

di governo”. Per l’organizzazione di tale funzione, il legislatore, nel formulare la legge di riforma poteva adottare due soluzioni alternative. La prima era quella di riferirsi al principio di sussidiarietà: riconosciuto che il SII è di livello superiore a quello comunale, la competenza, l’organizzazione e il governo potevano essere attribuiti alla Provincia o alla Regione. La seconda possibilità – adottata poi con legge 36/94 – era quella di mantenere le funzioni in capo ai comuni e, data la loro numerosità e dimensione, imporre il ricorso ad un esercizio associato delle funzioni amministrative e di governo, costituendo una “forma di cooperazione” fra gli Enti locali dell’ambito. Di questa scelta sono frutto i 92 ATO delimitati dalle Regioni, e le Autorità o Enti d’Ambito costituiti in ciascuno di essi.

Il percorso di costituzione degli ATO è stato lungo e controverso ed ha costituito una delle cause che hanno ritardato i tempi di applicazione della riforma, mentre le Autorità o gli Enti d’Ambito hanno assunto un ruolo di governo frequentemente di scarsa efficacia. Questo è avvenuto sia per effetto dei limiti con cui la legge 36/94 ha affrontato e definito i problemi concernenti gli Ambiti e il ruolo delle relative Autorità, sia per il modo in cui queste disposizioni sono state assunte e concretamente interpretate ed applicate.

I criteri dettati alle Regioni per la individuazione e delimitazione degli ATO corrispondevano a tre esigenze oggettive – unità del bacino idrografico, superamento della frammentazione e conseguimento di adeguate dimensioni gestionali – ma non sempre facilmente compatibili e conciliabili fra di loro e, soprattutto, non consideravano un’altra condizione, per molti aspetti prioritaria: quella di favorire la costituzione della “forma di cooperazione” degli Enti Locali per un efficace e qualificato esercizio del “ruolo di governo”.

Insieme alle suddette esigenze, a determinare i problemi e le difficoltà che si sono registrate nel ruolo assunto dalle Autorità o Enti d’Ambito, hanno contribuito in modo rilevante anche diversi problemi di ordine politico ed istituzionale.

L’obiettivo della “liberalizzazione” nel comparto dei servizi pubblici locali, intesa come assunzione ed esercizio di un ruolo principalmente di regolazione da parte degli Enti locali, non è diventato un riferimento univoco e comune nella condotta e nelle scelte degli Enti locali. Ne è una testimonianza l’enorme crescita registrata proprio in questi anni del numero delle società costituite e partecipate dagli Enti locali.

Tra le ragioni di queste scelte vi sono certamente la spinta e la necessità, avvertita dagli enti locali, di uscire dalle tradizionali forme di gestione, spesso gravate dall’inefficienza e dal peso delle pastoie burocratiche, per ricercare modalità e strumenti di intervento più snelli ed efficienti, identificati, non a torto, nelle diverse tipologie di agenzie e società pubbliche previste dalla legge di riordino degli stessi Enti locali. Specularmente a questo, si è poi manifestata la difficoltà degli Enti locali ad appropriarsi e ad utilizzare al meglio i nuovi strumenti e le nuove possibilità “regolative” che erano state messe a loro disposizione. Un effetto rilevante hanno infine avuto alcune scelte legislative nazionali intervenute, successivamente alla legge 36/94, in materia di servizi pubblici locali. L’art. 35 della legge 448 del 2001, ad esempio, invertendo la priorità fra liberalizzazioni e privatizzazioni, ha spinto gli Enti locali a spostare l’interesse e l’impegno dagli strumenti e dalle modalità della regolazione, quindi del governo, a quello delle gestioni, e in particolare alla costituzione e trasformazione delle loro società, anche per consentirne e favorirne la quotazione in borsa.

Nel settore dei servizi idrici la conseguenza di queste scelte è stata che si è “investito” poco sul ruolo e sulle funzioni di governo. Le Autorità o Enti d’Ambito scaturiti dal

processo di riordino sono risultati strumenti deboli, generalmente privi dell'autorevolezza, del prestigio, oltre che delle conoscenze e delle competenze, di cui avrebbero bisogno per assolvere compiutamente ed efficacemente ai loro essenziali compiti.

Al riguardo vengono di seguito esaminate alcune emblematiche questioni, riguardanti la configurazione e il funzionamento delle Autorità o Enti d'Ambito, sulle quali soffermarsi per auspicarne una rapida soluzione.

4.2.2 La composizione degli organi delle Autorità o Enti d'Ambito

Gli Enti Locali, associati nella "forma di cooperazione" prescelta, avrebbero dovuto – in base ai principi dettati dalla legge di riforma – mantenere il controllo del servizio idrico attraverso propri rappresentanti nell'Assemblea e negli organi esecutivi degli Ambiti. Molto spesso, invece, è accaduto che le designazioni delle cariche di governo delle Autorità d'Ambito fossero subordinate a logiche di equilibrio politico e coinvolgessero figure estranee all'ambiente istituzionale degli Enti Locali stessi. Questo tipo di scelte ha snaturato il carattere e il ruolo delle Autorità d'ambito trasformandole da "forme di cooperazione", intese come espressione piena e compiuta degli Enti locali, in "soggetti terzi", intesi come entità distinte ed indipendenti o addirittura controparti degli Enti locali stessi. Peraltro l'inserimento di queste figure, esterne alle istituzioni, nel ruolo di "amministratori" ha determinato un incremento delle spese. A ciò si aggiunga che ai presidenti e ai componenti degli organi delle Autorità o Enti d'ambito, estranei agli organi istituzionali degli Enti locali, è stato necessario assicurare un compenso, per cui i costi di funzionamento delle Autorità sono diventati in gran parte i costi dei loro organi, ovvero spese oggi catalogate come "costi della politica". L'art. 2, c. 38 della legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008) avvia questo problema a soluzione.

4.2.3 Spese per l'esercizio del ruolo e delle funzioni di governo del SII

Un problema originato da interpretazioni divergenti delle leggi nazionali e regionali e dalle diverse scelte degli Enti locali, è quello dell'attribuzione delle spese per il funzionamento delle Autorità o Enti d'ambito. Se le funzioni di queste ultime sono funzioni proprie degli enti locali – come facilmente comprensibile dalla lettera dell'art. 9 della legge 36/94 ("I comuni e le province di ciascun ambito territoriale ottimale ... organizzano il SII" e anche "I comuni e le province provvedono alla gestione del SII ...") – allora i costi avrebbero dovuto essere ricompresi nelle spese di funzionamento degli stessi enti. L'accettazione di questo principio da parte degli Enti Locali, mai di fatto avvenuta anche per le difficoltà finanziarie connesse, avrebbe significato riconoscere come proprie le Autorità o Enti d'ambito, accrescendone il ruolo e l'autorevolezza. Sull'argomento ha fatto chiarezza il D.Lgs. 152/2006 che, all'art.148, c.4, dispone che "I costi di funzionamento della struttura operativa dell'Autorità d'ambito... fanno carico agli Enti locali..."

