

infrastrutture idriche affidate in uso al gestore, con ripercussione negativa sulla tariffa e, quindi, sull'utente;

- la vigente disposizione sulla remunerazione del capitale investito, che prevede un tasso fisso pari al 7% (art. 3.3) è criticabile in quanto non tiene conto della struttura finanziaria della società (rapporto fra capitale di terzi e capitale proprio), né tanto meno dell'evoluzione dei mercati finanziari negli anni;
- l'attuale normativa sull'articolazione tariffaria, non definendo i criteri per la specificazione delle tipologie di utenza e degli scaglioni di consumo, ha di fatto consentito il proliferare di strutture tariffarie molto complesse. Tale fenomeno non può che essere valutato negativamente in quanto non solo rende difficile la comparazione tariffaria fra gestori diversi, ma va a sicuro discapito della trasparenza;
- l'attuale Metodo non disciplina in modo completo tutto il complesso sistema della revisione triennale della tariffa. Tutto ciò ha portato a difformità notevoli nell'applicazione delle prime revisioni tariffarie;
- l'attuale Metodo tariffario, essendo stato concepito nel 1996, non tiene conto delle disposizioni contenute nella direttiva 2000/60, e recepite sul D.L.gs. 152/2006, secondo cui la tariffa, nel coprire i costi di investimento e di esercizio, deve tener conto anche dei costi ambientali nel rispetto del principio "chi inquina paga".

La proposta di aggiornamento del Metodo tariffario, giacente presso il Comitato di Vigilanza dal 2002 aveva dato parziale risposta a queste criticità ed assieme alle osservazioni su di essa svolte, può costituire una valida base di partenza per un aggiornamento rispondente alle necessità sia degli Ambiti che dei gestori e, soprattutto, degli utenti.

L'adeguamento del Metodo normalizzato si rende urgente anche di fronte a iniziative regionali²³ che con l'introduzione di metodologie tariffarie proprie finiscono per favorire alcuni operatori a discapito di altri e dell'utente e in definitiva ledono il principio della tutela della concorrenza.

Come diffusamente illustrato nel successivo paragrafo 5.3, il Comitato ha deciso di procedere alla prevista revisione del Metodo normalizzato alla luce delle indicazioni emergenti dall'esperienza di applicazione del metodo vigente, con l'intendimento di perseguire i fini della migliore tutela dell'utenza e del risparmio di risorsa, nel giusto riconoscimento dei costi equi che a questi fini devono essere sostenuti. La decisione verrà adottata a seguito di doverosa e idonea consultazione dei settori interessati, di cui la verifica dei criteri contenuti nel presente documento costituisce la prima fase.

La situazione tariffaria resta comunque condizionata da un fattore di carattere non tecnico, ma sociale importante, che riguarda l'accettazione degli adeguamenti tariffari da parte del pubblico. Non ci si riferisce tanto al problema della protezione delle fasce economicamente deboli, che può trovare giusta soluzione attraverso l'articolazione tariffaria, quanto ad una generalizzata predisposizione negativa nei confronti degli aumenti tariffari necessari a raggiungere gli obiettivi del piano d'ambito. Questa predisposizione è alimentata da più fattori:

²³ Le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Valle d'Aosta hanno stabilito con proprie leggi o atti metodi tariffari regionali difformi dal Metodo Normalizzato.

- la consuetudine a pagare l'acqua poco o niente;
- la sfiducia che gli aumenti producano effettivi miglioramenti, la visibilità dei quali é necessariamente dilazionata;
- l'influenza di messaggi diversi, provenienti a volte anche da fonti istituzionali, secondo cui l'attuale modello gestionale sarebbe fonte di sprechi e di illeciti profitti, per evitare i quali si propone non di correggerli, quando sussistano, ma di modificare il modello gestionale riproponendo lo stesso che, negli anni precedenti la riforma, fu il responsabile delle disfunzioni del servizio;
- l'incapacità finora dimostrata dal sistema complessivo dei servizi di proiettare all'esterno una immagine di sé corretta e convincente, che evidenzi i progressi effettuati e il difficile cammino da percorrere per rimediare a difetti e disfunzioni e per raggiungere l'obiettivo di un servizio soddisfacente.

4.8 Equilibrio economico e finanziario e finanziamento dei Piani di Ambito

L'analisi dei PdA condotta dal Comitato ha permesso di individuare alcune criticità insite nel processo di costruzione dell'equilibrio economico – finanziario: si tratta di un tema particolarmente rilevante, perché connesso alla possibilità di finanziare il piano degli investimenti e, dunque, di renderlo effettivamente operativo.

Preliminarmente all'esame delle criticità, è comunque opportuno evidenziare che il Comitato sta lavorando alla definizione di linee guida contabili e di una metodologia in grado di tradurre i dati del bilancio di esercizio in informazioni rilevanti sia per l'analisi che per la revisione dei PdA.

Tali linee guida permetteranno di ridurre l'asimmetria informativa tra gestori e AATO, ma lasceranno immutata la necessità e rilevanza di un attento esercizio dell'attività di regolazione.

In questa sede è inoltre importante rimarcare l'accento su una più completa redazione delle convenzioni di affidamento del SII e sul loro legame con i PdA, che ridurrebbe le controversie tra AATO e gestori in fase di revisione.

4.8.1 Finanziamento e bancabilità dei Piani di Ambito

L'analisi degli investimenti e delle fonti di finanziamento utilizzate dai gestori ha evidenziato il rilievo dell'indebitamento, inferiore a consuntivo rispetto al dato ipotizzato in fase di redazione del PdA.

