

4.7 - La spesa sostenuta da una utenza media: analisi di un campione italiano e europeo

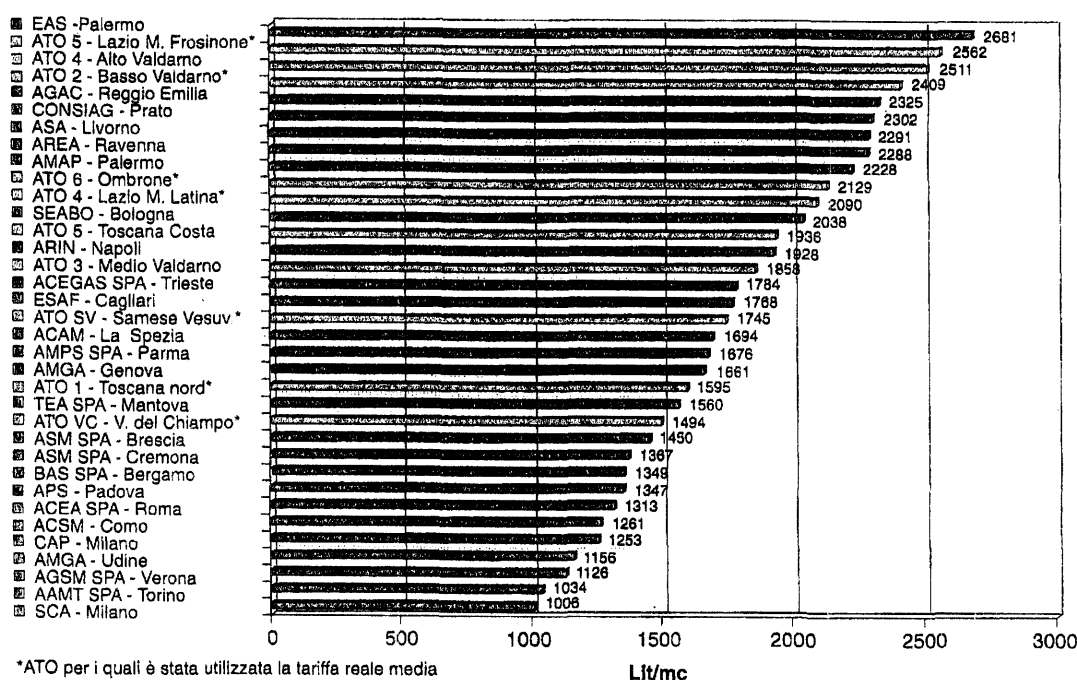
Le informazioni sulle tariffe che derivano dai primi Piani d'Ambito redatti e dagli affidamenti già perfezionati consentono alcuni confronti a livello nazionale ed europeo, utilizzando come riferimento la spesa sostenuta da una utenza domestica media cioè con consumi annui pari a 200 m³.

La definizione dell'articolazione tariffaria, ovvero di tutti gli elementi che consentono il calcolo della spesa sostenuta dall'utenza, è purtroppo presente solo in alcuni Piani: dove è assente si è dovuto pertanto fare riferimento alla tariffa reale media, probabilmente ottenendo risultati sovrastimati. Negli altri casi si è invece considerata la quota fissa, gli scaglioni di consumo, le relative tariffe di acquedotto, fognatura e depurazione e la tassazione indiretta. L'ammontare risultante con un utilizzo annuo di 200 m³ è stato suddiviso per tale livello di consumo, ricavando un valore unitario (Lit/m³) che rappresenta la reale spesa media sostenuta dall'utenza domestica.

I risultati ottenuti per i primi 10 ATO che hanno redatto il Piano di Ambito sono stati messi quindi a confronto con stime effettuate su alcune grosse gestioni italiane. In particolare si è estrapolato dall'indagine Federgasacqua sulle tariffe idriche in vigore nel 1999 le informazioni tariffarie per quella parte degli attuali gestori italiani caratterizzati da dimensioni territoriali simili a quelle degli ATO considerati.

Il raffronto evidenzia come i livelli tariffari previsti negli ATO si collochino usualmente nella fascia alta delle gestioni italiane, anche se per alcuni casi la spesa media è intorno alle 1.500 Lit/m³.

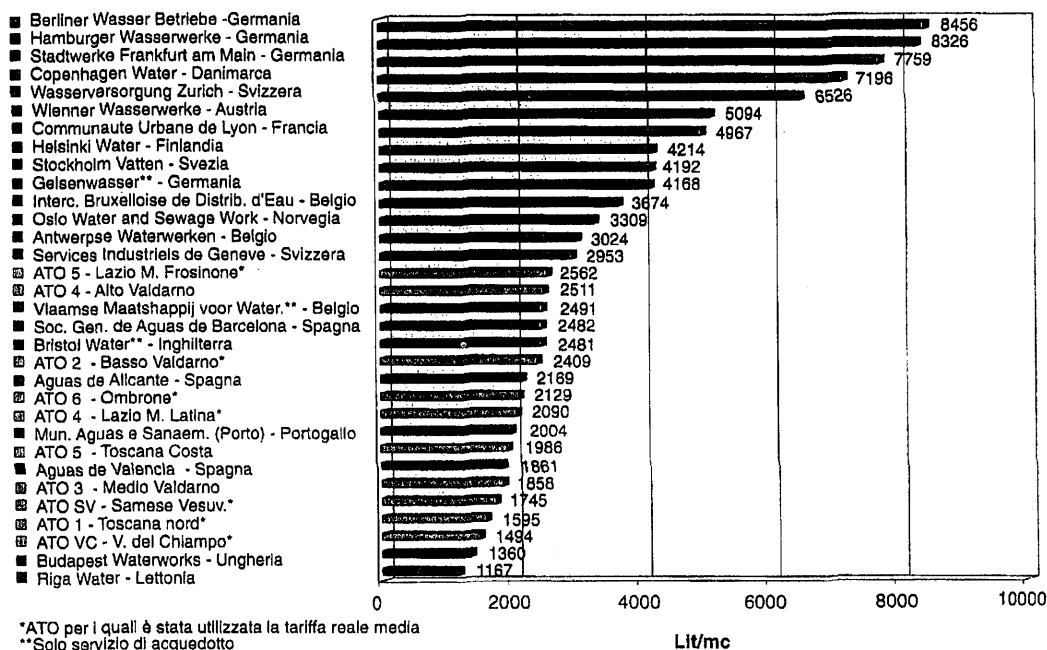
Figura 8 - Spesa media sostenuta dalle utenze domestiche italiane con un consumo annuo pari a 200 m³, imposte incluse



Se si estende la stessa analisi oltre l'ambito nazionale, si verifica che le strutture tariffarie previste dagli ATO non raggiungono i livelli nordeuropei, e si posizionano sui valori spagnoli e portoghesi.

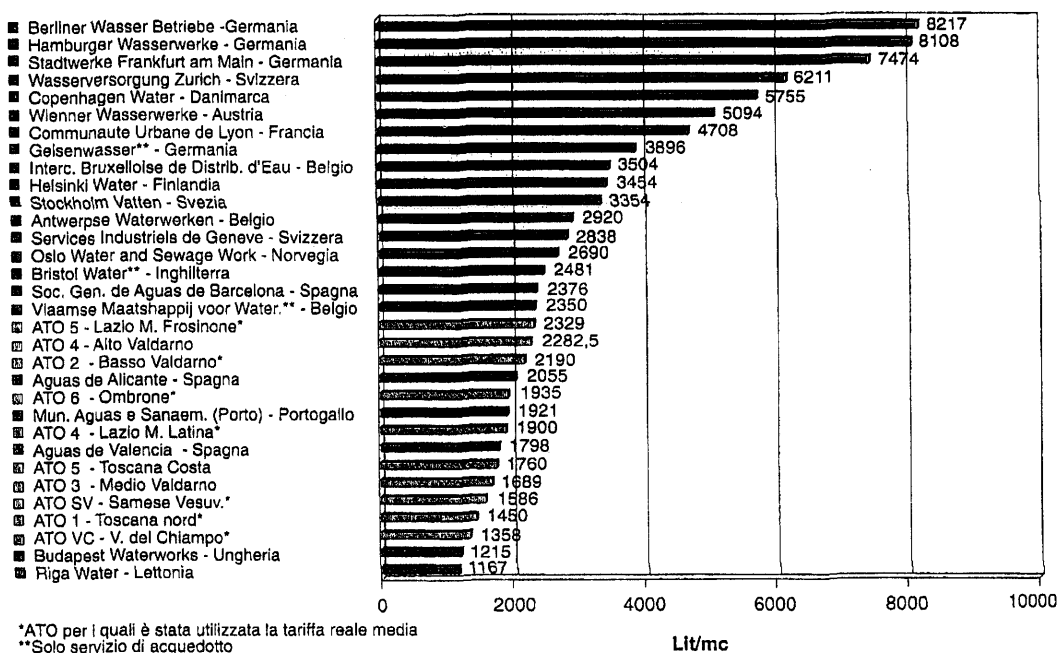
Utilizzando i dati contenuti nella "Rilevazione periodica servizi idrici europei 1999" della Azienda Acque Metropolitane Torino S.p.A. risulta infatti che i livelli tariffari previsti dagli ATO si distaccano ancora molto da quelli delle altre città europee, ad esclusione di quelle della penisola iberica. Nella Figura 9 è inoltre interessante notare che la spesa sostenuta, per il solo servizio di acquedotto, dai cittadini di alcuni comuni delle Fiandre o di Bristol è molto vicina a quanto pagato dai cittadini aretini per l'intero servizio idrico integrato.