4.2.4 Competenze, conoscenze e capacità tecnico professionali delle Autorità d'ambito

Nelle Autorità o Enti d'ambito, come già accennato, si è spesso "investito male"; ciò è vero non solo in termini istituzionali, ma anche in termini materiali e operativi. Gli apparati, le competenze e le professionalità messe a disposizione delle Autorità o Enti d'ambito sono generalmente inadeguati ad assolvere compiutamente l'insieme dei compiti

loro assegnati. Alla debolezza istituzionale si è quindi assommata una debolezza tecnica. In passato, quando i servizi idrici erano gestiti in economia dai Comuni, le competenze tecniche di cui questi disponevano erano limitate e non sempre qualificate; quando invece i servizi erano affidati alle Municipalizzate o ad Aziende, erano queste a detenere le competenze e le professionalità ed i Comuni delegavano di fatto ad esse ogni compito. La debolezza tecnica delle Autorità o Enti d'ambito non ha consentito di colmare questo deficit di conoscenze e competenze delle istituzioni. Nel funzionamento del SII si registra pertanto una "asimmetria" di informazione, di conoscenze e competenze fra il committente istituzionale e il gestore. Il risultato, riscontrabile in molte situazioni, è che le Autorità o Enti d'ambito, ovvero le istituzioni, si sono trovate a non riuscire ad esercitare adeguatamente il loro ruolo di governo. Le informazioni e le conoscenze su cui si sono formate le decisioni provenivano principalmente, se non esclusivamente, dai gestori, passati, attuali e spesso futuri, con la conseguenza che in parecchi casi le decisioni sono state condizionate, se non "suggerite", dai gestori stessi, piuttosto che frutto di una autonoma valutazione dei problemi, dei bisogni e delle opportunità che si ponevano.

4.2.5 I Comuni: partecipanti delle Autorità d'ambito e azionisti delle società di gestione

Per il modo in cui si è data attuazione alla legge 36/94 e anche per effetto delle leggi successivamente intervenute in materia di affidamenti e forme di gestione del SII, i Comuni si trovano spesso nella situazione di avere un duplice ruolo: quello di "regolatori", in quanto componenti e partecipi delle Autorità d'ambito; quello di "azionisti" delle società che gestiscono il servizio, ricavando da queste partecipazioni proventi per i propri bilanci. Tale situazione configura "un conflitto di interessi" fra le due posizioni e i due ruoli. D'altra parte — come si è ricordato — l'attenzione e l'interesse dei Comuni si sono rivolti principalmente verso le aziende, complice una condizione finanziaria in cui i proventi derivanti dagli utili delle società partecipate costituiscono, sempre più, una quota consistente delle risorse necessarie a far quadrare i bilanci. Tutto questo ha portato ad effetti rilevanti per l'organizzazione del SII. Nelle realtà dove preesistevano aziende e società pubbliche si è generalmente costruita o adattata l'organizzazione del Servizio alle dimensioni e alle esigenze delle Aziende. Dove queste non erano presenti si è spesso costruita l'organizzazione del servizio in funzione dei "soggetti gestori" che si ipotizzavano e che di fatto si sono costituiti. L'effetto di questo doppio ruolo dei Comuni e del modo in cui lo hanno interpretato, è stato che le "scelte di governo" del SII sono spesso state dettate o subordinate agli assetti e agli interessi della gestione, piuttosto che a quelli dei cittadini, delle comunità locali e dell'ambiente.

4.3 Regolazione e controllo

La condizione di monopolio della gestione del SII richiede una penetrante attività di regolazione e controllo per garantire che non si abbiano indebite rendite monopolistiche e che siano così tutelati gli interessi delle comunità locali e dei cittadini utenti.

Il sistema di regolazione previsto dalla legge si caratterizza per due elementi fondamentali: per essere un sistema prevalentemente di tipo locale, anche se coinvolge e si estende al livello regionale e nazionale; ed ancora per essere un sistema di "regolazione per contratto",

centrata sulla Convenzione per l'affidamento del servizio fra l'Autorità d'ambito e il Gestore, che definisce le prestazioni e gli obblighi cui quest'ultimo è tenuto ad ottemperare.

Le Autorità o Enti d'ambito – espressione della *“forma di cooperazione”* fra Comuni e Province ricompresi in ciascun ATO – sono il principale soggetto del sistema, incaricato di definire ed approvare il Piano di Ambito, di stipulare la Convenzione di affidamento del servizio, di stabilire i cardini e gli elementi fondamentali dell'attività di regolazione. Le Regioni delimitano gli Ambiti territoriali, disciplinano la costituzione e il funzionamento della *“forma di cooperazione”* e definiscono le *“convenzioni tipo”*.

Al livello nazionale sono infine riservati al Comitato compiti di tutela e garanzia degli utenti attraverso il controllo della corretta applicazione delle leggi e compiti di regolazione in merito alla proposizione del metodo tariffario, la fissazione di principi e criteri per la pianificazione, le convenzioni tipo per gli affidamenti, la rendicontazione delle gestioni, la misurazione della qualità dei servizi

Il secondo elemento della regolazione, quello della *“regolazione per contratto”*, è costituito dalla Convenzione di affidamento del servizio, che si configura, infatti, come *“un contratto”* di durata pluriennale fra l'Autorità o Ente d'ambito e il soggetto gestore, che definisce gli obblighi di prestazione (investimenti da realizzare e standard di servizio da assicurare agli utenti), le sanzioni e le penalità (per il mancato rispetto delle obbligazioni), il corrispettivo economico (la tariffa da applicare agli utenti), il sistema di controllo sul gestore (obblighi informativi e rendicontazione periodica) e una metodologia per aggiornare il corrispettivo economico nel futuro (la revisione triennale della tariffa). Si tratta, in sostanza, di uno strumento di regolazione ex ante, le cui regole sono definite in gran parte dalla *“Convenzione tipo”*, eventualmente integrate dall'Autorità o Ente d'ambito sulla base delle opzioni proposte dalla stessa *“Convenzione tipo”* o con l'inserimento di norme aggiuntive contestualizzate alle singole condizioni ambientali, territoriali e sociali.

