraverso la rete elettrica appare ingiustificatamente discriminante** nei confronti di altre tecnologie che, in alcune realtà, potrebbero garantire risultati migliori a costi più efficienti.

Infine, risulta particolarmente apprezzabile l'attenzione posta sul tema del rilascio e del rinnovo delle concessioni idroelettriche, tema strategico per il Paese in considerazione del valore aggiunto che la risorsa idrica riesce storicamente a garantire al sistema elettrico e agli obiettivi nazionali di decarbonizzazione, oltre che rilevante per i territori anche in termini di tutela e valorizzazione ambientale. Quanto delineato all'articolo 3, comma 4, costituisce un punto di partenza utile per avviare un percorso capace di assicurare concorrenza e investimenti per il settore idroelettrico. Tale percorso deve tuttavia essere definito nel rispetto della complessità tecnica del comparto, che richiede particolare attenzione sui requisiti degli aggiudicatari rispetto a solidità economica, capacità gestionale e garanzie di tutela e sviluppo del territorio. In questo senso, appare indispensabile che le nuove previsioni siano coordinate in maniera organica con la consolidata disciplina di riferimento, in particolare per evitare il rischio di pregiudizio per la continuità gestionale e la sicurezza degli impianti, che deve essere necessariamente assicurata tramite un adeguato quadro per il trasferimento del ramo d'azienda dal concessionario uscente al subentrante.

Nella legge delega dovrebbero pertanto essere esplicitati criteri e principi direttivi che consentano di definire un contesto di sviluppo sostenibile del settore ed armonizzato a livello europeo. Sarebbe inoltre opportuno agevolare il dialogo tecnico-istituzionale tra le amministrazioni centrali e locali coinvolte e le associazioni degli operatori, così da assicurare una valutazione compiuta e partecipata sulle soluzioni più equilibrate per questo settore e più coerenti con gli indirizzi strategici nazionali e comunitari.



Conclusioni

In conclusione, **si apprezza la volontà, insita nella proposta in esame, di garantire la continuità degli attuali assetti regolatori e di governance del settore**, che negli ultimi anni hanno consentito una timida ma solida ripresa degli investimenti infrastrutturali.

Di contro, si rileva che **le norme proposte**, pur prevedendo condivisibili misure di garanzia per gli utenti (vedasi gli art. 10 e 11, che introducono rispettivamente, misure per la trasparenza delle bollette e per il governo partecipativo del servizio idrico), **non vanno ad incidere sui quelli che sono i principali problemi del settore: eccessiva frammentazione gestionale e deficit infrastrutturale**. Sul primo punto, in particolare, si segnala che, nonostante il DL 133/2014, c.d. "Sblocca Italia", prevedesse l'esercizio di poteri sostitutivi da parte delle Regioni e del Governo in caso di mancata individuazione del gestore unico d'ambito e/o di rifiuto degli enti locali di concedere al gestore le infrastrutture del servizio idrico, allo stato attuale tali poteri non risultano esercitati in nessun caso. Ad aggravare ulteriormente la situazione, è intervenuta la modifica apportata all'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. 152/2006, ad opera della successiva legge 221/2015, che ha previsto due deroghe al principio di unicità della gestione a livello di ambito, consentendo la gestione in autonomia da parte dei Comuni che presentano alcune caratteristiche (approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette) piuttosto diffuse a livello nazionale. Tale circostanza rischia di vanificare, in alcune aree, gli sforzi delle amministrazioni e dei gestori di addivenire ad una gestione unica e industriale a livello di ambito ottimale.

Occorre superare le criticità e le incertezze illustrate nel presente documento, al fine di **consolidare la struttura organizzativa dei servizi idrici in chiave di dimensione gestionale efficiente, idonea a sostenere la crescita industriale e tecnologica del settore per mantenere standard e parametri qualitativi in linea con i Paesi dell'UE**. L'obiettivo è, da un lato, quello di recuperare i significativi ritardi accumulati nell'adeguamento dell'ordinamento giuridico interno alle norme comunitarie, soprattutto con riferimento al settore protezione dell'ambiente e della salubrità, e dall'altro superare l'accentuata e diffusa sottocapitalizzazione del settore che, unita a ritardi burocratici ed a resistenze locali, in molte realtà territoriali ha pesato sul compimento delle trasformazioni introdotte dalla legge del '94.

Senato della Repubblica

**13^a Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni
ambientali)**

**Audizione Utilitalia sulla proposta di legge "Principi per la tutela, il
governo e la gestione pubblica delle acque"**

Roma, 28 giugno 2016



On. Presidente, onorevoli Senatori,

desideriamo innanzitutto ringraziare per l'opportunità concessa ad Utilitalia di esprimere, in sede di audizione innanzi questa autorevole Commissione, il proprio punto di vista su un tema di importanza capitale per la vita e il futuro dei cittadini Italiani, come la gestione delle risorse idriche.

Utilitalia, nata nel giugno 2015 dalla fusione di Federutility e Federambiente, è l'Associazione che riunisce i soggetti operanti nei servizi pubblici dell'Acqua, dell'Ambiente, dell'Energia Elettrica e del Gas. Comprende al suo interno soprattutto società a capitale interamente pubblico o misto pubblico-privato, nate dalla trasformazione, avviata negli anni '90, in società di capitale delle c.d. "ex municipalizzate". In particolare, le aziende associate ad Utilitalia forniscono servizi idrici a circa il 76% della popolazione, servizi ambientali a circa il 65%, servizi di distribuzione gas ad oltre il 35% e servizi di energia elettrica a circa il 20%.