Figura 9 - Spesa media sostenuta dalle utenze domestiche europee con un consumo annuo pari a 200 m³, imposte incluse



La differenza con gli europei è ancora più vistosa se si annulla l'effetto fiscale che, usualmente, incide in maniera maggiore sulle gestioni italiane rispetto a quelle europee. Nella Figura 10 sono presentati i confronti al netto delle imposte indirette: pur ipotizzando lo stesso livello di consumo, inizialmente i consumatori degli ATO spenderanno infatti circa un quarto di quanto sostenuto dai cittadini tedeschi.

Figura 10 - Spesa media sostenuta dalle utenze domestiche europee con un consumo annuo pari a 200 m³, imposte escluse



5 – Riflessioni sul processo di riorganizzazione dei servizi idrici

Dopo l'illustrazione dello stato di fatto in tema di impianti, servizi e adempimenti di legge, che in estrema sintesi vede gli Ambiti ormai insediati per più della metà della popolazione del Paese e in procinto di realizzare tutte le attività preliminari all'affidamento del servizio idrico integrato, è opportuno presentare, in questo inizio di legislatura, alcune riflessioni sugli elementi critici del processo di attuazione della legge 36/94: a cominciare dal contesto, che riguarda l'intero settore dei servizi pubblici locali, per finire alle specifiche novità normative introdotte dalla Finanziaria 2001.

5.1 – La riforma dei servizi pubblici locali nel disegno di legge AC 7042

Le direttive europee e di decreti di recepimento

Molti sono i punti di contatto fra la riforma dei servizi idrici e la più generale riorganizzazione dei servizi pubblici locali. Fra questi emergono la liberalizzazione dei mercati, il ricorso a gara per l'assegnazione delle gestioni, la competizione per comparazione nonché la privatizzazione delle società di gestione.

La liberalizzazione dei mercati è ormai uno degli obiettivi più importanti che l'Unione Europea ha messo all'ordine del giorno della propria agenda delle attività. Essa rappresenta una scelta essenziale non solo per garantire il libero accesso ai mercati e quindi assicurare la libertà economica delle imprese, ma anche per assicurare un'efficace tutela del consumatore.

Per perseguire questo obiettivo di liberalizzazione dei mercati l'Unione Europea ha emanato direttive per il settore dell'energia elettrica, del gas naturale e del trasporto pubblico.

L'Italia ha recepito queste direttive con una serie di provvedimenti legislativi di riforma, quali: il decreto legislativo 422/97 per il settore del trasporto pubblico, il decreto legislativo 79/99 per il settore dell'energia elettrica, il decreto legislativo 264/00 per settore del gas. Tutti questi provvedimenti introducono norme di liberalizzazione dei mercati, con l'obiettivo di confinare le aree irriducibilmente di monopolio a segmenti sempre più circoscritti della filiera produttiva del settore. I diversi provvedimenti introducono, inoltre, la separazione della gestione delle reti dalla gestione del servizio, con l'obiettivo di introdurre la concorrenza "nel mercato" con riferimento alla gestione del servizio, e la concorrenza "per il mercato" riguardo all'assegnazione del diritto temporaneo alla gestione delle reti stesse. Nel caso del gas naturale, ad esempio, la gestione della rete di distribuzione sarà assegnata obbligatoriamente mediante gara a partire dal 1° gennaio 2003, mentre la gestione della vendita diverrà un mercato concorrenziale con il progressivo ampliarsi della categoria dei clienti idonei.

I principi ispiratori del disegno di legge

A fronte di questa evoluzione normativa in materia di mercati dei servizi pubblici, il Parlamento, nell'ultima legislatura, aveva avviato l'esame di un disegno di riforma della gestione dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento alle regole che presiedono alla scelta della forma di gestione e alle modalità di affidamento del servizio da parte dei Comuni titolari. Si tratta, com'è ben noto, del disegno di legge di riforma dei servizi pubblici locali AS 4014 e AC 7042, caduto per conclusione della legislatura ma meritevole di essere ricordato come base di riflessione per la futura normativa da emanare in materia.

Il disegno di legge riaffermava alcuni principi fondamentali nella riorganizzazione dei servizi pubblici locali, quali la separazione dell'attività di indirizzo e controllo da quella di gestione e l'obbligo della gara per l'affidamento del servizio.

Restano tuttavia altri problemi collegati alle peculiari caratteristiche strutturali di questi servizi, quali la durata dell'affidamento e l'impossibilità di stabilire un'efficace disciplina contrattuale per tutto l'arco di tempo della durata dell'affidamento stesso. Il disegno di legge, consapevole di tali problematiche, prevedeva anche norme sia per la gestione dei contratti che per il riscatto degli impianti al termine del periodo dell'affidamento.

Il principio della separazione fra attività di indirizzo e controllo e attività di gestione

Con il principio della separazione, l'operatore pubblico mantiene il compito pianificatorio ed è posto in grado di verificarne gli esiti, e quindi di garantire l'efficacia del servizio, attraverso il controllo del puntuale rispetto degli obblighi contrattuali da parte del gestore, con particolare riferimento ai livelli di servizio e alle tariffe. Da parte sua, il gestore ha la più ampia libertà nel definire i modi dell'organizzazione dei servizi, in tal modo assicurando l'efficienza della gestione.

La concorrenza per il mercato e per comparazione

L'affidamento del servizio attraverso la gara persegue ovviamente l'obiettivo di individuare il miglior gestore possibile: trattandosi di settori inevitabilmente monopolistici, la tutela del consumatore non è assicurabile tramite la permanente competizione tra molteplici operatori e va quindi realizzata attraverso quella forma ridotta di concorrenza che va sotto il nome di "concorrenza per il mercato".

Nella vigenza del contratto, serve anche quell'ulteriore forma di concorrenza, chiamata "concorrenza per comparazione", che si avvale di confronti sistematici - su tariffe, livelli di servizio, ecc. - per le finalità di autodisciplina da parte del gestore e soprattutto di controllo da parte dell'operatore pubblico. E anche tale forma di concorrenza riceveva considerazione nel ddl.

L'affidamento diretto e la gara per la scelta del socio privato

Non essendo stato approvato il ddl in esame, resta ancora possibile, per gli enti locali affidare in forma diretta e senza gara i propri servizi. L'affidamento diretto è tuttavia possibile solo per due forme gestionali previste dalla legislazione vigente: l'azienda speciale e la società per azioni a prevalente capitale pubblico locale.

L'azienda speciale, caratterizzata dalla totale proprietà pubblica e da un regime peculiare rispetto a quello delle società disciplinate dal codice civile, è una forma gestionale che non troverà sviluppo e di cui il disegno di legge prevedeva il superamento, almeno per i servizi pubblici considerati a rilevanza industriale quali quelli di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, di distribuzione, smaltimento e depurazione dell'acqua, di raccolta e smaltimento dei rifiuti e di trasporto pubblico.