Dopo l'affidamento del servizio, l'Autorità o Ente d'ambito assume un ruolo prevalentemente di garante, con il compito di controllare che il Gestore adempia puntualmente alle obbligazioni contrattuali previste dalla convenzione. Per questa attività di controllo il Gestore deve fornire la collaborazione necessaria e tutte le informazioni richieste in ordine all'attività di gestione e ai suoi esiti. La soluzione delle eventuali controversie derivanti da questa *“regolazione per contratto”*, sono demandate ai Tribunali Amministrativi Regionali (TAR), nonché al Consiglio di Stato.

I risultati e l'efficacia delle funzioni ed attività di regolazione così configurate, dipendono chiaramente sia dagli assetti, dalle caratteristiche organizzative e dalle competenze e capacità operative dei soggetti istituzionali preposti, sia dalla pregnanza ed appropriatezza degli strumenti a disposizione per l'analisi e la verifica del funzionamento e dei diversi aspetti, tecnici, economico-finanziari e gestionali delle attività del Gestore.

4.3.1 *Le criticità del sistema di regolazione*

In questi primi anni di istituzione del SII si sono evidenziate significative criticità nel sistema di regolazione, interessando sia il ruolo e le attività a cui erano chiamati i soggetti istituzionali di diverso livello, sia la mancanza di adeguate condizioni e strumenti di analisi e di verifica delle gestioni.

Sul versante istituzionale un primo e rilevante fattore di difficoltà è derivato dalla debolezza e insufficiente autorevolezza delle Autorità o Enti d'ambito, unitamente alla

inadeguatezza degli apparati, delle competenze e professionalità di cui hanno potuto solitamente disporre. Si possono segnalare, al riguardo, tre fondamentali effetti che ne sono derivati e che hanno fortemente ridotto la reale possibilità di dare efficacia all'attività di regolazione e controllo:

- ricognizioni delle opere del SII non sempre accurate o complete, che hanno determinato una permanente incertezza nei riferimenti cui commisurare le scelte e definire gli obiettivi da adottare;
- Piani d'ambito, e connessi Programmi degli interventi, approssimativi e di qualità insufficiente, scarsamente definiti e lacunosi, soprattutto nelle previsioni di più lungo termine, e senza appropriati meccanismi di revisione;
- convenzioni di affidamento del servizio troppo generiche e prive degli elementi essenziali, quali gli obblighi informativi del Gestore verso l'Autorità o Ente d'ambito o le modalità di aggiornamento degli investimenti e di revisione delle tariffe.

Per le stesse ragioni connesse alla debolezza delle Autorità o Enti d'ambito ed anche per la mancata realizzazione di un "sistema di rendicontazione", standardizzato e vincolante, si è determinata una "asimmetria informativa" fra l'Autorità o Ente d'ambito e il Gestore che ha avuto rilevanti conseguenze: da una parte, ha fatto sì che le decisioni e le scelte "di regolazione" si formassero quasi esclusivamente sulla base di informazioni, conoscenze e competenze provenienti o detenute dal Gestore; dall'altra, le possibilità di una reale attività di controllo e verifica dei diversi aspetti dell'attività di gestione sono risultate se non impossibili certamente condizionate o falsate.

Un ulteriore elemento di criticità, per un sistema di regolazione che ha la caratteristica di essere prevalentemente di tipo locale, è costituito dal "conflitto di interessi" che è determinato dal duplice ruolo in cui, in molti casi, si sono venuti a trovare i Comuni, come già illustrato nel paragrafo 4.2.5.

Queste situazioni, frutto delle scelte legislative intervenute a riguardo delle forme e delle modalità di affidamento del servizio e largamente diffuse per il massiccio ricorso che si è fatto all'*affidamento in house*, sollecitano una attenta riflessione su come debba essere configurato il sistema di regolazione locale e con quali assetti e strumenti istituzionali debba essere esercitato. Se la programmazione, la regolazione e il controllo sulla gestione e gli esiti del SII trovano un punto di forza nella vicinanza del soggetto regolatore alla realtà territoriale, alle comunità e ai cittadini utenti, è altresì vero che in presenza del ricordato "conflitto di interessi" risulta quanto meno discutibile che le Autorità o Enti d'ambito possano o debbano intervenire e decidere in merito a questioni rilevanti per la gestione del servizio quali sono, ad esempio, il recupero di efficienza richiesto al gestore, la politica tariffaria, la redditività sulle attività non regolate dalla tariffa o la determinazione del canone di concessione. La stessa determinazione dei livelli del servizio non dovrebbe essere affidata esclusivamente al "regolatore locale". Questa giusta facoltà di decidere, in relazione alle specificità e alle esigenze delle diverse realtà sociali e territoriali oltre che alla volontà degli Enti locali, dovrebbe avvenire a partire da livelli minimi garantiti e secondo regole e parametri fissati a livello regionale e nazionale.

In un contesto di "*regolazione per contratto*" la qualità e l'efficacia dell'attività di regolazione e controllo sono poi direttamente legate alla validità degli strumenti e delle regole di governo, nonché di analisi e verifica dei diversi aspetti dell'attività di gestione e di funzionamento del Servizio.

L'esperienza di questi anni presenta, da questo punto di vista, luci ed ombre. La definizione dei "contratti" – ovvero delle Convenzioni di affidamento del servizio – la loro applicazione e la conseguente attività di verifica e controllo hanno certamente sofferto del fatto che nella nostra pubblica amministrazione non vi era una consolidata esperienza di questo tipo di regolazione. Ciò si è largamente riflesso nelle difficoltà incontrate nelle definizioni delle Convenzioni e nella genericità e incerta definizione dei loro contenuti. Spesso, ad esempio, non contengono una vera e propria distribuzione dei rischi fra il concedente e il soggetto industriale concessionario, norme e scadenze chiare e precise per le revisioni tariffarie, né la previsione delle conseguenze e della penalità nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi pattuiti da parte del Gestore.

Anche a livello nazionale l'attività di regolazione e controllo ha avuto limiti e incontrato difficoltà. Perciò insieme alla rivisitazione e al potenziamento degli strumenti e delle funzioni di "regolazione locale" occorre che siano rivisti anche i poteri e le funzioni da esercitare a livello nazionale. Questo richiede che unitamente al necessario rafforzamento strutturale, funzionale ed organizzativo del Comitato siano ampliati i suoi compiti e i suoi poteri, come dettagliatamente descritto al Capitolo 6.