L'evoluzione del settore idrico in Italia

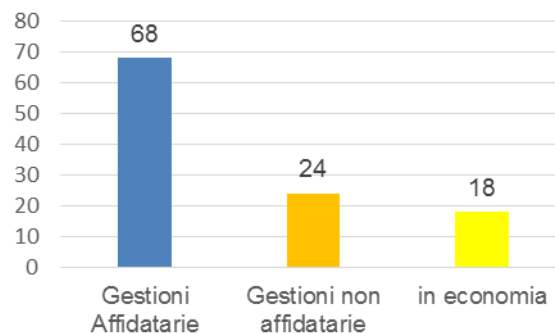
Come ribadito in più occasioni, Utilitalia sostiene con assoluta convinzione la necessità di far evolvere il settore della gestione dei servizi idrici italiani verso modalità di gestione a forte contenuto tecnico-organizzativo, in linea con gli standard europei ed internazionali, in grado di garantire servizi di qualità e livelli di tutela ambientale e della salute umana adeguati.

In tale prospettiva, vanno letti in chiave positiva i cambiamenti che in questi anni hanno mutato significativamente il quadro normativo e regolatorio di settore. L'attribuzione, con il decreto-legge 201/2011 (c.d. Salva-Italia), all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (poi rinominata Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico) "le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici", poi definite nel dettaglio dal DPCM 20 luglio 2012, ha rappresentato certamente un punto di svolta. A seguito di tale attribuzione, l'Autorità ha introdotto il c.d. Metodo Tariffario Idrico per gli anni 2012/2015, che ha consentito di superare l'obsoleto Metodo Tariffario Normalizzato e di introdurre una regolazione orientata alla integrale copertura dei costi di gestione e al rilancio degli investimenti infrastrutturali.

Ma se l'attribuzione delle competenze regolatorie all'Autorità ha consentito di introdurre certezze nell'ambito della regolazione economica, ancora molto resta da fare relativamente agli assetti di governance settoriali. Gli ultimi dati dell'Autorità, infatti, segnalano l'esistenza di oltre 2500 soggetti operanti nei servizi idrici, nonostante la legge 36/94, c.d. legge Galli, imponesse la gestione unitaria e verticalmente integrata del servizio sulla scala di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO). Come noto, l'obiettivo della legge Galli era quello di garantire il raggiungimento di un'adeguata dimensione organizzativa del servizio, necessaria per far fronte ai sempre più gravosi obblighi imposti dalle istituzioni europee in materia sanitaria ed ambientale. Si trattava, insomma, di superare una logica localistica di gestione in economia e di ricorso costante alla spesa pubblica per il finanziamento degli interventi. I dati relativi agli investimenti per tipologia di gestione, del resto, dimostrano la correttezza della intuizione del legislatore della legge 36/94. Nonostante tale evidenza, le resistenze degli enti locali hanno



fino ad oggi impedito la piena attuazione della riforma, principalmente in quelle aree nel sud del Paese che, stante la forte arretratezza infrastrutturale, necessiterebbero dei maggiori investimenti. La lungimiranza e correttezza della impostazione adottata dalla legge Galli è dimostrata anche dai dati sugli investimenti realizzati dalle diverse tipologie di gestori. I gestori d'Ambito investono quasi il triplo dei gestori non affidatari e quasi quattro volte rispetto ai Comuni in economia (vedi grafico).



*Investimenti pro capite nazionali per gestioni affidatarie, non affidatarie e in economia 2013-2014 (€/ab/anno)
(Fonte: REF Ricerche)*

Il decreto-legge 133/2014, approvato da codesta legislatura, ha introdotto numerose modifiche alla Parte III del d.lgs. 152/2006, proprio nell'ottica di **migliorare gli assetti istituzionali, organizzativi e gestionali del settore**. L'intervento ha introdotto una serie di previsioni innovative, ed in particolare: la partecipazione obbligatoria degli enti locali agli enti d'ambito; il principio dell'unicità della gestione a livello di ATO; tempistiche certe entro cui procedere all'affidamento del servizio al gestore unico; chiari poteri sostitutivi in capo ai Presidenti delle Regioni e, in via sussidiaria, al Presidente del Consiglio dei Ministri in caso di inadempimento degli Enti Locali, pur se sinora pressoché inattuati.

Del resto, la necessità di superare l'attuale frammentazione per giungere in tutto il Paese alla creazione di gestioni forti ed industrializzate, capaci di realizzare investimenti, è dimostrata dal pesante gap infrastrutturale che caratterizza le nostre reti idriche e che ha portato **due condanne dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea per il mancato adeguamento delle reti e degli impianti fognari e depurativi alla direttiva 91/271/CEE**, che rischiano di costare al nostro paese oltre **400 milioni di euro all'anno**. La tabella successiva mostra la gravità della situazione: il deficit del servizio di depurazione supera il 20%, mentre la carenza di fognature coinvolge il 7% della popolazione, con punte che sfiorano il 10%.