Diverso è il caso delle società a prevalente capitale pubblico locale: una forma societaria che ha trovato sin qui un forte sviluppo, anche grazie alle facilitazioni offerte dalla legislazione per le trasformazioni delle aziende speciali in società per azioni, e il cui futuro è legato alle eventuali scelte di privatizzazione delle aziende.

La giurisprudenza amministrativa prevalente prevede, comunque, che, nel caso si scelga di affidare direttamente il servizio ad una s.p.a. a prevalente capitale pubblico locale, gli enti pubblici debbano procedere a scegliere il socio privato attraverso gara. Vi è quindi la possibilità di introdurre una certa pressione concorrenziale anche quando gli enti locali decidano per questa forma di affidamento. È però ancora tutto da definire il percorso attraverso il quale la pressione concorrenziale della gara possa riversarsi anche sui livelli delle prestazioni all'utenza e/o sulle tariffe, oltre che sul valore del corrispettivo della cessione delle quote societarie.

La concorrenza e la formazione di un mercato

Il ricorso a forme di concorrenza per il mercato è certamente la strada più efficace per introdurre la pressione concorrenziale al momento dell'affidamento del servizio. Non va tuttavia dimenticato che, fra le condizioni affinché le gare possano esplicare pienamente la loro capacità di selezionare l'impresa più efficiente, non c'è solo quella relativa alle modalità e alle procedure attraverso le quali la gara si svolge, ma anche quella di avere un elevato numero di concorrenti in grado di competere fra loro. Anzi quest'ultima costituisce, spesso, la garanzia fondamentale per assicurare efficacia alla concorrenza per il mercato. La realtà del mercato italiano dei servizi pubblici locali, è, però, ancora caratterizzata da una forte frammentazione gestiona-

le e da una dimensione media degli operatori largamente inferiore a quella dei principali concorrenti internazionali. Questo potrebbe avere come conseguenza, non solo una insufficiente pressione concorrenziale ma anche uno svantaggio per le imprese italiane.

L'assetto del mercato italiano di questi settori sta comunque lentamente trasformandosi. Molte aziende speciali, comunali e sovracomunali, così come molte gestioni comunali in economia si stanno trasformando in società per azioni. Si susseguono inoltre notizie su accordi e alleanze societarie, che potranno portare gli operatori esistenti a una dimensione più grande rispetto a quella prevalente oggi sul mercato e alla nascita di nuovi soggetti imprenditoriali. Le aggregazioni in corso, pur diminuendo il numero degli operatori, potrebbero paradossalmente portare a un aumento dei potenziali concorrenti alle procedure di gara, incrementando così la pressione concorrenziale.

Questo processo troverà però forti ostacoli se non sarà rimossa la limitazione al principio di extraterritorialità che sembra affermarsi attraverso alcune recenti sentenze di Tribunali Amministrativi Regionali. Principio che vincola le società di proprietà degli enti locali ad operare solo ed esclusivamente nel proprio territorio di origine, impedendo ad esse non solo la partecipazione a procedure di gara per l'assegnazione in concessione a terzi dei servizi pubblici, ma anche a quelle gare che i Comuni, in qualità di soci pubblici, devono effettuare per scegliere il socio privato nella società a prevalente capitale pubblico locale.

Concorrenza, monopolio e regolazione nella riforma dei servizi idrici.

Nel disegno di legge di riforma dei servizi pubblici locali, più sopra richiamato, trovava opportuna collocazione anche l'attuazione della 36/94. Si stabiliva, infatti, l'obbligo della gara per l'affidamento del servizio, si riconosceva nell'Ambito il soggetto preposto alla gestione del contratto, si stabilivano, infine delle regole per definire le modalità e l'ammontare del riscatto degli impianti da corrispondere al soggetto uscente da parte del vincitore della gara al termine dell'affidamento.

Un ulteriore riferimento alla legge 36/94 era costituito dalla regolamentazione del periodo transitorio. Il disegno di legge stabiliva la possibilità di effettuare l'affidamento diretto nel settore dei servizi idrici, qualora il gestore potesse vantare la gestione di almeno l'80% della popolazione dell'Ambito. Si trattava di un'eccezione al regime della gara. Eccezione che avrebbe tuttavia dato un forte impulso all'applicazione della legge 36/94 e al decollo del servizio idrico integrato.

Un auspicio finale

Accanto ai molti aspetti positivi appena visti del ddl decaduto, va ricordato tuttavia il lungo periodo transitorio che era concesso alle gestioni esistenti, che rischiava di fatto di allontanare per sempre la liberalizzazione del settore. E' quindi auspicabile che il nuovo Parlamento riprenda sollecitamente in esame la proposta di riforma, rivedendo la disciplina della fase di transizione.

5.2 - Principi e problemi dell'attuazione della riforma dei servizi idrici

La legge di riforma dei servizi idrici è stata concepita nei primi anni novanta ed è legata ad un'altra grande legge di riforma: la legge 18 maggio 1989, n. 183 "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo". Questa legge, in coerenza con una gestione complessiva e integrata di bacino idrografico, introduceva il concetto di ambito territoriale ottimale per "la gestione dei servizi pubblici di acquedotto, fognatura, collettamento e depurazione delle acque usate" poi ripreso dalla legge 36/94.

Nella legge 36/94 l'Ambito diventa non solo il territorio nel quale riorganizzare e integrare i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione nel servizio idrico, ma anche un nuovo soggetto giuridico, costituito dai comuni che ne fanno parte, che ha il compito di organizzare ed affi-

dare il servizio idrico integrato per conto dei comuni che, in forma associata, mantengono ed esercitano la titolarità dei servizi.

I principi fondamentali di questa riorganizzazione prevista dalla 36/94 sono riconducibili ai concetti di gestione integrata della risorsa idrica, di gestione industriale dei servizi e di economie di scala. Essa avrebbe dovuto consentire, in modo efficace, efficiente e sostenibile, il raggiungimento di livelli di servizio all'utenza in linea con gli standard europei e l'effettivo rispetto delle normative ambientali in materia di acque potabili e di inquinamento. Al centro di questo schema di riforma dei servizi sono collocati l'utente e lo stato dell'ambiente.

5.2.1 – I criteri generali della riforma

Gli Ambiti, attraverso il Piano, preceduto dalla ricognizione delle opere di adduzione, di distribuzione, di fognatura e di depurazione esistenti, definiscono gli adeguamenti impiantistici e gestionali necessari a fornire adeguati livelli di servizio all'utente. Sulla base di tali adeguamenti definiscono il programma degli investimenti e, sulla base della quantificazione dei costi di gestione, stabiliscono la tariffa necessaria a finanziare la realizzazione del Piano. Tutta la pianificazione viene definita in un periodo sufficientemente lungo in modo da assicurare un'adeguata remunerazione degli investimenti e il contenimento della pressione tariffaria. Sulla base di tale pianificazione l'Ambito affida il servizio ad un gestore che avrà il compito di realizzare il piano previsto.

Le prime valutazioni sullo stato degli impianti e sui livelli di servizi all'utenza che caratterizzano gran parte del territorio del paese, consentono di affermare che il programma degli adeguamenti sarà consistente e impegnativo. Si tratta di rinnovare reti e impianti la cui funzionalità, per l'età o la cattiva manutenzione, è stata compromessa; di estendere la rete fognaria; di costruire nuovi impianti di depurazione e di adeguare parte di quelli esistenti. La fonte principale di finanziamento di questo vasto programma di investimenti è costituita dalla tariffa del servizio idrico integrato.

Per quanto riguarda la gestione, la legge 36/94 richiede che essa, a livello di Ambito e cioè su una dimensione territoriale sufficientemente ampia da assicurare tutte le opportunità derivanti dalle economie di scala, sia affidata ad un soggetto industriale che assicuri l'integrazione della gestione dei servizi di acquedotto, di fognatura e di depurazione. L'ipotesi su cui si basa questa scelta è che nelle attuali dimensioni delle gestioni esistenti, largamente frammentate, vi siano, condizioni nelle quali il gestore avrebbe una struttura di costi di produzione inefficiente, o comunque tale da non consentire la possibilità di un corposo recupero di produttività gestionale.