4.4 Quadro conoscitivo

Per svolgere al meglio le attività di regolazione e controllo è necessario disporre – per ciascuno degli Ambiti Territoriali in cui è organizzato il Servizio – di puntuali informazioni in merito allo stato delle infrastrutture, all'uso delle risorse idriche, al funzionamento dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, ai fattori tecnici, economici, finanziari e gestionali della loro produzione, alle condizioni e ai livelli di qualità con cui questi servizi sono resi ai cittadini e alle comunità, nonché alle tariffe per essi praticate. L'acquisizione di tali informazioni consente di verificare – come richiesto dalla legge di riforma – l'efficacia, l'efficienza e l'economicità di funzionamento del Servizio, sia alla scala di Ambito, sia a quella regionale e nazionale, e di valutarne la condizione e l'evoluzione nel tempo.

La legge 36/94 aveva perciò previsto che si realizzasse un sistema di raccolta, elaborazione e restituzione dei dati statistici e conoscitivi sul SII, attribuendo all'«Osservatorio dei servizi idrici», fra gli altri compiti, quello di costruire e gestire "una banca dati in connessione con i sistemi informativi delle Regioni". Il ritardo con cui l'Osservatorio è stato attivato, gli scarsi mezzi e strumenti di cui è stato dotato e una sua conseguente limitata e inadeguata operatività hanno impedito, in questi anni, che questo obiettivo della "banca dati" si realizzasse. I dati e le informazioni che l'Osservatorio ha raccolto e messo a disposizione sono stati soprattutto il frutto di un lavoro lodevole ma episodico, alimentato principalmente tramite specifici questionari, proposti di anno in anno alle Autorità o Enti d'Ambito ai fini della predisposizione della "Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici" prevista dall'art. 22 della stessa legge, piuttosto che di un organico e continuativo sistema di raccolta.

Il problema non ha trovato l'attenzione richiesta e le risposte necessarie neppure nelle "Convenzioni tipo" predisposte dalle Regioni e in quelle di affidamento del servizio, da esse derivanti, che pure sono chiamate a stabilire anche gli obblighi informativi e di rendicontazione periodica, delle attività e degli esiti qualitativi, funzionali ed economici del servizio, da parte del Gestore all'Autorità o Ente d'ambito.

L'attività svolta e i rapporti stabiliti dall'Osservatorio e dallo stesso Comitato con gli Ambiti, hanno dimostrato come il primo fondamentale punto critico per poter organizzare un flusso di informazione significativo ed efficace stia proprio nel rapporto fra Autorità o Enti d'ambito e Gestori, ovvero nelle rispettive e reciproche attività.

Due sono infatti le fonti principali da cui ha origine e si deve alimentare il "quadro conoscitivo" del SII: la prima è costituita dalle informazioni a disposizione dell'Autorità o Ente d'ambito derivanti dalla "ricognizione delle opere di adduzione, di distribuzione, di fognatura e di depurazione esistenti", prevista dal terzo comma dall'art. 11 della legge 36/94 quale presupposto per l'organizzazione del Servizio e dalle scelte, dagli obiettivi e modalità del suo funzionamento e sviluppo nel tempo, previsti dagli strumenti della pianificazione d'Ambito; la seconda è quella della rendicontazione e delle informazioni che il Gestore è chiamato a fornire in merito alla conduzione delle opere, alla gestione del servizio e alla realizzazione degli obiettivi fissati dalla pianificazione.

Nella realtà si è riscontrato che questi presupposti non sempre si sono verificati, che spesso non si realizzano le condizioni indispensabili all'attivazione di un circuito virtuoso capace di produrre e alimentare la formazione di un adeguato "quadro conoscitivo". In diverse realtà le ricognizioni non sono state compiute con la necessaria perizia e accuratezza e i dati che da esse derivano risultano carichi di imprecisioni e incertezze, o anche scarsamente affidabili. In alcuni casi ciò si verifica perché i gestori non si sono opportunamente attrezzati per la rilevazione e l'organizzazione dei dati, in altri per effetto della debolezza tecnica e operativa delle Autorità o Enti d'ambito, in altri ancora per la scarsa collaborazione, se non per la conflittualità, con cui si caratterizzano i rapporti fra Gestore e Autorità o Ente d'ambito.

La mancata costituzione di un sistema informativo in grado di garantire e regolarizzare la raccolta, l'elaborazione e la restituzione di un adeguato e aggiornato "quadro conoscitivo", è risultata uno degli elementi più negativi e penalizzanti per il SII, in questi anni. Caso emblematico, con effetti sull'immagine e credibilità del servizio, è rappresentato dalle polemiche scaturite da alcune informazioni inattendibili diffuse in merito alle tariffe idriche e ai loro aumenti. Tale mancanza ha peraltro reso impossibile restituire al legislatore un corretto strumento con cui formulare in piena cognizione di causa i provvedimenti e le misure per adeguare e correggere il disegno della riforma e le distorsioni registrate nella sua attuazione, risolvendo le criticità che hanno ostacolato il pieno decollo in termini industriali del comparto. A ciò si aggiunga l'inadeguata conservazione dei dati raccolti e la mancata elaborazione di serie storiche di dati riferiti ad archi temporali crescenti, da cui ricavare più significative indicazioni di tendenza.

Di questo insieme di informazioni e conoscenze, puntuali, affidabili ed aggiornate, non hanno bisogno solo il Parlamento, il Governo e le Regioni, ma tutti i soggetti istituzionali e non, che hanno ruolo nel funzionamento del SII o che sono interessati agli esiti che produce; sono necessarie, innanzitutto, alle Autorità o Enti d'ambito per avere elementi validi di comparazione e confronto per migliorare e affinare le proprie scelte di pianificazione e regolazione; ai Gestori come ausilio e stimolo per le scelte riguardanti lo svolgimento e lo sviluppo delle loro attività; ad entrambi per attivare pratiche di *benchmarking* che consentano di evitare gli inconvenienti della condizione di monopolio e di perseguire obiettivi di "qualità totale", nell'interesse delle comunità e dei cittadini utenti.

Un esauriente "quadro conoscitivo" è poi indispensabile per rafforzare e dare efficacia al ruolo del Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche chiamato a garantire l'applicazione della legge 36/94, l'osservanza dei suoi principi, nonché a vigilare sulla

regolare determinazione e il regolare adeguamento delle tariffe e, in generale, ad operare per la tutela dei diritti degli utenti. E' infine evidente come il suddetto patrimonio di informazioni possa essere utile per gli Istituti di credito, gli Enti finanziari, gli Organismi di certificazione della qualità ed ancora per le Associazioni dei consumatori. La formazione di un corretto quadro conoscitivo non può prescindere dalla definizione di una procedura per regolarizzare la raccolta, l'elaborazione e restituzione delle informazioni riguardanti il SII, rendendola vincolante e obbligatoria per tutti i soggetti istituzionalmente coinvolti.