	Fognatura		Depurazione (capacità)		Depurazione (carico trattato)	
	copertura	deficit	copertura	deficit	copertura	deficit
Nord	95%	5%	93%	7%	85%	15%
Centro	93%	7%	87%	13%	81%	19%
Sud	91%	9%	71%	29%	69%	31%
Totale Italia	93%	7%	85%	15%	79%	22%

Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche su dati Utilitatis - Blue Book

Investimenti altrettanto ingenti necessita il comparto della captazione e distribuzione delle acque, se è vero che gli ultimi dati dell'ISTAT indicano perdite superiori al 37%, in costante aumento negli ultimi anni, a dimostrazione del fatto che **le reti di distribuzione stanno invecchiando e necessitano di interventi non ulteriormente procrastinabili.**

L'assoluta necessità di investimenti è stata ribadita anche dalla stessa Autorità. Nel documento di consultazione 339/2013/R/idr, infatti, stima un **fabbisogno di investimenti pari ad almeno 5 miliardi di euro l'anno per i prossimi 30 anni, pari a circa 90 €/ab/anno.** Si tratta di un valore in linea con i dati rilevati negli altri paesi europei: 79 €/ab/anno in Germania, 88 €/ab/anno in Francia, 100 €/ab/anno in UK, 129 €/ab/anno in Danimarca. A fronte del fabbisogno indicato, le ultime stime per il nostro Paese indicano **per il 2014 investimenti per circa 1,8 miliardi di euro, pari a 34 €/ab/anno, assolutamente inadeguati alle esigenze infrastrutturali.**

Una delle principali cause della situazione appena illustrata è rinvenibile nella volontà di gran parte delle amministrazioni locali di limitare irragionevolmente gli incrementi tariffari che avrebbero dovuto seguire l'applicazione della legge Galli. La riforma della Legge Galli, infatti, puntava a **recuperare le risorse finanziarie per gli investimenti in infrastrutture idriche non più nella fiscalità generale e con il debito pubblico (oramai insostenibile già negli anni '90), bensì attraverso il ricorso alla tariffa.** Il metodo tariffario normalizzato, quindi, consentiva agli utenti di pagare nel tempo le opere, lungo la loro vita di utilizzo: in un quadro regolatorio stabile, infatti, i gestori si sarebbero approvvigionati dei finanziamenti necessari sul mercato dei capitali, rimborsandoli con i proventi tariffari. Anche il Metodo Tariffario Idrico introdotto dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico adotta un approccio di questo tipo. Ciò permette di **alleggerire la finanza pubblica dei fabbisogni del settore idrico.**

Gli ultimi dati¹ mostrano un'accelerazione degli investimenti realizzati e di quelli programmati per il quadriennio 2014-2017, segno che l'avvento della regolazione indipendente ha posto le condizioni affinché il servizio idrico torni attrattivo agli occhi degli investitori. L'incremento degli investimenti del 2014 rispetto al 2011, dettagliato nella tabella successiva, è del 14% considerando tutte le gestioni, percentuale che sale al 30% escludendo le gestioni in economia. Se si confrontano gli investimenti programmati realizzati, si osserva parimenti un miglioramento rispetto al dato del 2011 (si passa dal 78% al 82% di realizzato).

¹ Fonte Laboratorio Ricerche REF, "Regole chiare e "governo" del settore: investire nell'acqua, investire in sviluppo"



	2011	2012	2013	2014
Totale investimenti	1612	1857	1632	1834
Totale contributi	299	665	443	434
Totale netto	1314	1192	1189	1399

Riepilogo investimenti 2011/2014 (mln €) (Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Utilitalia)

Osservazioni sul DDL AS. 2343 “Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque”

Quanto premesso, pur nella sua estrema sinteticità, è necessario per inquadrare correttamente le potenziali criticità rilevate nel DDL oggetto della presente audizione, che pur avendo l’indiscutibile pregio di riportare l’argomento acqua al centro del dibattito politico e di riconfermare gli assetti gestionali e di governance attuali, rischia di introdurre alcuni elementi di incertezza nella disciplina di settore. A titolo di esempio, si segnala che alcuni dei temi trattati, come ad esempio la pubblicità della risorsa idrica, la priorità degli usi e le forme di finanziamento del settore, sono in gran parte già disciplinati dalla legislazione vigente e, come tali, non solo non aggiungono nulla di nuovo ma, al contrario, rischiano di configgere con normative nazionali e regionali già consolidate.

Passando all’analisi puntuale delle disposizioni recate dal disegno di legge in esame, si segnala che l’art. 3, comma 3, introduce una modifica all’art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. 152/2006, che **supera il concetto di dimensione minima provinciale degli ambiti territoriali ottimali**, sostituendolo con quello “di unità del bacino idrografico o del sub-bacino”. Tale previsione, pur non aparendo, in prima istanza, del tutto irragionevole, in quanto ancorerebbe l’ambito gestionale ad un concetto non già amministrativo, ma fisico ed idrografico, in realtà rischia di vanificare la ratio della attuale disciplina relativa alla gestione del servizio idrico integrato che, come infra accennato, punta alla creazione di soggetti gestori di dimensioni adeguate. La mancata contemporanea definizione di una dimensione minima dei bacini o sub-bacini idrografici, infatti, **rischia di portare alla creazione di ambiti territoriali eccessivamente frammentati**, con il solo obiettivo di garantire la sopravvivenza dello status-quo nelle aree nelle quali non si è ancora proceduto alla individuazione di gestori d’ambito. Inoltre, è opportuno ricordare che gli otto distretti idrografici in cui è stato diviso il nostro Paese comprendono una sessantina di bacini idrografici, a loro volta suddivisi in numerosi sottobacini idrografici. Ad esempio, nel caso della Regione Sicilia tali bacini e sottobacini sono circa un centinaio. Una tale disposizione, quindi, annullerebbe qualunque disegno di razionalizzazione



delle gestioni, in quanto si legittimerebbe la possibilità di creare ambiti con dimensioni assolutamente inadeguate a garantire una gestione appropriata ed efficiente del servizio².