Il gestore, dopo l'affidamento, si troverà quindi ad avere, per un numero di anni sufficientemente lungo, il diritto a gestire in monopolio i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione e dovrà assicurare, a fronte del corrispettivo tariffario pattuito la migliore forma di finanziamento degli investimenti previsti dal piano.

5.2.2 – I rapporti tra gestore e Ambito

Dopo aver definito la pianificazione degli interventi, la legge 36/94, al comma 2 dell'art. 9, stabilisce che gli Ambiti organizzano il servizio idrico integrato mediante le forme previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, diventata "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 18/08/2000, n. 267. Le forme di gestione dei servizi pubblici locali previste dall'art. 113 del Testo unico, utilizzabili nel contesto della legge 36/94, per le gestioni industriali in un territorio sovracomunale, sono:

- in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;

- a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati.

La scelta dell'Ambito deve quindi ricadere su una di queste tre forme. In ogni caso, con l'affidamento del servizio, si dà luogo alla separazione fra attività di indirizzo e controllo che rimane in capo all'Ambito, e attività di gestione che viene invece attribuita al gestore del servizio idrico integrato.

L'affidamento del servizio

Quando la forma di gestione prescelta è un'azienda speciale o una società a prevalente capitale pubblico locale, l'Ambito procede all'affidamento diretto; quando invece si tratta di concessione a terzi, per l'affidamento l'Ambito procede attraverso l'esperimento di una gara.

La pressione concorrenziale, nella forma della concorrenza per il mercato, trova quindi pieno dispiegamento solo nel secondo caso. Anche con la scelta di affidamento diretto ad una società a prevalente capitale pubblico locale può esserci spazio affinché la pressione concorrenziale possa in parte essere riversata a beneficio dell'utente, se la scelta del socio privato avviene a determinate condizioni. Soltanto nel caso di affidamento diretto ad un'azienda speciale non vi è nessuna pressione concorrenziale.

La gara per l'affidamento in concessione a terzi

L'art.20 della legge 36/94 prevede esplicitamente che l'affidamento in concessione a terzi della gestione del servizio idrico integrato avvenga attraverso una gara conforme alle direttive dell'Unione Europea e svolta secondo le modalità definite con un decreto del Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro dell'ambiente.

La mancata emanazione di tale decreto, anche se non impedisce agli Ambiti di fare le gare per affidare in concessione a terzi il servizio, costituisce tuttavia un ostacolo ad una rapida ed efficace introduzione della concorrenza in questo settore.

Recentemente è stato elaborato presso il Ministero dei lavori pubblici uno schema di decreto trasmesso al Ministero dell'Ambiente. Esso prevede un abbassamento delle barriere all'entrata, con riferimento alle soglie per l'ammissione, senza tuttavia rinunciare ad un valido sistema di garanzie e stabilisce un collegamento organico nella gara fra l'offerta, il miglioramento del Piano e la diminuzione della tariffa. L'emanazione del decreto in questione potrebbe dare un forte impulso non solo all'applicazione della riforma, consentendo agli Ambiti un più semplice ed efficace ricorso all'affidamento in concessione a terzi, ma anche la creazione di operatori in grado di rendere più efficace la pressione concorrenziale.

L'affidamento diretto ad una società a prevalente capitale pubblico locale e la gara per la scelta del socio privato

L'affidamento diretto, come si è visto, è consentito solo nei casi in cui la scelta della forma di gestione cada sull'azienda speciale o sulla società a prevalente capitale pubblico locale. Per quanto riguarda l'azienda speciale, l'orientamento che ormai emerge dalla legislazione di riorganizzazione dei servizi pubblici è che si tratti di una forma di gestione con forti limitazioni alle capacità operative e di investimento. Per questo ci si può limitare al caso dell'affidamento diretto alle società a prevalente capitale pubblico locale.

Prima di esaminare le questioni relative alla scelta del socio privato, è però necessario porre attenzione alla natura della società a prevalente capitale pubblico locale e al ruolo che i soci pubblici sono chiamati a svolgere nei diversi contesti previsti dalla riforma del settore.

L'esame di alcuni dei primi Piani di Ambito e di alcuni casi di affidamento del servizio idrico integrato induce a una riflessione sui rischi di conflitto d'interessi che si determinano quan-

do la forma di gestione prescelta dall'Ambito è quella della Società per Azioni a prevalente capitale pubblico locale. In questo caso i Comuni sono i soggetti che deliberano il piano, la tariffa e il contratto e al contempo sono anche i soci pubblici della società a cui viene affidata la gestione con le connesse obbligazioni previste dal contratto. E' facile immaginare che possano essere diverse le aspettative con cui i Comuni devono misurarsi nei due contesti: da una parte, la società di gestione, che deve perseguire l'obiettivo di remunerare gli azionisti e valorizzare il proprio capitale; dall'altra, l'Ambito, che ha come obiettivi il miglior funzionamento dei servizi e la tutela dei cittadini consumatori. Sul Comune si concentrano quindi opposte aspettative, non sempre conciliabili e fra le quali è difficile scegliere. Il rischio è che per il Comune si determini una sorta di contrasto fra le aspettative di valorizzazione del proprio patrimonio e l'obiettivo di tutelare i propri cittadini utenti/consumatori rispetto a tariffe e qualità del servizio.

La gara per la scelta del socio privato, da parte dei Comuni che andranno a costituire la società a prevalente capitale pubblico locale e a cui l'Ambito affiderà direttamente il servizio, può essere impostata in due modi. Il primo, tutto a vantaggio dei Comuni e senza nessun beneficio per gli utenti, è quello di impostare la gara per rendere massimo il valore delle quote di partecipazione che i soci pubblici vendono ai soci privati. In questo modo i Comuni non fanno altro che privatizzare la quota societaria e incassare così le entrate derivanti da tale privatizzazione per poi deciderne autonomamente, ciascuno per proprio conto, la destinazione nell'ambito del bilancio comunale (ferma restando la possibilità per questi Comuni di decidere di utilizzare i proventi della privatizzazione per finanziare l'eventuale capitalizzazione della società).

Il secondo modo, tutto a vantaggio dell'utente, è quello di impostare la gara per la scelta del socio privato in modo analogo ad una gara per l'affidamento in concessione a terzi del servizio. Così facendo, l'offerta si tradurrebbe tutta in un miglioramento del piano e in una diminuzione della tariffa, senza nessun controvalore per le quote di partecipazione cedute ai soci privati.

Quando questa seconda strada, funzionale al pieno e rapido realizzarsi degli obiettivi della riforma dei servizi idrici, non risultasse percorribile, è auspicabile e possibile definire una procedura di gara che consenta ai Comuni di trasferire almeno una parte dei benefici della gara stessa sugli utenti e realizzare, nel contempo, un congruo corrispettivo per la cessione delle quote.

La convenzione e il rispetto degli impegni contrattuali

Dopo il Piano e scelta la forma di gestione, l'Ambito deve predisporre la convenzione di gestione che, in base all'art. 11 della legge 36/94, regolerà i rapporti con il soggetto gestore del servizio idrico integrato. Per questo dovrà contenere fra l'altro: la durata dell'affidamento, comunque non superiore ai trenta anni; le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio; le penali; le sanzioni in caso di inadempienza e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile e la facoltà di riscatto da parte dell'Ambito. L'art 11 prevede inoltre che siano le Regioni a predisporre lo schema di convenzione tipo e il relativo disciplinare, sulla base dei quali gli Ambiti definiranno la propria convenzione di affidamento. Ad oggi, non tutte le regioni hanno ancora predisposto la convenzione tipo.

La convenzione è quindi un altro elemento essenziale del processo di riorganizzazione del servizio idrico e il suo contenuto può essere determinante per assicurare la realizzazione degli obiettivi del Piano e la corretta applicazione della tariffa del servizio. Essa è inoltre lo strumento che consente all'Ambito di svolgere il controllo sul rispetto delle obbligazioni contrattuali da parte del gestore; di applicare penali e sanzioni in caso di inadempienza, fino alla possibilità di risolvere l'affidamento; di definire le condizioni di revisione del contratto stesso. Uno dei presupposti per la corretta gestione della convenzione da parte dell'Ambito è quello di assicurarsi un efficace sistema di acquisizione delle informazioni che sono necessarie a valutare e giudicare l'operato del gestore.