Un tentativo in tal senso fu fatto nel 2005 dal Comitato allora in carica, con la definizione e l'approvazione un "*Sistema di rendicontazione sul servizio idrico integrato*" che definiva i dati e le informazioni tecniche e gestionali da raccogliere per avere, su scala locale e nazionale, una rendicontazione significativa ed efficace del funzionamento e delle prestazioni del Servizio Idrico Integrato, nonché linee guida contabili per fornire ai gestori le norme e le regole per redigere bilanci idonei a fornire le informazioni utili alle attività di programmazione, regolazione e controllo. Con una delibera dell'aprile 2006 – del Comitato succeduto al precedente – quel sistema fu però abrogato e sostituito con un altro che non prevedeva le linee guida contabili e che, in pratica, non è mai diventato operativo.

L'attuale Comitato ha pertanto inserito tra i propri obiettivi prioritari l'istituzione di un nuovo "*Sistema di rendicontazione sul servizio idrico integrato*", corredato dalla definizione di opportune "*linee contabili*" e supportato da un sistema informatico ad architettura federata.

4.5 Pianificazione di Ambito

L'indagine sullo stato di attuazione del servizio idrico ha evidenziato che sono stati redatti e approvati 82 PdA su 92 ATO previsti. Si può quindi dire che si è a uno stato avanzato, anche se non completato, dell'attività di pianificazione.

L'attenzione prioritaria del Comitato è stata rivolta, in questa fase, alla valutazione qualitativa dell'attività di pianificazione complessivamente svolta dalle AATO.

In generale, la valutazione della qualità complessiva della pianificazione non può prescindere dalla considerazione di un vizio di origine legato al fatto che la legge istitutiva ha concepito il piano d'ambito come una lista di interventi da realizzare, di forme organizzative da adottare e di coperture finanziarie da reperire, collocandosi in tal modo nella scia tradizionale della pianificazione delle opere pubbliche. Questo indirizzo è nocivo alla attendibilità delle previsioni tanto più quanto più lunga è la durata del piano, che meglio dovrebbe costituire una cornice strategica di obiettivi, priorità e di metodi entro la quale collocare piani operativi di più breve durata e scorrevoli, rispetto ai quali regolare, con forme convenzionali idonee, i rapporti con i gestori.

Va peraltro rilevato che, alla prova dei fatti, questa consapevolezza è maturata e l'impostazione dei piani, in numerosi casi, si è orientata nel senso auspicato.

In tale contesto, il campione di riferimento utilizzato, seppur incompleto, consente comunque di sviluppare alcune considerazioni generali sull'attività di pianificazione e di individuarne le principali criticità, riconducibili:

- alla fase di pianificazione iniziale dei PdA;
- alla fase di revisione e/o aggiornamento dei PdA.

4.5.1 Elaborazione dei PdA

L'analisi dei PdA ha consentito con riguardo alle caratteristiche generali della pianificazione di riscontrare:

- un insufficiente rapporto e coordinamento tra la pianificazione di ambito e quella sovraordinata, a cominciare da quella regionale ed in particolare con i Piani Regionali di Tutela delle Acque;
- la difficoltà nell'elaborare PdA completi e di appropriata qualità, credibili e affidabili soprattutto nel medio-lungo periodo;
- il fenomeno, limitato ad alcune regioni, di PdA ed affidamenti articolati su un orizzonte temporale di breve periodo, terminato il quale si procede alla redazione di un nuovo PdA e ad una nuova conseguente scelta gestionale la cui qualità può avvalersi positivamente dei risultati della precedente fase sperimentale;

Numerosi PdA non presentano poi un livello di definizione economico-finanziario sufficiente. L'analisi svolta evidenzia che le principali e più frequenti lacune riguardano:

- la presenza e la qualità dei fondamentali documenti del Piano economico-finanziario, esplicitamente previsto dal D.Lgs. 152/2006 quali il conto economico, lo stato patrimoniale e i flussi di cassa;
- il criterio di determinazione della tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti e della tariffa applicata agli utenti in ogni anno di gestione, così da non consentire la verifica della correttezza del corrispettivo applicato;
- il modello organizzativo gestionale non sempre definito sulla base delle effettive esigenze del territorio e degli obiettivi necessari a garantire l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del SII ma per perseguire obiettivi diversi quali, ad esempio, il mantenimento dei livelli occupazionali preesistenti;
- il debole rapporto fra gli interventi previsti nel Piano degli investimenti e quelli indicati nel Piano economico-finanziario e utilizzati ai fini della determinazione della tariffa, con la conseguenza di una scarsa coerenza fra gli obiettivi operativi contenuti nel Piano degli interventi e nel modello organizzativo gestionale ed i contenuti del Piano economico finanziario e tariffario.

In generale le cause della non sempre soddisfacente adeguatezza ed affidabilità dei PdA possono essere ricondotte principalmente alla qualità delle ricognizioni effettuate e alle ipotesi ed obiettivi di pianificazione assunti. L'eredità della storica frammentazione delle gestioni, la molteplicità e diversità dei soggetti interessati dall'attività di ricognizione, l'insufficiente accuratezza con cui è stata svolta, rappresentano spesso la causa della insoddisfacente qualità delle ricognizioni svolte che si riverbera sui PdA. Sulle ipotesi e gli obiettivi assunti per la pianificazione hanno giocato un effetto negativo, in particolare, la sovrastima dei volumi idrici da erogare, la definizione di investimenti sovente condizionata da spinte localistiche, l'incertezza sulla dimensione e la tempistica dei finanziamenti pubblici attesi: fattori in gran parte derivanti dalle incertezze connesse alla eccessiva durata dei piani, da una squilibrata attribuzione dei rischi tra autorità e gestore e a volte da imprecise o indefinite modalità di rinegoziazione degli affidamenti.

4.5.2 Revisioni e aggiornamenti dei PdA

L'articolo 8 del D.M. 1/8/1996 prevede che in relazione ai miglioramenti di efficienza, alla corrispondenza tra tariffa media e tariffa articolata, al raggiungimento degli obiettivi di livello di servizio e all'effettuazione degli investimenti, si proceda alla "verifica triennale nell'applicazione della tariffa" e quindi alla "revisione" dei PdA. A tale obbligo si aggiunge talvolta la necessità di provvedere ad una riformulazione del PdA ("aggiornamento"), conseguente a modifiche rilevanti del contesto normativo ed operativo.