Proseguendo nell'analisi del provvedimento, si segnala l'art. 7, rubricato "Diritto all'acqua, morosità incolpevole e risparmio idrico". Relativamente a tale articolo, va innanzitutto segnalato che la definizione di "**morosità incolpevole**" è recata dal D.M. 14/05/2014, che recita: *"Deve intendersi per "morosità incolpevole" la situazione di sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento del canone locativo a ragione della perdita o consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare, dovuta ad una delle seguenti ragioni: perdita del lavoro per licenziamento; accordi aziendali o sindacali con consistente riduzione dell'orario di lavoro; cassa integrazione ordinaria o straordinaria che limiti notevolmente la capacità reddituale; mancato rinnovo di contratti a termine o di lavoro atipici; cessazioni di attività libero-professionali o di imprese registrate, derivanti da cause di forza maggiore o da perdita di avviamento in misura consistente; malattia grave, infortunio o decesso di un componente del nucleo familiare che abbia comportato o la consistente riduzione del reddito complessivo del nucleo medesimo o la necessità dell'impiego di parte notevole del reddito per fronteggiare rilevanti spese mediche e assistenziali."* In sostanza, vengono puntualmente definite ipotesi, limitate, nelle quali il legislatore ritiene necessario un intervento a sostegno dei nuclei familiari. Il testo dell'art. 7 in esame, tuttavia, non ripropone in alcun punto il termine "**morosità incolpevole**" contenuto nella rubrica, né tantomeno una sua definizione in relazione all'argomento trattato, ma **sembra estendere il diritto alla fornitura gratuita di un quantitativo minimo vitale a tutti, indistintamente**. Sul punto, appare necessario chiarire la portata del beneficio, limitandolo, così come lasciato intendere dalla rubrica dell'articolo, esclusivamente ai soli utenti domestici in situazioni di disagio economico.

Il problema dell'accessibilità del servizio idrico integrato da parte degli utenti rappresenta un tema non solo italiano, ma che è al centro del dibattito anche in Europa e in diversi stati membri. La questione origina dalla risoluzione ONU 64/292 del 2010, che codifica per la prima volta il diritto all'acqua e ai servizi igienici come un diritto fondamentale. Tale affermazione di principio ha portato molti Paesi Europei, nei quali generalmente la disponibilità dei servizi idrici è adeguata ed economicamente sostenibile per larghissima parte della popolazione, ad adottare strumenti di sostegno per i nuclei familiari in condizioni socio-economiche disagiate, che mostrano problemi di accesso al servizio. Nella maggioranza dei casi, le soluzioni adottate si sono concretizzate nell'introduzione di **tariffe sociali e di bonus idrici** per le famiglie più numerose e in difficoltà economica (es. con reddito basso o con componenti del nucleo familiare disoccupato)³. **In nessun caso è prevista l'erogazione di un quantitativo minimo vitale di acqua garantito a tutti, a prescindere dalla situazione socio-economica.**

² L'efficienza del servizio idrico viene infatti favorita, come dimostrato da numerosi studi empirici del settore in Italia, da livelli dimensionali minimi.

³ Per maggiori informazioni, si veda ad esempio European Environment Agency (2013), "Assessment of cost recovery through water pricing, pag. 23, e OFWAT (2015) "Affordability and debt", cap. 5.



Del resto, gli ultimi dati diffusi dall'UE dimostrano che l'incidenza del costo del servizio idrico sul reddito delle famiglie europee è in media intorno al 1%, assolutamente in linea con quanto affermato dall'ONU, che nella sua risoluzione chiarisce che "il costo dell'acqua e dei servizio igienici non dovrebbero eccedere il 5% del reddito familiare". Nel nostro Paese la media nazionale è in linea con quella UE, mentre per il 10% delle famiglie a più basso consumo e reddito la spesa per il servizio idrico incide per il 2,5% sul reddito. È evidente che **in Italia il problema dell'accessibilità del servizio riguarda solo un numero limitato di nuclei familiari, a favore dei quali è necessario intervenire con strumenti mirati quali ad esempio le tariffe sociali introdotte dall'art. 61 della legge 221/2015.**

Nel caso in cui si optasse per una estensione a tutti del diritto alla fornitura gratuita del quantitativo minimo vitale, studi scientifici (REF Ricerche) hanno quantificato in **oltre 2 miliardi l'anno il costo connesso all'erogazione di 50 litri/abitante/giorno. Costo che, in base a quanto previsto dal comma 1 del art. 7 in esame, andrebbe recuperato sulle tariffe applicate ai consumi eccedenti il quantitativo minimo vitale.** È evidente che in un settore che fattura circa 8 miliardi di euro all'anno, una rimodulazione delle tariffe di tale portata imporrebbe un **innalzamento sostanziale delle tariffe per i consumi più alti, andando così a colpire le famiglie più numerose.**

L'introduzione di una **fornitura gratuita generalizzata e del divieto di distacco** del servizio per gli utenti morosi rischia di trasmettere alla popolazione un segnale negativo, in quanto da un lato si **svaluterebbe il valore della risorsa acqua percepito** dai cittadini, vanificando le campagne di risparmio idrico messe in atto sia dai gestori sia dalle principali associazioni ambientaliste, e dall'altro **incentiverebbe comportamenti opportunistici** che rischiano di compromettere l'equilibrio economico finanziario dei gestori che operano nelle aree con maggior tasso di morosità (Sud e Isole su tutte).

Inoltre, per una serie di motivi tecnici, la possibilità di prevedere la gratuità per la fascia di "consumo minimo vitale" e, per gli utenti morosi in condizioni economiche disagiate, di consentire in ogni caso il prelievo del corrispondente minimo giornaliero senza possibilità di sospensione, è **necessariamente subordinata all'esistenza di contatori per ciascuna unità abitativa.** Si tratta, infatti, di opzioni praticabili solamente se ci si trova di fronte ad utenti che hanno singoli contratti (e relativi misuratori) con il gestore del servizio idrico. Nel caso di utenze condominiali, infatti, il gestore non avendo alcun rapporto contrattuale con i condomini non è nella condizione di poter agire singolarmente nelle situazioni previste dalla norma.