La durata del contratto e la sua incompletezza

A non rendere semplice la definizione della convenzione è il fatto che essa deve regolare i rapporti contrattuali fra le parti per un lungo periodo di tempo. Essa può essere quindi definita come un contratto a lungo termine, di tipo incompleto, in quanto gli impegni vengono assunti

dai contraenti in un contesto caratterizzato da una forte incertezza circa le future condizioni di costo e di domanda presenti nel mercato. Tutto questo determina delle opportunità per comportamenti sleali da parte di entrambi i soggetti, i quali, presumibilmente, cercheranno di utilizzare a proprio vantaggio gli eventi imprevisi favorevoli e di scaricare sull'altro il peso di quelli spiacevoli. In conclusione, la stesura del contenuto e delle obbligazioni della convenzione di affidamento si propone come questione complessa e generalmente sottovalutata.

5.3 – Le novità legislative e il loro raccordo operativo con la legge 36/94

Sono molti i provvedimenti legislativi che si sono succeduti dalla emanazione della legge 36/94 e che con questa hanno interagito e continuano ad interagire.

L'attenzione va rivolta innanzitutto ad alcune norme contenute nella legge 23/12/2000, n. 388, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Finanziaria 2001)", che istituisce l'obbligo dei piani stralcio e stanza finanziamenti per l'ottimizzazione delle reti idriche.

I piani stralcio e l'applicazione della legge 36/94 (art. 141, comma 4, della legge 388/2000).

Per l'adempimento degli obblighi comunitari in materia di fognatura, collettamento e depurazione, il comma 4 dell'art. 141 della Finanziaria 2001 stabilisce che "... *gli Ambiti, ovvero, nel caso in cui questi non siano ancora operativi, le province predispongono entro 90 giorni, dalla data di entrata in vigore della legge, ed attuano un programma d'interventi urgenti, a stralcio e con gli stessi effetti di quello previsto dal Piano di Ambito*".

La norma in questione riconosce la necessità di attuare la pianificazione prevista dalla legge 36/94, tant'è che fa esplicito riferimento al Piano di Ambito, ma nel contempo non coglie uno degli aspetti essenziali della riorganizzazione prevista nella riforma e che è costituito dallo stretto rapporto fra pianificazione degli investimenti e gestione industriale del servizio. La definizione dei piani stralcio avverrà, ovviamente, con maggiore facilità ed affidabilità qualora si sia in presenza di Ambiti insediati e in attività, mentre soffrirà di approssimazione e rischierà di risultare una mera elencazione di progetti e o di opere nel caso di assenza degli Ambiti.

La questione più rilevante che questa scelta propone riguarda, comunque, l'attuazione dei piani stralcio: un processo che comprende, in successione, la progettazione delle opere, il loro finanziamento, l'appalto, la realizzazione e infine la gestione. Si tratta di azioni che non possono essere definite nella mera logica delle opere pubbliche, pena un ritorno a vecchie esperienze di opere immaginate, finanziate e realizzate fuori da ogni contesto gestionale. Tutta la fase di attuazione dei piani stralcio può trovare una razionale ed efficace soluzione se affidata al gestore. Ma la stessa fase di predisposizione dei piani stralcio troverebbe un beneficio se fosse inserita in un contesto gestionale che assicurerebbe una migliore valutazione della sostenibilità economica e gestionale del piano stesso.

Rimane da considerare il problema delle responsabilità in caso di inadempienza nell'attuazione del piano stralcio. Secondo l'attuale ordinamento giuridico il titolare del servizio pubblico di acquedotto, fognatura e depurazione è il Comune, che lo esercita in una delle forme previste dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. In questo contesto, senza discutere le motivazioni delle scelte operate dalla Finanziaria 2001, occorre essere consapevoli che ritenere responsabile della mancata attuazione dei piani stralcio soggetti quali gli Ambiti o le Province rischia di avere un effetto disincentivante verso i Comuni sotto il profilo della loro disponibilità e propensione sia alla costituzione degli Ambiti che alla realizzazione dei piani. Ne deriva avvalorata la necessità di accelerare l'attuazione piena della legge 36/94 che, sia pure raccogliendo l'eredità dei piani stralcio, metta in campo un gestore in grado di dare effettiva attuazioni al programma di interventi.

Gli interventi in materia di promozione dello sviluppo sostenibile e di ottimizzazione dell'uso idropotabile (artt. 109 e 144 della legge 388/2000)

In forza dell'art. 109, al fine di incentivare misure e interventi di promozione dello sviluppo sostenibile è istituito presso il Ministero dell'ambiente per il triennio 2001/2003 un fondo con una dotazione 250 miliardi. Tra le materie cui esso è finalizzato, il punto d) della norma citata prevede misure e interventi riguardanti la riduzione del consumo di risorsa idrica e la sua restituzione, dopo il processo di depurazione, con caratteristiche che ne consentano il riutilizzo.

Il comma 17 dell'art. 144 della Finanziaria 2001 prevede uno stanziamento di circa 200 miliardi per l'esercizio 2002 e 150 miliardi per l'esercizio 2003 per un programma di investimenti destinato all'ottimizzazione dell'uso idropotabile di invasi e reti. Gli investimenti ammessi al contributo dovranno essere compresi nel Piano di Ambito. Si potranno così realizzare gli stessi Piani con un minor aggravio sulla tariffa del servizio, o, a parità di tariffa, con l'anticipazione della realizzazione delle opere previste. Il provvedimento incentiva quindi i Comuni all'applicazione della legge 36/94. Se verrà gestito correttamente e se i fondi saranno attribuiti, come previsto, solo sulla base dei Piani di Ambito, allora sicuramente si favorirà l'accelerazione del processo di riorganizzazione dei servizi idrici in corso.

La finanza di progetto e il rischio di pregiudicare l'affidamento del servizio idrico integrato

Anche l'applicazione della legge n. 109/94 - "Legge quadro in materia di lavori pubblici" sta avendo delle ripercussioni sulla riforma dei servizi idrici. Alcuni Comuni e altre amministrazioni hanno infatti deciso di procedere all'adeguamento del proprio sistema acquedottistico e/o fognario nonché alla costruzione di impianti di depurazione attraverso il ricorso alla "concessione di lavori pubblici" regolata dall'art. 19, comma 2 della legge 11/02/1994, n. 109. La particolarità di tale forma di realizzazione di lavori pubblici è chiaramente desumibile dal dettato stesso della norma: " *Le concessioni di lavori pubblici sono contratti conclusi in forma scritta fra un imprenditore ed una amministrazione aggiudicatrice, aventi ad oggetto la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori pubblici, o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica. La controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente tutti i lavori realizzati* ". Nel caso dei servizi idrici tale forma di affidamento si configura, né più né meno, come una concessione a terzi, forma di gestione prevista dall'art.13, comma 1, lettera b, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Una volta che il soggetto concessionario ha realizzato l'opera, deve ovviamente poter contare sulla possibilità di sfruttarla economicamente per la necessaria remunerazione dell'investimento. Tale circostanza, nel caso dei servizi idrici, preconstituisce l'affidamento del servizio idrico e lo sottrae alla competenza dell'Ambito; determina una situazione in cui un gestore, diverso da quello che avrà l'affidamento dall'Ambito secondo le modalità e le procedure previste, potrà vantare il diritto a gestire una parte di territorio, o addirittura una parte del servizio idrico integrato, anche successivamente all'applicazione della legge 36/94.

Un ulteriore aspetto discutibile del ricorso alla finanza di progetto, per il settore dei servizi idrici, riguarda la convenienza economica. Non è infatti da escludere che il ricorso alla finanza di progetto per la realizzazione e la gestione separata di parti del servizio o del territorio possa comportare maggiori difficoltà nella progettazione complessiva delle opere e una diminuzione della produttività tecnica ed economica che deriva dalle economie di scala della gestione integrata di Ambito. Al limite, essa potrà addirittura costituire un danno economico per il potenziale affidatario del servizio idrico integrato, tale da non poter rendere economicamente sostenibile l'affidamento stesso.