Nel complesso, l'analisi condotta ha rilevato che in 26 casi, pari al 30% del numero complessivo di Piani approvati, si è proceduto alla "revisione" o all'"aggiornamento". Si tratta di un numero ridotto di casi e ciò solleva qualche preoccupazione, non solo per il rispetto dello specifico obbligo normativo, ma anche perché la revisione dei Piani è la condizione per una corretta applicazione del Metodo normalizzato. È lecito attendersi che

gli aggiornamenti e le revisioni dei PdA vadano rapidamente a crescere e che divengano una prassi costante dell'attività di governo del SII.

Risulta opportuna qualche osservazione sui risultati delle revisioni e degli aggiornamenti dei Piani esaminati dal Comitato.

I principali elementi economico-finanziari sottoposti a revisione sono risultati il livello degli investimenti e quello dei costi operativi; in particolare, i processi di revisione hanno sovente recepito i minori livelli di investimento che si sono realizzati rispetto a quelli inizialmente programmati nonché costi operativi tendenzialmente maggiori. Questa tendenza non è generalizzabile, ma va considerata con attenzione e preoccupazione. Se infatti essa può essere connessa ad una scarsa "qualità" del piano originale, ad oggettive difficoltà operative o ad una scarsa capacità gestionale del gestore, è però indubbio che l'effetto per l'utente è rappresentato da un peggiore servizio a parità di tariffa (o più alto livello tariffario a parità di servizio), rispetto a quanto previsto dal PdA originario. La possibilità di avere il medesimo livello di servizio in caso di minori investimenti sarebbe possibile solo per effetto dell'utilizzo di tecnologie innovative. Una prassi che sarebbe altamente positiva, perché corrisponderebbe ad una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse e ad una minore tariffa rispetto al Piano originario, ma che purtroppo non trova riscontro nelle risultanze disponibili.

Considerando la già ricordata debolezza delle AATO nei confronti dei gestori non può neppure escludersi che talune delle scelte operate in sede di aggiornamento o revisione siano dovute alla mera convenienza industriale dei gestori o da scelte imposte dall'AATO per motivi di carattere politico.

Problematica questa che richiama ad una attenta analisi della attribuzione del rischio connessa ai PdA; in particolare, la regolamentazione frequentemente insufficiente degli obblighi previsti in Convenzione a carico del gestore indebolisce l'AATO nella successiva contestazione e attribuzione di responsabilità.

Ciò si aggiunge all'esistenza di una notevole asimmetria conoscitiva tra le AATO ed i gestori e al conflitto di interessi implicito nel caso di gestori con carattere di società mista o *in house*, data la coincidenza tra soggetti partecipanti all'AATO e proprietari del gestore; l'effetto finale è l'indebolimento delle AATO e del loro potere di controllo sui gestori, a tutela degli utenti o, viceversa, l'indebolimento del gestore, preoccupato delle sorti della futura revisione del piano e rinegoziazione dell'affidamento.

I vincoli all'efficienza posti dal metodo e la stessa attuazione del PdA a carico del gestore, che dovrebbe assumersene il rischio, sono pesantemente inficiati, con effetti corrispondentemente negativi sulla valenza dell'attività di pianificazione e sulla piena attuazione della riforma del servizio idrico.

4.6 Modalità e strumenti di affidamento del servizio

Come già richiamato, il D.Lgs. 267/2000, art. 113, c. 5 prevede che il servizio sia affidato secondo una delle seguenti modalità, con i requisiti specifici indicati:

- a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;

- b) a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedura ad evidenza pubblica;
- c) a società a capitale interamente pubblico secondo le modalità dell'*in house providing* che prevede che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano. In ordine a tale possibilità l'art. 150, D.Lgs. 152/2006 precisa che la gestione può essere affidata "a società partecipate esclusivamente e direttamente da Comuni o altri Enti locali compresi nell'ambito territoriale ottimale". Inoltre la scelta dell'*in house* rispetto alla gara deve trovare riscontro in "obiettive ragioni tecniche od economiche".

Le prime due forme di affidamento erano già previste dal Testo Unico n. 142/1990 sugli enti locali, mentre la modalità di cui alla lettera c) è stata resa possibile soltanto in seguito al D.L. 30 settembre 2003, n. 269.

4.6.1 Concessione a terzi

Al nord, l'esistenza delle ex aziende speciali radicate sul territorio, unitamente alla possibilità di farne un soggetto per l'affidamento *in house*, prevista a partire dal settembre 2003, hanno indirizzato verso forme di gestione che hanno garantito il permanere del diretto controllo, anche gestionale, degli enti locali sui servizi idrici. Conseguentemente, al nord non sono state espletate gare per l'affidamento del servizio e nelle regioni centrali il ricorso alla gara è rimasto limitato al solo ATO di Frosinone. Laddove, invece, la modalità della gara è stata utilizzata con una certa frequenza è stato nelle regioni dell'Italia meridionale.

Tuttavia, a fronte di numerose procedure di gara attivate, soltanto ad Agrigento, Caltanissetta, Enna e Palermo è stato individuato il gestore del SII.

Tra i motivi, alcuni possono ascrivere alla struttura del bando di gara, altri ai contenuti del documento di programmazione posto a base di gara – il piano d'ambito - altri ancora al contesto ambientale, con particolare riferimento alla struttura socio-economica del territorio di riferimento.

Tra i primi si possono annoverare le cosiddette barriere all'entrata, quali la popolazione minima servita ed il fatturato realizzato nell'ultimo biennio, che, soprattutto nelle prime gare, possono aver rappresentato un ostacolo alla partecipazione di un numero più ampio di aziende. Altresì, ha costituito un limite all'espletamento della gara, la previsione del D.M. 22.11.2001 secondo la quale, in presenza di una sola offerta valida, "il soggetto aggiudicatore non può procedere all'aggiudicazione". Superata tale disposizione, sono intervenute le perplessità sollevate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, secondo cui un raggruppamento temporaneo d'impresе comprendente un numero elevato di partecipanti, e la contemporanea aggiudicazione anche in presenza di una sola offerta, farebbero sorgere dubbi circa il rispetto della normativa comunitaria in materia di tutela della concorrenza (vedi il caso di Palermo).

Per quanto attiene al documento di programmazione posto a base di gara, ne è stata rilevata frequentemente l'incompletezza e la scarsa attendibilità, con conseguenze negative nell'interesse a partecipare alla gara.

Infine, le condizioni socio ambientali: con il PdA, l'AATO assume l'obbligo di garantire al gestore ricavi pari ai costi ammissibili alla copertura da proventi tariffari. Tali somme sono, pertanto, legate al pagamento da parte degli utenti delle "bollette" emesse dal gestore. E' evidente che laddove, come in alcune realtà meridionali, la percentuale di morosità nei pagamenti, prima dell'avvento del gestore unico, risultava elevatissima, con punte addirittura del 90%, tale situazione possa aver costituito un elemento dissuasivo dalla partecipazione per una parte dei potenziali concorrenti.