Nel caso in cui si immaginasse di procedere all'installazione di singoli misuratori per tutte le unità abitative, **gli interventi edilizi interni ai condomini sarebbero a carico e nella esclusiva responsabilità dei soggetti interessati** (condomini, proprietari immobili, inquilini), con tempi molto lunghi e costi che, essendo quantificabili in diverse migliaia di euro per nucleo familiare, non incentiverebbero la realizzazione dei lavori che, per quanto già detto, non potrebbe nemmeno essere imposta *ex lege*.



Un ulteriore elemento di criticità è rappresentato dall'art. 8, che nel modificare l'art. 9 del d.lgs. 102/2014, prevede che l'Autorità introduca **“misure per favorire la diffusione della telelettura** in modalità condivisa da effettuare attraverso la rete elettrica [...]”. Pur apprezzando la volontà di prevedere meccanismi di stimolo per la diffusione della telelettura, non appare chiaro il riferimento alla “rete elettrica”. Si segnala, infatti, che già oggi le sperimentazioni portate avanti da diverse società multiutility, anche associate a Utilitalia, sfruttano una molteplicità di tecnologie per la raccolta e l'analisi dei dati dei misuratori, la cui adozione dipende da diversi fattori: densità abitativa, caratteristiche della rete, etc... **Limitare gli incentivi alla sola telelettura attraverso la rete elettrica appare ingiustificatamente discriminante** nei confronti di altre tecnologie che, in alcune realtà, potrebbero garantire risultati migliori a costi più efficienti.

Infine, risulta particolarmente apprezzabile l'attenzione posta sul tema del rilascio e del rinnovo delle concessioni idroelettriche, tema strategico per il Paese in considerazione del valore aggiunto che la risorsa idrica riesce storicamente a garantire al sistema elettrico e agli obiettivi nazionali di decarbonizzazione, oltre che rilevante per i territori anche in termini di tutela e valorizzazione ambientale. Quanto delineato all'articolo 3, comma 4, costituisce un punto di partenza utile per avviare un percorso capace di assicurare concorrenza e investimenti per il settore idroelettrico. Tale percorso deve tuttavia essere definito nel rispetto della complessità tecnica del comparto, che richiede particolare attenzione sui requisiti degli aggiudicatari rispetto a solidità economica, capacità gestionale e garanzie di tutela e sviluppo del territorio. In questo senso, appare indispensabile che le nuove previsioni siano coordinate in maniera organica con la consolidata disciplina di riferimento, in particolare per evitare il rischio di pregiudizio per la continuità gestionale e la sicurezza degli impianti, che deve essere necessariamente assicurata tramite un adeguato quadro per il trasferimento del ramo d'azienda dal concessionario uscente al subentrante.

Nella legge delega dovrebbero pertanto essere esplicitati criteri e principi direttivi che consentano di definire un contesto di sviluppo sostenibile del settore ed armonizzato a livello europeo. Sarebbe inoltre opportuno agevolare il dialogo tecnico-istituzionale tra le amministrazioni centrali e locali coinvolte e le associazioni degli operatori, così da assicurare una valutazione compiuta e partecipata sulle soluzioni più equilibrate per questo settore e più coerenti con gli indirizzi strategici nazionali e comunitari.



Conclusioni

In conclusione, **si apprezza la volontà, insita nella proposta in esame, di garantire la continuità degli attuali assetti regolatori e di governance del settore**, che negli ultimi anni hanno consentito una timida ma solida ripresa degli investimenti infrastrutturali.

Di contro, si rileva che **le norme proposte**, pur prevedendo condivisibili misure di garanzia per gli utenti (vedasi gli art. 10 e 11, che introducono rispettivamente, misure per la trasparenza delle bollette e per il governo partecipativo del servizio idrico), **non vanno ad incidere sui quelli che sono i principali problemi del settore: eccessiva frammentazione gestionale e deficit infrastrutturale**. Sul primo punto, in particolare, si segnala che, nonostante il DL 133/2014, c.d. "Sblocca Italia", prevedesse l'esercizio di poteri sostitutivi da parte delle Regioni e del Governo in caso di mancata individuazione del gestore unico d'ambito e/o di rifiuto degli enti locali di concedere al gestore le infrastrutture del servizio idrico, allo stato attuale tali poteri non risultano esercitati in nessun caso. Ad aggravare ulteriormente la situazione, è intervenuta la modifica apportata all'art. 147, comma 2-bis, del d.lgs. 152/2006, ad opera della successiva legge 221/2015, che ha previsto due deroghe al principio di unicità della gestione a livello di ambito, consentendo la gestione in autonomia da parte dei Comuni che presentano alcune caratteristiche (approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette) piuttosto diffuse a livello nazionale. Tale circostanza rischia di vanificare, in alcune aree, gli sforzi delle amministrazioni e dei gestori di addivenire ad una gestione unica e industriale a livello di ambito ottimale.

Occorre superare le criticità e le incertezze illustrate nel presente documento, al fine di **consolidare la struttura organizzativa dei servizi idrici in chiave di dimensione gestionale efficiente, idonea a sostenere la crescita industriale e tecnologica del settore per mantenere standard e parametri qualitativi in linea con i Paesi dell'UE**. L'obiettivo è, da un lato, quello di recuperare i significativi ritardi accumulati nell'adeguamento dell'ordinamento giuridico interno alle norme comunitarie, soprattutto con riferimento al settore protezione dell'ambiente e della salubrità, e dall'altro superare l'accentuata e diffusa sottocapitalizzazione del settore che, unita a ritardi burocratici ed a resistenze locali, in molte realtà territoriali ha pesato sul compimento delle trasformazioni introdotte dalla legge del '94.