In ogni caso, la realizzazione di opere del servizio idrico attraverso la finanza di progetto, se non attentamente valutate e definite nel contesto dell'applicazione della legge 36/94 e di

quanto essa prevede per l'affidamento del servizio idrico integrato, possono sia pregiudicare l'applicazione della riforma, sia provocare inefficienze gestionali e un incremento dei costi di adeguamento delle infrastrutture.

Sul piano giuridico si può cercare di superare il contrasto con la legge 36/94, che non prevede nuove concessioni al di fuori di quelle che nascono nell'ambito e con le procedure di affidamento del servizio idrico integrato, stabilendo che il concessionario della singola opera è obbligato, previo riscatto a condizioni predefinite, a lasciare il campo al gestore del servizio idrico integrato quando questi riceverà l'affidamento. Anche ammettendo che ciò sia legittimo, non c'è dubbio che sul piano sostanziale ne deriverebbero ostacoli alla corretta applicazione della legge, data la presenza di un nuovo soggetto che potrebbe vantare diritti al momento dell'assegnazione o comunque creare conflitti con il futuro gestore del servizio idrico integrato.

Appare quindi raccomandabile ammettere e incentivare la finanza di progetto solo nel quadro dei Piani di ambito.

Gli incentivi previsti dai Quadri Comunitari di Sostegno dell'UE.

Anche l'utilizzazione dei fondi comunitari a sostegno dello sviluppo sta influenzando l'applicazione della legge 36/94. Attualmente gli aiuti dell'Unione Europea alle regioni in ritardo sono programmati attraverso i Quadri Comunitari di Sostegno (QCS) e si concretizzano attraverso il finanziamento di quattro fondi comunitari. Il "Quadro comunitario di sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1 2000-2006" è stato approvato dalla Commissione europea il 1° agosto 2000. Come si può leggere dai documenti ufficiali esso prevede l'articolazione in sei assi prioritari. All'interno del asse *I-Risorse naturali*, vi è un'articolazione in temi, fra i quali è possibile trovare anche quello delle risorse idriche: "... di cui ancora manca una programmazione e gestione integrata, dalla captazione e adduzione alla distribuzione e depurazione, che permetta nel lungo periodo di preservarne la disponibilità, nel breve di migliorarne l'erogazione e favorirne il risparmio e il riuso". Le strategie prevedono poi la "Costruzione di efficienti sistemi di gestione" i cui obiettivi specifici sono: "...garantire disponibilità idriche adeguate (quantità, qualità, costi) per la popolazione civile e le attività produttive, in accordo con le priorità definite dalla politica comunitaria in materia di acque, creando le condizioni per aumentare l'efficienza di acquedotti, fognature e depuratori, in un'ottica di tutela della risorsa idrica e di economicità di gestione; favorire un più ampio ingresso di imprese e capitali nel settore e un più esteso ruolo dei meccanismi di mercato; dare compiuta applicazione alla legge "Galli" e al decreto legislativo 152/99".

Lo specifico programma dedicato al ciclo integrato dell'acqua, suddiviso in due fasi, prevede che nella prima (2000-2002) l'utilizzazione dei fondi sia condizionata al recepimento della legge 36/94 e all'individuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali, e che nella seconda (2003-2006) siano finanziati i Piani di Ambito affidati per l'attuazione e il cofinanziamento ai soggetti gestori o comunque approvati dalla costituita Autorità di ambito.

Si tratta di un consistente programma di sostegno agli investimenti che può costituire un contributo fondamentale per l'applicazione della riforma dei servizi idrici in tutto il Sud d'Italia. Dalla lettura del programma traspare il forte convincimento della necessità dell'applicazione della legge 36/94 sia per la stessa realizzabilità dei programmi che per una successiva, efficiente ed efficace gestione delle opere e dei servizi. Pertanto i QCS costituiscano uno stimolo e un incentivo all'applicazione della riforma dei servizi idrici.

La tariffa di transizione

Attualmente l'ordinamento legislativo (*Finanziaria 1999*) affida al CIPE la regolamentazione delle tariffe del servizio idrico nel periodo di transizione rispetto all'applicazione della legge 36/94. Il CIPE provvede ogni anno ad aggiornare una metodologia tariffaria da applicare per tutti quei soggetti che gestiscono i servizi idrici fuori del servizio idrico integrato di Ambito. Il provvedimento attualmente in vigore (agosto 2000) prevede aumenti delle tariffe in almeno due

casi superiori a quelli consentiti dal Metodo normalizzato applicabile nel Piano di Ambito. Tale circostanza fa di questo provvedimento un disincentivo all'applicazione della legge, anziché l'incentivo che il provvedimento si prefiggeva. Un ulteriore provvedimento del CIPE, assunto in data 4 aprile 2001 e in corso di registrazione, tende ad accentuare questa impostazione.

Sarebbe auspicabile che anche il sistema tariffario di transizione seguisse lo stesso processo di formazione previsto per la tariffa del servizio idrico integrato ai sensi dell'articolo 13 della legge 36/94. In mancanza di ciò, al fine di evitare il rischio di disincentivare l'applicazione della legge 36/94, il CIPE, prima di emanare il provvedimento, dovrebbe sentire il parere del Comitato di vigilanza per l'uso delle risorse idriche.

5.4 – I primi piani di ambito

Come si è visto nel capitolo dedicato all'analisi dei Piani di Ambito, sono dodici gli Ambiti che hanno già predisposto il Piano. L'analisi di questi primi Piani consente di individuare alcuni problemi che dovranno essere oggetto di attenta riflessione e, probabilmente, anche di iniziative di adeguamento della normativa e delle metodologie di supporto.

Alcune di questi problemi meritano di essere immediatamente segnalati per avviare contestualmente una riflessione sugli effetti che possono produrre e sulle eventuali soluzioni che possono essere individuate per farvi fronte.

In particolare, si ritiene di dover segnalare le seguenti questioni: la definizione del capitale investito iniziale da utilizzare nel Piano di Ambito; la definizione dell'ammontare del debito pregresso delle gestioni preesistenti e il suo inserimento nel Piano di Ambito; il finanziamento della capitalizzazione della parte pubblica; la definizione del corrispettivo di concessione del servizio; la definizione del valore residuo di riscatto, per il subentrante, degli investimenti del gestore uscente al termine della concessione; la definizione delle opportunità di ricavi per il gestore, non appartenenti al servizio idrico integrato ma che gli derivano dall'essere l'affidatario di tale servizio.

La questione del capitale investito iniziale

Con l'affidamento del servizio, l'Ambito concede in uso al gestore anche tutti i beni strumentali necessari alla gestione dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione. Si tratta di opere, in parte collocate in superficie e in parte collocate nel sottosuolo, di beni mobili e di beni immobili, che nel loro complesso costituiscono il capitale investito iniziale del futuro soggetto gestore: capitale che deve ricevere una valutazione ai fini della definizione della tariffa secondo il metodo normalizzato.

La legge 36/94, all'art. 12, stabilisce che tali beni siano affidati in concessione al gestore, il quale ne assume gli oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare.

Se l'individuazione del complesso dei beni da affidare in concessione al gestore appare un'operazione non priva di complessità, assai più problematica è la definizione del valore di questo capitale. Si tratta di beni alla cui costituzione hanno partecipato nel tempo fonti di finanziamento fra loro completamente diverse e il cui valore attuale è di difficile definizione. Su questo argomento si aprono due temi separati: quello del valore del capitale e quello della sua equa remunerazione. Le maggiori difficoltà di misura del valore del capitale derivano principalmente dalla difficoltà di assumere notizie e informazioni attendibili sui cespiti dalle gestioni preesistenti, in particolare, dalle gestioni dirette dei Comuni, nelle quali non sono rintracciabili i libri contabili propri delle gestioni industriali.

Qualora si giungesse ad una ragionevole definizione del valore del capitale iniziale, si porrebbero comunque dei problemi relativamente alla sua corretta ed equa remunerazione. A questo proposito, è importante cercare di comprendere l'origine e la formazione di questo capitale. Il capitale pubblico deriva da investimenti che si sono accumulati e stratificati nel tempo. Questi investimenti sono stati finanziati con strumenti e modalità diverse: attraverso il ricorso ad ope-

razioni di finanziamento oneroso, attraverso l'autofinanziamento consentito dalla tariffa, attraverso trasferimenti da parte dello Stato ed altre Amministrazioni, attraverso altri mezzi di bilancio. Queste fonti di finanziamento sono state in gran parte alimentate dall'utente del servizio: o direttamente in quanto utente o indirettamente nella veste di cittadino contribuente. Così, se il valore del capitale da remunerare non escludesse questa gran parte, l'utente finirebbe per pagare nuovamente un valore che ha già contribuito a costituire attraverso la tariffa del servizio e la contribuzione fiscale.