4.6.2 Società mista

Per quanto attiene alla società mista, fonte di contrasti, anche in sede giurisdizionale, è stata chiarita la sequenza procedimentale degli atti da adottare. Alcune AATO avevano ritenuto che fosse possibile procedere all'espletamento della gara in una fase successiva, ma entro tempi stabiliti a pena di decadenza, rispetto alla costituzione della società pubblica ed all'affidamento del servizio a suo favore. Il D.Lgs. 152/2006 all'art. 150 prevede espressamente che la gara per il reperimento del socio privato debba essere svolta prima dell'affidamento del servizio stesso.

E' anche il caso di segnalare, circa l'ammissibilità stessa dell'affidamento a società mista, l'orientamento giurisprudenziale secondo cui esso non sarebbe mai consentito in quanto l'ordinamento comunitario profila una rigida alternativa tra l'affidamento a terzi mediante gara e l'affidamento diretto ad ente o società controllati dall'amministrazione aggiudicatrice, secondo la formula dell'*in house providing*. Al riguardo, il Consiglio di Stato ha ritenuto praticabile, dato il "suo indubbio equilibrio", lo schema della società mista, purché la gara per il reperimento del socio privato sia finalizzata all'individuazione di un socio operativo e non soltanto finanziario.

Per quanto attiene alle specifiche problematiche legate allo svolgimento della gara, valgono le considerazioni svolte a proposito della gara per la concessione a terzi.

4.6.3 "In house providing"

E' la modalità di affidamento cui si è più largamente fatto ricorso, rispetto alla quale, tuttavia, è stato inadeguato il controllo del carattere eccezionale e derogatorio attribuito dalla legge alla sua adozione, così come spesso è mancata la verifica della presenza dei requisiti del "controllo analogo" e dell'"attività prevalente" nonché della motivazione della scelta.

Altresì, con riferimento a questo istituto, se ne vuole qui evidenziare il modo strumentale con cui è stato adottato. Va segnalato, a tal proposito, il ripensamento di molte AATO che, avendo già scelto per la gara o per la società mista, quando è divenuto possibile l'affidamento *in house*, si sono indirizzate verso quest'ultimo.

Frequentemente, la società *in house* è stata utilizzata per perpetuare le precedenti forme della gestione del servizio idrico e, comunque, per preservare il potere di controllo degli enti locali. Infatti, in casi in cui esistevano società per azioni aventi causa da preesistenti aziende speciali, queste sono state talvolta trasformate nei soggetti destinatari dell'affidamento del servizio secondo la forma dell'*in house*, oppure è stata creata una società contenitore i cui soci sono ex aziende speciali o enti locali. Nelle situazioni, invece, nelle quali non esista un precedente gestore industriale a totale partecipazione pubblica di solide e vaste capacità (ex aziende speciali di comuni medio-grandi) e la gestione sia effettuata prevalentemente in economia, l'esperienza ha dimostrato non essere facilmente

realizzabile l'operazione di costituzione di una società *in house*, per quanto attiene sia alle sue capacità tecnico-gestionali che alle capacità economico-finanziarie.

Problemi non ancora del tutto risolti sono sorti circa i requisiti della società affidataria *in house*. Al riguardo, la giurisprudenza comunitaria ha sancito che la società debba essere totalmente pubblica, che su di essa l'ente locale debba esercitare un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società debba realizzare la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano. In particolare ha suscitato difficoltà d'applicazione il requisito del controllo analogo che ad oggi sembra poter essere concretizzato tramite il potere dell'ente locale di nominare la maggioranza assoluta dei membri che vanno a comporre gli organi di amministrazione, direzione o vigilanza del soggetto aggiudicatario e la potestà di influenzare in maniera determinante sia gli obiettivi strategici che gli atti fondamentali della società

4.7 Metodo tariffario

Prima della legge 36/94 il nostro Paese non aveva una regola o un sistema unitario per la determinazione delle tariffe dei servizi idrici. Esse erano disposte dai Comuni sulla base degli obblighi di copertura dei costi dei servizi stabiliti nel corso degli anni dalle leggi finanziarie e delle regole dettate da appositi provvedimenti CIPE. La riforma, per la prima volta, individua i criteri con cui deve formarsi la tariffa del Servizio Idrico Integrato e prevede un *"metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento"*.

Il D.Lgs. 152/2006, recependo quanto già disposto dalla legge 36/94, prevede che la tariffa del SII debba garantire la completa copertura dei costi di gestione e dei costi di investimento non finanziati da contributi pubblici (principio del *full cost recovery*) e che il Ministro dell'Ambiente, su proposta del Comitato, adotti con decreto un Metodo tariffario.

Il "Metodo" attualmente in vigore, è ancora quello approvato e con il D.M.LL.PP. del 1° agosto 1996¹⁸. Lo stesso decreto, al punto 11, stabiliva anche che il Comitato, di propria iniziativa ed in ogni caso a cadenza quinquennale, proponesse al Ministro eventuali modifiche per tenere conto, tra l'altro, di nuove disposizioni normative, di evoluzioni tecnologiche, di variazioni finanziarie ovvero di cause straordinarie che afferissero alla generalità del territorio nazionale.

Il Metodo normalizzato, dalla fine degli anni novanta, cominciò ad essere applicato negli ATO in cui era stato effettuato l'affidamento ad un gestore di Ambito. Nella restante parte del Paese è proseguita l'applicazione del regime tariffario precedente dettato dalla metodologia CIPE che, con il procedere dell'attuazione della legge 36/94, è divenuta sempre più una metodologia residuale, applicata in particolare ai gestori in salvaguardia, alle concessioni antecedenti il 1994 e alle gestioni di quegli Ambiti che non hanno concluso tutte le fasi previste dalla legge per l'attivazione del SII.

¹⁸ D.M.LL.PP. 1° agosto 1996 *"Approvazione del Metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento"*.

4.7.1 Il sistema tariffario previsto dal DM 1/08/96

La comprensione delle criticità rilevate presuppone la conoscenza del Metodo tariffario normalizzato che perciò viene brevemente illustrato nel seguito.

Secondo tale Metodo, i costi che le AATO devono inserire nel calcolo della tariffa reale media, e che, quindi, devono essere coperti dai ricavi del SII, sono i costi operativi, gli ammortamenti e la remunerazione del capitale investito¹⁹. Rispetto a tali componenti, la tariffa può variare di anno in anno in risposta al tasso d'inflazione programmato per l'anno e ad un fattore K che rappresenta il limite di prezzo che può consentire alle tariffe di crescere o di diminuire in base agli obiettivi del regolatore.