Senato della Repubblica

**13^a Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni
ambientali)**

**Nota integrativa all'Audizione del 28 giugno 2016 sul DDL AS2343
"Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque"**

Roma, 8 luglio 2016



On. Presidente, onorevoli Senatori,

desideriamo innanzitutto esprimere il nostro più vivo apprezzamento per l'interesse mostrato nel corso dell'audizione svolta dalla scrivente dinanzi a questa autorevole Commissione il giorno 28 giugno 2016, relativa al disegno di legge AS2343 "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque", per le tematiche oggetto della relazione presentata. Proprio alla luce dei quesiti formulati nel corso dell'audizione, si riportano di seguito alcune puntualizzazioni e specificazioni.

1) Erogazione del quantitativo minimo vitale

Come già chiarito in occasione dell'audizione, la proposta di garantire a tutti gli utenti un quantitativo minimo vitale di acqua pari a 50 litri per abitante al giorno si scontra con oggettive difficoltà sia tecniche, strettamente connesse alla presenza o meno di misuratori nelle singole unità abitative, sia amministrative, derivanti dalla necessità che il gestore abbia piena contezza della situazione residenziale di ciascun immobile, al fine di evitare abusi. Senza voler entrare nel merito di discussioni di natura sociologica, connessi alla opportunità di mettere sullo stesso piano soggetti ad alto reddito, certamente capaci di far fronte ai costi del servizio, e soggetti in condizioni socio-economiche disagiate, preme sottolineare come l'introduzione di un quantitativo minimo vitale gratuito per tutti si sostanzierebbe nella fornitura gratuita *tout court* del servizio ad alcune tipologie di utenza, come ad esempio quelle di seconde case o case-vacanza, caratterizzate da consumi rilevanti solo in periodi limitati dell'anno. In tali situazioni, infatti, poiché in assenza di contatori idonei è impossibile rilevare giornalmente i consumi e quindi riscontrare eventuali variazioni, il gestore sarebbe costretto ad applicare il criterio *pro-die*, che consiste nel considerare qualunque consumo registrato in un arco di tempo come se fosse stato prodotto in maniera costante giorno dopo giorno. Con periodi di fatturazione medi che variano tra i 3 e i 6 mesi, è evidente che in tali situazioni il gestore si ritroverebbe a dover fornire il servizio gratuitamente, peraltro a favore di soggetti con capacità economica mediamente alta.

Anche alla luce di tali ulteriori osservazioni, che si aggiungono a quelle recate dalla relazione già depositata, si ribadisce quando espresso in sede di audizione: la fornitura gratuita dei 50 litri per abitante al giorno va riconosciuto, sotto forma di bonus acqua, ai soli utenti in condizioni socio-economiche disagiate, intendendosi come tali i nuclei familiari con ISEE inferiore ad euro 7.500, o euro 20.000 per le famiglie con più di tre figli. Relativamente alle modalità di erogazione di tale bonus, appare opportuno rifarsi a quanto già stabilito dall'Autorità per l'energia elettrica,



il gas e il sistema idrico nei settori energetici, in quanto si tratta di un meccanismo già rodato e conosciuto dalle aziende multiutility operanti nel settore.

Per gli utenti non in condizioni socio-economiche disagiate, invece, andrebbe introdotta (come del resto già previsto nelle articolazioni tariffarie di gran parte dei gestori) una fascia tariffaria agevolata per i consumi domestici residenti più bassi, da valorizzare in funzione del quantitativo minimo vitale di 50 litri per abitante al giorno, parametrato su una famiglia tipo per unità abitativa.

Un ulteriore aspetto certamente meritevole di attenzione è quello delle utenze con residenti con disabilità grave. Anche in questi casi andrebbe parametrato un bonus in funzione di un quantitativo minimo vitale.

2) Morosità

La morosità è un fattore di grave criticità nella gestione dei servizi idrici, sia per l'ampiezza del fenomeno sia per le conseguenze che ne derivano. L'analisi sulla morosità contribuisce alla composizione di un quadro complessivo del settore facendo emergere come, attesa la modesta spesa media per la bolletta idrica, essa non appare una fenomenologia connessa a fattori congiunturali, quanto piuttosto strutturale e storica, con un impatto sui fondamentali economico - finanziari dell'industria profondo ed incisivo.

Proprio per prevenire tali possibili impatti sui gestori, il MTI prima e il MTI-2 poi hanno previsto un meccanismo di riconoscimento del costo della morosità parametrato sulla base dei tassi di mancato incasso (UR), misurati su base geografica ed espressi come percentuali del fatturato dei gestori:

- 1,6% (2,1% nel MTI2) Nord;
- 3,0% (3,8% nel MTI2) Centro;
- 6,5% (7,1% nel MTI2) Sud.

I dati rilevati dalla scrivente disegnano un quadro ancora più grave, in quanto dalle analisi effettuate risulta che il mancato incasso ha un valore medio a livello nazionale del 4,3%, con una accentuata variabilità tra Nord e Sud: da 2,4% a 8,6%. Il dati medi, inoltre, sono frutto di una elevata variabilità tra gestione e gestione, che va da valori sotto all'1% a valori superiori al 10% ed oltre. Al fine di calmierare gli effetti degli incrementi tariffari sarebbe auspicabile che venisse costituito un fondo a sostegno dell'equilibrio economico-finanziario delle gestioni coperto dalla fiscalità generale (eventuale maggiore tassa sulle acque minerali).