Di fronte alla difficoltà di misurare il valore del capitale iniziale, gli Ambiti hanno deciso di non utilizzare questa grandezza. In questo modo hanno rinunciato alla stima di un capitale investito iniziale e conseguentemente a definire quella parte dei ricavi necessaria a far fronte agli oneri derivanti dai finanziamenti contratti. I Comuni tuttavia, non potendo accollarsi gli oneri di rimborso del capitale né quelli degli interessi dei mutui contratti per finanziare le opere del servizio idrico, hanno indotto gli Ambiti a trasferire sulla tariffa, in particolare nel corrispettivo di concessione, il rimborso a "piè di lista" dei mutui contratti dagli stessi Comuni.

Lo stock di debito pregresso: l'ammontare e le modalità di calcolo

Una volta deciso di abbandonare la strada della definizione di un capitale investito e di imboccare quella della definizione della lista dei mutui da rimborsare, gli Ambiti hanno dovuto procedere ad una stima dei mutui che sono stati contratti dai Comuni per finanziare opere riconducibili ai servizi di acquedotto, di fognatura e di depurazione. Già in questa prima fase si sono incontrate le difficoltà della corretta misura dei finanziamenti da addebitare ai servizi idrici. Il rischio che si corre in questi casi è quello di addebitare al servizio idrico un onere maggiore di quello che effettivamente dovrebbe sostenere. E' questo il caso in cui si addebiti per intero un finanziamento che il Comune ha contratto per far fronte ad una pluralità di investimenti in settori diversi. Un'ulteriore rischio è rappresentato dalla mancata contabilizzazione dei contributi dello Stato sugli stessi mutui contratti dai Comuni. In questo secondo caso, infatti, se non si procede a decurtare questi contributi dall'importo dei mutui, l'utente finisce per pagare due volte tali oneri.

E' opportuno considerare che, in entrambi i casi, nei bilanci dei Comuni si verrebbero a determinare, a parità di uscite, un incremento delle entrate. E' facile quindi comprendere come una tale opportunità possa incentivare i Comuni a una stima per eccesso dei mutui da rimborsare.

Il finanziamento della capitalizzazione della parte pubblica

Dall'analisi dei primi Piani di Ambito è emerso anche un altro fenomeno i cui effetti sulla tariffa e sul costo per l'utente sono quantomeno discutibili. Si tratta in particolare delle modalità attraverso le quali i Comuni, in qualità di soci pubblici della società a prevalente capitale pubblico locale, hanno deciso di capitalizzare la società stessa. Infatti, una volta deciso di non attribuire nessun valore per il conferimento alla società dell'uso delle opere e degli impianti, il capitale corrisponderà al capitale versato all'atto della costituzione della stessa.

La società ha tuttavia di fronte a sé il compito di realizzare il Piano di Ambito che prevede un consistente programma di investimenti che deve essere finanziato nel modo più efficiente possibile. Per questo la società dovrà scegliere la combinazione più adatta fra capitale proprio e capitale di debito. Tutto questo porterà comunque i soci, sia pubblici che privati, a decidere un certo ammontare di capitale sociale da sottoscrivere. In questo modo si determina la necessità di reperire, anche per i soci pubblici, i mezzi economici e finanziari per poter costituire la propria quota di capitale sociale. La soluzione adottata in alcuni casi prevede, direttamente o indirettamente, un finanziamento della capitalizzazione della parte pubblica della società attraverso una quota della tariffa.

Soluzione che appare iniqua nei confronti dell'utente, giacché, come si è detto, questi ha comunque già finanziato, o con le imposte o con le tariffe, il valore delle opere e degli impianti che vengono conferiti in uso alle società. Se gli si vuol far finanziare una quota di capitale

della società di gestione, la forma non può che essere quella con la quale normalmente si ricorre al risparmiatore e cioè l'offerta pubblica di vendita.

Detto questo, rimane tuttavia aperta la questione di come realizzare una capitalizzazione che assicuri un corretto finanziamento degli investimenti previsti dal Piano. Sarebbe ancora discutibile una soluzione che prevedesse un finanziamento della quota pubblica attraverso il ricorso ai mezzi di bilancio dei Comuni. Infatti, anche in questo caso, il cittadino si troverebbe obbligato a sottoscrivere una quota del capitale della società, senza averlo deciso liberamente come risparmiatore.

Tutto questo è probabile che accada, perché non si è sufficientemente consapevoli che l'affidamento del servizio ad una società a prevalente capitale pubblico locale è una vera e propria privatizzazione, e come tale va gestita. L'oggetto della privatizzazione è una quota della società a cui, per un lungo periodo, si affida la gestione di un monopolio. Tale gestione viene affidata con una tariffa che consente una data copertura di costi e una data remunerazione degli investimenti, secondo le regole stabilite dal metodo tariffario vigente. La stessa gestione viene affidata con il corredo delle opere e degli impianti esistenti, il cui onere, costituito dal rimborso dei mutui, viene accollato direttamente all'utente attraverso la tariffa. Il socio privato, una volta valutato il Piano di Ambito, deciderà se lo stesso possa produrre complessivamente, durante tutto il periodo dell'affidamento, un certo reddito positivo. Una volta stabilito l'ammontare di tale reddito, valutato alla luce di tutte le precauzioni che in questi casi sono necessarie, lo stesso socio privato deciderà se, e quanto, è disposto a pagare per avere una quota di questo reddito. In questo modo il socio pubblico avrà, non solo quantificato il valore dell'uso delle opere e degli impianti alla luce della loro capacità di produrre un reddito, ma avrà anche la possibilità di ottenere un corrispettivo dalla cessione di questo uso. Una volta determinato il valore di tale corrispettivo, il Comune potrà decidere di partecipare all'aumento di capitale con tutta o una parte di questo corrispettivo senza aumentare la pressione fiscale né la tariffa.

Il corrispettivo di concessione e l'assenza di regolazione

Nei Piani di Ambito si è ricorsi spesso al "corrispettivo di concessione" per trovare la soluzione a questioni non completamente previste dalla legge 36/94 e dall'attuale metodo tariffario. Sia gli oneri derivanti dai mutui pregressi che la capitalizzazione della società, infatti, sono stati caricati su tale voce. Ma deve essere chiaro che si tratta di una voce di costo, da includere nei costi totali che devono trovare un corrispettivo nei ricavi da tariffa, che non è completamente regolata dall'attuale metodo tariffario. Tutto questo rende necessario una nuova ed esplicita regolamentazione del corrispettivo di concessione che dovrà essere approntata a breve.

Il valore residuo degli investimenti al termine della concessione

Il tema della valutazione degli impianti assume connotati di problematicità in relazione a due aspetti: il livello di specializzazione degli investimenti e la durata dell'affidamento e la vita utile degli investimenti.

Nella maggior parte dei servizi pubblici locali, infatti, gli impianti si presentano altamente specializzati, in quanto non esistono mercati contigui in cui possano trovare una collocazione. I connessi investimenti si qualificano pertanto come non recuperabili. E' questo, ad esempio, il caso delle infrastrutture dei servizi a rete (gas, elettricità, servizi idrici).

In questi settori il problema valutativo sugli impianti potrebbe manifestarsi se gli enti concedenti, per favorire la concorrenzialità, definissero durate massime degli affidamenti inferiori al periodo di completamento degli ammortamenti. Alla fine del periodo dell'affidamento, allora, il gestore del servizio pubblico locale che dovesse perdere la gara per il rinnovo della concessione si troverebbe con investimenti non pienamente recuperati in valore e non utilizzabili altrove. Di fronte ad una tale evenienza, è probabile che il concessionario investa molto meno del necessario e faccia minori spese di manutenzioni, soprattutto nella fase terminale dell'affidamento.