Per la definizione dei costi operativi, l'AATO determina, per il periodo dell'intera durata dell'affidamento, i costi operativi ottimali relativi alla gestione del servizio nel proprio territorio e nello stesso tempo, sulla base di alcune grandezze tecniche, calcola i costi operativi di riferimento²⁰.

La definizione dei costi riconosciuti in tariffa relativamente agli ammortamenti e alla remunerazione del capitale investito è legata all'eventuale ammontare del capitale investito iniziale e alla previsione annuale della spesa per investimenti. L'ammontare degli ammortamenti riconosciuti in tariffa è il risultato di una previsione che deve tenere conto della spesa, dell'entrata in esercizio dell'opera a cui la spesa si riferisce e dell'aliquota di ammortamento dei vari cespiti che compongono l'investimento. La remunerazione del capitale investito si ottiene moltiplicando il valore della previsione di capitale investito medio per un tasso fisso del 7% (al lordo delle imposte), che, secondo le attuali disposizioni del Metodo normalizzato, è destinato a far fronte ai costi del capitale di terzi e del capitale di rischio²¹. Il Metodo riconosce dunque al gestore del servizio un ammontare di profitti inteso come una remunerazione sul capitale investito.

Il Metodo normalizzato prevede che ogni tre anni si effettui una revisione tariffaria, con la quale l'Autorità di Ambito si assicurerà che il Gestore abbia conseguito solo il livello di ricavo permesso (*revenue cap*)²². Un'eventuale rinegoziazione delle condizioni previste dalla convenzione di affidamento potrebbe modificare le previsioni relative al successivo periodo di revisione, ma non dovrebbe avere nessun risultato sui costi operativi riconosciuti in tariffa nel periodo precedente.

¹⁹ A questi si aggiungono i costi relativi alla definizione del canone di concessione, che il gestore introita dalla tariffa e trasferisce all'AATO o ai Comuni.

²⁰ Prima di stabilire quali siano i costi operativi da riconoscere in tariffa l'AATO deve verificare due vincoli rispetto ai costi operativi di riferimento. Il primo vincolo stabilisce che i costi operativi da riconoscere in tariffa non possano superare i costi operativi di riferimento maggiorati del 30%. Il secondo riguarda la dinamica dei costi operativi da riconoscere in tariffa. Questo secondo vincolo stabilisce una progressiva riduzione percentuale della distanza dei costi operativi dai costi operativi di riferimento. La riduzione percentuale annua è maggiore quanto più è elevata la distanza.

²¹ La remunerazione del 7% sul capitale investito non tiene conto dell'effetto fiscale, in quanto è un valore al lordo delle tasse; questo comporta un trattamento finale diverso fra le due forme di finanziamento: nel capitale preso a prestito, gli oneri finanziari possono essere portati in detrazione dei ricavi, mentre ciò non è possibile per i dividendi che sono la forma della remunerazione del capitale dei soci.

²² Per approfondire il sistema degli incentivi del *revenue cap* si può vedere Alexander, I., Shugart C. (1999), *Risk, Volatility and Smoothing: Regulatory Options for Controlling Prices*, Mimeo.

La logica che viene, infatti, seguita per la determinazione della tariffa del SII è la seguente: all'inizio di ogni periodo regolatorio viene fissato un *cap* sui ricavi ottenibili dalla gestione del servizio idrico, aggiornato di anno in anno secondo una logica di *price cap*, alla fine del periodo di regolazione il fatturato del gestore è confrontato con il tetto sui ricavi; se lo supera il gestore restituirà i maggiori ricavi a vantaggio delle tariffe del periodo successivo, viceversa, se ne resta al di sotto, otterrà il mancato ricavo nelle tariffe degli anni successivi. Vi è quindi un fattore di correzione legato ai maggiori o minori ricavi ottenuti rispetto a quelli prestabiliti.

Sotto un regime di *revenue cap* il gestore è incentivato a massimizzare la produttività e ad adottare un comportamento efficiente mediante il contenimento dei costi, ma non ha incentivi a incrementare le vendite e quindi scoraggia, piuttosto che incoraggiare, il consumo. La necessità di tutelare la risorsa idrica e di contenerne il consumo fa della *revenue cap regulation* la forma di regolazione più adatta al settore idrico.

4.7.2 Criticità emerse

Il Metodo Normalizzato, come già detto, risale al 1996 e sono quindi passati dodici anni dalla sua definizione. L'applicazione del Metodo da parte degli ATO, effettuata spesso in modo difforme, ha fatto emergere alcune necessità di modifica.

Le maggiori criticità riscontrate nel Metodo vigente possono essere brevemente richiamate:

- incertezza sulle attività oggetto di regolazione tariffaria: è il caso ad esempio delle acque meteoriche, dei contributi di allacciamento, delle prestazioni erogate e previste dal regolamento di utenza, del trattamento dei rifiuti liquidi diversi presso gli impianti di depurazione, dell'acqua venduta per usi non potabili, della pulizia e manutenzione delle caditoie stradali, ecc;
- *price cap vs revenue cap*: il Metodo, sebbene presenti una formula tariffaria ispirata alla classica formulazione del *price cap* e richiami, per il riconoscimento di una remunerazione sul capitale, una regolazione del tipo *rate of return*, si qualifica principalmente come una forma di *revenue cap regulation*. Il Metodo (art. 8) stabilisce, infatti, che ogni tre anni si effettui una revisione tariffaria con la quale l'Ambito riconosce al gestore forme di compensazione nel caso di scostamenti fra l'ammontare dei ricavi stimati nel piano degli investimenti e l'ammontare di ricavi effettivamente conseguiti. Le prime revisioni effettuate in Italia non sempre sono state condotte con il meccanismo sopra descritto, a causa forse di un testo del Metodo che non è di univoca ed immediata comprensione;
- il sistema di recupero di efficienza, che vede la compresenza di due distinte problematiche: da un lato i costi modellati scontano il fatto di riferirsi ad un campione statistico di aziende che risale a più di dieci anni fa; dall'altro l'incentivo all'efficienza è relativo soltanto ai costi di gestione, mentre non si estende agli investimenti. Tale limite sposta l'attenzione della convenienza economica per il gestore dall'attività industriale a quella di realizzazione delle infrastrutture e appare particolarmente critico in presenza di azionisti direttamente coinvolti nella realizzazione;
- la mancata regolamentazione del canone di concessione ha portato gli ATO ad applicare criteri molto differenziati fra loro, avvantaggiando spesso i proprietari delle