3) Anagrafiche utenti

Come correttamente fatto presente nel corso dell'Audizione, allo stato attuale non esiste un database nazionale delle utenze idriche. La gestione delle anagrafiche utenti, infatti, è demandata ai singoli gestori. Conseguentemente, il livello di accuratezza e di aggiornamento delle informazioni varia significativamente nelle diverse realtà territoriali, anche in funzione della capacità gestionale e organizzativa dei diversi gestori.

Su questo tema, comunque, si fa presente che nella quasi totalità dei casi le anagrafiche utenti in possesso dei gestori sono state costruite sulla base delle informazioni trasmesse dai Comuni o dai precedenti gestori, in molti casi fortemente carenti e comunque obsolete. In molti casi i gestori hanno messo in campo sforzi consistenti, anche in termini di investimenti in sistemi informativi, per giungere alla costruzione di anagrafiche utenti aggiornate e complete, prerequisito essenziale per garantire a tutti gli utenti un servizio adeguato e di qualità.

4) Incidenza delle utenze condominiali

L'assenza di una anagrafica nazionale delle utenze si riflette anche sulla carenza di informazioni circa il numero di utenze condominiali attualmente attive. È possibile, comunque, fare una stima di queste ultime grazie i dati ISTAT. Su un totale di abitazioni in edifici ad uso abitativo di circa 27,3 milioni, si stimano circa 11,25 milioni di abitazioni all'interno di condomini, con un incidenza sul totale pari a circa il 41%. Considerando poi una media di 10 abitazioni per ogni condomino, è possibile stimare in circa 1,2 milioni i condomini in nel nostro Paese, che nella quasi totalità dei casi sono serviti da utenze condominiali.

5) Perdite

Gli ultimi dati ISTAT, riferiti al 2012, indicano una livello di perdite dalle reti di adduzione e distribuzione in Italia pari a circa il 37%, con un incremento del 5,3% rispetto il 2008. Tuttavia occorre tener presente che tali dati rappresentano la somma delle perdite effettive di rete e delle perdite c.d. "apparenti", che includono anche i furti d'acqua e le sotto-letture dei contatori. Inoltre, bisogna considerare che negli ultimi anni c'è stata una forte diminuzione di consumo di acqua, con conseguente incremento del dato percentuale (le perdite di rete variano poco al variare dei consumi).



Nonostante queste dovute precisazioni, c'è stato un'evidente aumento delle perdite dovuto all'invecchiamento delle infrastrutture. Per stare al passo con l'invecchiamento delle infrastrutture, occorrerebbe adottare un approccio olistico al problema, capace da un lato di garantire il risanamento generale delle reti, e dall'altro favorire la diffusione di tecnologie che consentano di minimizzare l'impatto sull'ambiente degli interventi di bonifica e riparazione delle condotte, limitando il ricorso alla sostituzione solo ai casi strettamente necessari. Andrebbe quindi favorita l'adozione di pratiche gestionali virtuose, in grado di ottimizzare il funzionamento delle infrastrutture, quali ad esempio la gestione delle pressioni e la distrettualizzazione. Una gestione delle pressioni dinamica, infatti, sfruttando la proporzionalità tra pressione e perdite di rete, consentirebbe un buon margine di riduzione. Mentre la suddivisione in distretti idraulici permetterebbe di segmentare la rete e localizzare più facilmente le perdite. Si tratta di interventi certamente costosi, ma in grado di ridurre significativamente gli impatti antropici sulla risorsa e sul territorio.

6) Incidenza dei finanziamenti pubblici al servizio idrico negli altri Paesi UE

Come noto, in Europa coesistono diverse esperienze di gestione dei servizi idrici e di determinazione delle tariffe. L'UE, infatti, tramite la Direttiva Quadro 2000/60/CE si è limitata a delineare soltanto alcuni principi fondamentali su cui basare la governance e la regolazione di settore, ossia il "full cost recovery", il "polluter pays principle" e quello dello sviluppo sostenibile delle risorse, lasciando liberi gli Stati membri circa l'implementazione di tali principi a livello nazionale. In ogni Paese, infatti, il settore ha avuto uno sviluppo peculiare, che affonda le proprie radici nella storia e nella tradizione di gestione dei servizi pubblici locali. A mero titolo di esempio:

- in Germania le reti sono di proprietà pubblica, mentre la gestione è affidata o direttamente ai comuni o a società in gran parte pubbliche. Il costo medio del servizio è pari a 502 €/anno (dato su 180 m³)
- in Francia le reti sono pubbliche e gli affidamenti sono realizzati direttamente dai Comuni, ma in realtà oltre il 70% del settore è in mano a poche aziende private. Il costo medio è 603 €/anno;
- In Inghilterra e Galles vi è un'unica autorità di regolazione a livello nazionale (OFWAT), mentre la gestione, affidata dallo Stato, è tutta in mano a privati, come privata è la proprietà delle reti. Il costo medio è 646 €/anno

Questi esempi dimostrano come confrontare la quota di finanziamenti pubblici destinati alla realizzazione di infrastrutture idriche nei Paesi europei rischia di essere quantomeno fuorviante, data l'eterogeneità delle modalità di gestione, dei



gestori e degli enti incaricati dell'affidamento, la regolazione e la vigilanza del servizio

In ogni caso, a titolo di esempio si riportano alcune esperienze:

- Francia: il 5% dei costi operativi e il 30% degli investimenti sono finanziati tramite sussidi pubblici;
- Germania: Nessun sussidio né per i costi operativi né per gli investimenti. Tutto è finanziato con tariffa;
- Inghilterra e Galles: Non esistono sussidi pubblici al settore e tutto è finanziato tramite tariffe.