L'attuale disciplina del riscatto degli impianti per i servizi pubblici locali, tranne che per il settore gas, è regolata dal R.D. 15 ottobre 1925 n. 2578, meglio conosciuto come *"Testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province"*. All'art. 24, si prevede che i Comuni concedenti possano riscattare in anticipo la concessione pagando al gestore un'indennità stimata sulla base del costo di ricostruzione degli impianti (criterio patrimoniale) e/o dell'attualizzazione dei profitti, scontati secondo il saggio di interesse legale e secondo la durata residua dell'affidamento. In ogni caso il contratto di servizio fra ente concedente e gestore può prevedere condizioni diverse per il riscatto.

Nel settore del gas, il decreto legislativo 164/2000 ha stabilito un meccanismo di valutazione in base al quale il subentrante è tenuto a versare al gestore uscente un valore pari alla differenza fra investimenti risultanti dai bilanci e ammortamenti effettuati in base ai piani stabiliti. Tale valore dovrà poi essere adeguato nel tempo secondo i criteri di rivalutazione stabiliti dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Una simile scelta, contenuta peraltro anche nel più volte ricordato disegno di legge di riforma dei servizi pubblici locali, è stata, al pari del criterio del costo di ricostruzione del RD 2578/1925, oggetto di critiche. Si è sostenuto, da un lato, che il primo criterio possa determinare rischi di disincentivo agli investimenti; e dall'altro lato, che il criterio patrimoniale possa portare a tariffe più elevate o in alternativa a barriere all'entrata.

Nel primo caso, il vecchio gestore potrebbe non essere incentivato ad effettuare manutenzioni sui cespiti, soprattutto nella fase terminale dell'affidamento, dato il riconoscimento di una parte soltanto del valore di mercato degli impianti.

Con il secondo criterio, il subentrante deve versare all'uscente il valore patrimoniale degli investimenti. Nella realtà, se non si verificano fenomeni di obsolescenza tecnologica, tale valore è sempre maggiore di quello storico rivalutato, e ciò comporta la realizzazione di una plusvalenza per il vecchio gestore, che per il subentrante rappresenta un costo da contabilizzare fra le immobilizzazioni. Conseguentemente si verificherebbe nella nuova gestione un aumento degli ammortamenti, il cui onere ricadrebbe sugli utenti che pagherebbero due volte in tariffa una parte degli investimenti realizzati. Di fronte a questa eventualità si potrebbe allora decidere di non modificare la tariffa per l'aumento degli ammortamenti. In questo caso, però, il subentrante subirebbe non recuperabile che lo porrebbe in posizione di svantaggio nell'offerta di gara rispetto al vecchio gestore (barriera all'entrata).

Come soluzione per questi problemi si è richiamata, da alcune parti, la possibilità di effettuare ammortamenti finanziari sui cespiti, calcolati in modo da ottenere, alla fine del periodo di affidamento, un valore residuo nullo. Questa strada, tuttavia, se da un lato elimina il problema della stima dei beni, dall'altro lato appare come la meno equa per la tutela degli interessi dei consumatori, poiché porterebbe a tariffe più elevate necessarie a coprire detti ammortamenti accelerati.

Dai primi Piani emerge che gli Enti di Ambito hanno incontrato difficoltà a trattare il problema del valore residuo degli impianti, tant'è che nella maggior parte di essi il tema è stato ignorato, rimandandolo alla fase della definizione del contratto di affidamento. In un caso di affidamento, quello di Arezzo, si è scelto invece di effettuare gli ammortamenti finanziari allo scopo di rendere nullo il valore residuo degli investimenti.

Vista la complessità degli argomenti, il Comitato ha già avviato un programma di lavoro che gli consentirà, entro il 2001, di definire e proporre soluzioni all'interno del processo di revisione del metodo normalizzato.

Le opportunità di guadagni esterni del gestore

Un altro problema emerso dall'analisi dei primi Piani di Ambito è che il soggetto gestore, nel segmento della depurazione civile, gode di una posizione strategica dominante che gli consente di ottenere rendite al di fuori del sistema tariffario riconosciuto per il servizio idrico integrato. Con l'affidamento del servizio idrico integrato, infatti, il gestore avrà l'uso degli impianti di depurazione nel territorio dell'Ambito, con esclusione degli impianti prevalentemente indu-

striali. Tale disponibilità gli consentirà di trattare presso tali impianti alcune tipologie di rifiuti liquidi, tra cui i percolati da discarica e le ricavature di fosse settiche⁴.

La pratica del co-smaltimento (trattamento di reflui fognari di natura civile, industriale e rifiuti liquidi conferiti direttamente all'impianto) comporta una redditività sensibilmente maggiore dell'impianto rispetto alla sola attività di depurazione dei reflui fognari, rappresentando un'opportunità in grado di trainare la crescita della capacità depurativa degli impianti, inserendoli nel mercato dello smaltimento dei rifiuti liquidi, anche se limitatamente ad alcune tipologie.

Da un punto di vista economico, il gestore tratterà tali reflui con gran parte dei costi di gestione degli impianti, in particolare gli ammortamenti, già spesati dalla tariffa del servizio idrico integrato. I costi marginali per il trattamento di questi reflui saranno quindi di ammontare esiguo rispetto ai ricavi marginali, dando così luogo a utili lordi di gran lunga superiori a quelli del servizio idrico integrato. In tal modo avrà la possibilità di entrare in questo mercato di smaltimento in una posizione di vantaggio competitivo.

Oltre al trattamento dei rifiuti liquidi, il soggetto gestore potrà godere di ulteriori ricavi provenienti dal trattamento di reflui industriali sversati in pubblica fognatura. Trattasi anche in questo caso di "ricavi non regolati" dal sistema tariffario del servizio idrico integrato, a fronte di costi (gli ammortamenti) già riconosciuti in tariffa.

In alcuni dei Piani di Ambito analizzati, per evitare che il soggetto gestore consegua questi extraprofitti, si è provveduto a sottrarre dai costi totali riconosciuti in tariffa tali "ricavi non regolati". In altri Piani, invece, il problema non è stato affrontato.

La questione è delicata ed è destinata a produrre conseguenze diverse a seconda di come si configurino le regole per l'affidamento. Il Comitato intende quindi approfondirla ulteriormente, alla luce anche delle più recenti indicazioni in tema di separazione contabile e gestionale.

5.5 – La procedura di adeguamento del D.M. 1° agosto 1996

L'articolo 13, comma 3, della legge n. 36/94 attribuisce al Ministro dei lavori pubblici, di intesa con il Ministro dell'ambiente, su proposta di questo Comitato, sentite le Autorità di bacino di rilievo nazionale, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, l'elaborazione di un metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento.

Con D.M. 1° agosto 1996 è stato approvato il Metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento (di seguito Metodo). L'articolo 11 del citato D.M., che regola le variazioni della disciplina tariffaria, stabilisce che: "Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, di propria iniziativa ed in ogni caso a cadenza quinquennale, propone al Ministro dei lavori pubblici eventuali modifiche al metodo normalizzato ...".

Il Comitato ha predisposto un programma di lavoro che gli consentirà, entro il 2001, di delineare alcune possibili modifiche della attuale disciplina tariffaria. Le fasi della procedura di revisione che il Comitato ha individuato e a cui sta lavorando sono riportate di seguito:

esame della disciplina tariffaria attuale e classificazione delle diverse disposizioni normative: attraverso questa attività saranno attentamente individuati tutti i profili di regolazione contenuti nel D. M. 1° agosto 1996, distinguendo gli aspetti che necessitano di frequenti revisioni e aggiustamenti da quelli che concorrono alla definizione del quadro stabile di regole che disciplinano i rapporti tra Ambito e gestore;

elaborazione di una proposta di modifica iniziale: si intende pervenire a tale proposta di modifica attraverso l'esame della relazione tra meccanismi di affidamento della gestione e metodo tariffario, l'individuazione di una formulazione tariffaria per la determinazione del

⁴ Il decreto legislativo 152/99 e successive modifiche e integrazioni (decreto legislativo 258/2000) all'art. 36 prevede la possibilità di smaltimento di rifiuti liquidi, nei limiti della capacità residua dell'impianto e limitatamente alle tipologie compatibili con il processo di depurazione.