7) Il possibile ruolo di Cassa Depositi e Prestiti

In un settore come quello idrico, caratterizzato da una forte esigenza di investimenti infrastrutturali e da una frammentazione gestionale significativa, favorire l'accesso al credito degli operatori è fondamentale. In tale quadro, Cassa Depositi e Prestiti potrebbe assumere certamente un ruolo importante, sia come soggetto finanziatore di progetti sia fornendo capitale per la crescita dimensionale delle imprese, promuovendo le aggregazioni.

Sul primo punto, nonostante si condivida l'opportunità di valorizzare il ruolo di CDP quale soggetto finanziatore di investimenti in infrastrutture idriche, occorre tener presente che la promozione di un quadro generale del comparto idrico stabile resta in ogni caso determinante per promuovere l'interesse dei soggetti finanziatori verso i progetti del settore, in quanto l'elemento dirimente rimane comunque la solidità economica dei soggetti ai quali si concedono finanziamenti. La stessa CDP, infatti, negli ultimi anni ha messo in campo diversi progetti inerenti il comparto idrico, ma in ogni caso le operazioni strutturate hanno riguardato solo interventi che presentavano comunque adeguati requisiti di sostenibilità economico-finanziaria. Inoltre, vista la natura di CDP e i vincoli europei in materia di aiuti di Stato, eventuali finanziamenti della Cassa non potrebbero che essere a prezzi di mercato.

Relativamente al secondo punto, occorre certamente valorizzare il ruolo di CDP quale soggetto "aggregatore" al fine di ridurre la frammentazione gestionale e giungere, soprattutto nel Mezzogiorno, alla creazione di imprese di livello quantomeno regionale (se non, nel lungo periodo, di distretto idrografico) attraverso la creazione di veicoli specializzati, partecipati dalla Cassa direttamente o attraverso il Fondo Strategico Italiano, che acquistino quote dei soggetti gestori



esistenti immettendo know-how e credibilità finanziaria in realtà altrimenti destinate all'immobilismo e alla incapacità gestionale.

8) Riduzione della frammentazione gestione.

Come già ricordato nella relazione di accompagnamento all'audizione, in Italia operano ancora oggi oltre 2500 soggetti, nonostante già nel 1994 la legge Galli (legge 36/1994) imponesse il superamento delle gestioni mono-comunali e l'individuazione di un gestore per ogni Ambito Territoriale Ottimale. La mancata attuazione della riforma Galli rappresenta una occasione mancata per l'intero settore, le cui conseguenze sono sotto gli occhi di tutti: scarsa capacità di programmazione degli interventi, soprattutto nelle aree caratterizzate da maggior carenza infrastrutturale; difficoltà di accesso al credito, a causa della diffusa sottocapitalizzazione delle imprese; mancanza di solidarietà nei territori, figlia del radicato campanilismo e da una visione limitata dei problemi che caratterizza la politica di molti enti locali.

Proprio per superare le criticità appena illustrate, appare assolutamente prioritario che il legislatore rivolga la sua attenzione al superamento dell'attuale frammentazione gestionale. Occorre quindi dare rapida attuazione alle novità introdotte dal DL 133/2014 (c.d. Sblocca Italia), al fine di addivenire in tempi rapidi alla creazione di gestori unici in tutti gli ambiti territoriali ottimali. Al contempo, bisogna anche intervenire sulla dimensione degli ambiti territoriali ottimali, che dovrebbe coincidere in tutti i casi quantomeno con le province e città metropolitane, o comunque dovrebbe basarsi su livelli adeguati di popolazione (es. > 350.000) e estensione territoriale (> 2500 km²).

Volendo fare un passo ulteriore, anche al fine di minimizzare i cosiddetti "costi di agenzia", appare auspicabile l'adozione di uno schema organizzativo basato sulla delimitazione degli ambiti territoriali su scala regionale, consentendo, solo temporaneamente, che gli affidamenti avvengano per sub-ambiti di dimensione provinciale, assicurando al tempo stesso una governance unitaria attraverso un unico ente di Governo d'Ambito regionale, sull'esempio già adottato da alcune regioni (es. Toscana, Emilia-Romagna).

Altro aspetto da considerare nella ridefinizione dei confini territoriali degli Ambiti Ottimali è quello 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 e sovra-regionali, la cui interazione con i gestori del servizio all'utenza va necessariamente considerata nella delimitazione degli Ambiti (si pensi alla situazione del mezzogiorno). In tali situazioni si potrebbe immaginare, nel lungo periodo, un'organizzazione del servizio su base di distretto idrografico.

9) Conformità del Metodo Tariffario dell'AEEGSI ai risultati referendari

Come già chiarito dalla giurisprudenza del TAR Lombardia, l'attuale Metodo Tariffario Idrico predisposto dalla Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, è assolutamente conforme ai risultati dei referendum 2011, in quanto si limita a riconoscere esclusivamente il costo del capitale investito, con la *"esclusione di profitti indebiti e predeterminati"*.

Come chiarito dal Giudice nella sentenza 5792/2013, *"appare assodato che [...] il servizio idrico integrato deve essere qualificato come servizio di interesse economico (secondo la definizione di cui alla nota sentenza della Corte Costituzionale n. 325/2000), caratterizzato, quanto ai profili tariffari, dalla necessità della copertura integrale dei costi. [...] Non può pertanto negarsi l'esistenza del principio della copertura integrale dei costi, essenziale all'economicità della gestione, vale a dire all'autosufficienza della stessa, che si raggiunge attraverso l'equilibrio fra i costi dei fattori produttivi ed i ricavi risultanti dalla gestione. La copertura del costo del fattore produttivo non deve essere confusa con il profitto derivante dall'impiego del medesimo, che si ottiene [...] allorché i ricavi superino i costi. [...]"*.