Questo elemento porta necessariamente ad inserire nello schema di riferimento sui portatori di interessi anche gli istituti di credito e a valutare la coerenza tra l'equilibrio tariffario previsto dal metodo normalizzato e i vincoli al rimborso a garanzia dei finanziatori.

Dal punto di vista del Metodo normalizzato, la tariffa del SII consente ai gestori un equilibrio in termini di copertura dei costi operativi, degli ammortamenti e della remunerazione del capitale investito²⁴.

Il Metodo normalizzato non considera rilevanti, invece, i costi di natura straordinaria, finanziaria e fiscale che incidono sui flussi di cassa aziendali e, dunque, assumono rilievo per gli istituti finanziari, attenti alla capacità dei prenditori di fondi di restituirli alle scadenze previste.

Alcuni PdA hanno quindi evidenziato la differenza tra le due impostazioni; si tratta però di un contrasto in buona parte solo apparente, perché i costi fiscali e finanziari sono inclusi nella tariffa attraverso la componente di remunerazione del capitale investito²⁵, mentre i costi straordinari rilevano nell'attività di pianificazione se il processo di revisione ne riconosce la pertinenza al SII.

Va segnalato, inoltre, come tale possibilità sia solo "eventuale" e alle AATO non possa essere imputato alcun obbligo di provvedere alla copertura di tali costi; in caso di esclusione dal SII (ad esempio, per errori del gestore), la garanzia per gli istituti finanziari sarà rappresentata, come per qualsiasi altro settore operativo, dalla consistenza patrimoniale del gestore, rientrando nel rischio imprenditoriale del medesimo.

In tale prospettiva, è evidente che le aziende multiservizi o, comunque, multi-ATO dovrebbero provvedere a redigere bilanci distinti per aree settoriali o geografiche di operatività, non solo per consentire un pieno esercizio dell'attività di controllo, ma anche per accrescere la "trasparenza" nei riguardi di tutti i portatori di interessi.

Un ulteriore rilevante tema del finanziamento dei PdA è rappresentato dall'esistenza di contributi pubblici, spesso a fondo perduto, che sono esclusi dalla tariffa di ambito e non concorrono a determinare il capitale investito remunerato; di conseguenza, nel caso in cui siano stati erogati finanziamenti non originariamente previsti dal Piano, si deve procedere a rivedere, in diminuzione, gli incrementi tariffari previsti, sempre con attenzione all'accantonamento dei mezzi finanziari occorrenti alla ricostruzione dell'opera al termine della sua vita utile e tenendo presente gli effetti delle difformità tra costi reali e remunerazione fissa del capitale investito.

L'esistenza di contributi pubblici consente di ridurre la tariffa a parità di livello del servizio idrico erogato; peraltro, la concessione dei contributi con riferimento ad una base territoriale solitamente infra-ATO non deve far dimenticare il legame comunque esistente tra tali opere e la pianificazione d'ambito.

L'indagine sugli investimenti, così come riportata, non sembra portare appieno in conto i flussi finanziari garantiti dal Fondo per le Aree Sottosviluppate (FAS) e dai fondi strutturali comunitari messi a disposizione negli ultimi anni per il SII. Ciò è dovuto a diversi fattori:

²⁴ In tale schema concettuale non sono inclusi i ricavi ed (a maggior ragione) i costi delle gestioni extra-tariffarie perché, come più volte affermato dal Comitato, sono esclusi dal SII

²⁵ Per gli oneri finanziari si potrebbe porre il problema di un loro recupero solo parziale, in caso di durata del debito diversa da quella di ammortamento del capitale investito; in tal caso, infatti, la base di calcolo degli oneri finanziari (rappresentata dal debito) differirebbe da quella della remunerazione del capitale investito (costituita dal capitale investito). Solitamente, però, il rimborso più rapido del debito rispetto all'ammortamento del capitale investito e il tasso di remunerazione previsto dal metodo consentono l'integrale recupero degli oneri finanziari.

- i fondi strutturali ed il FAS sono principalmente destinati alle regioni del Mezzogiorno, ovvero alle regioni ex obiettivo I (ora obiettivo “convergenza”) ove le AATO non hanno sempre risposto sistematicamente al questionario del Comitato, distorcendo i risultati dell’analisi effettuata;
- i PdA includono i finanziamenti a fondo perduto solo in caso siano già assentiti;
- le AATO non sono quasi mai i soggetti “beneficiari” diretti dei finanziamenti a fondo perduto (concessi, tipicamente, a Comuni) e, in taluni casi, non sono addirittura a conoscenza dell’uso di quei fondi pubblici²⁶.

In generale, il finanziamento del PdA può avvenire in caso di sua bancabilità, della quale costituisce preconditione l’esistenza di un Piano economico-finanziario.

Certamente ci si potrebbe chiedere se nel servizio idrico gli istituti finanziari possano ottenere garanzie aggiuntive rispetto a quelle rappresentate dal PdA; la garanzia addizionale più frequente è il controllo dei flussi di incasso-pagamento dell’attività, attraverso la loro canalizzazione su di un unico conto, ma è evidente come non sia completamente soddisfacente.

Peraltro, la garanzia attivabile in altri settori, costituita dalla escussione e successiva vendita dei beni in caso di mancato rimborso del debito, non è applicabile al SII per il vincolo rappresentato dalla proprietà pubblica dei beni²⁷.

La necessità di realizzare investimenti ingenti dovrebbe quindi portare all’adozione delle logiche della finanza di progetto²⁸. Tale prospettiva è ormai acquisita nel sistema finanziario italiano, che può quindi essere disponibile a partecipare al finanziamento delle infrastrutture, unendo il proprio contributo a quello comunque fondamentale dei soci.

Condizione necessaria perché si realizzi questa possibilità, oltre alla disponibilità dei soci ad apportare capitali, è che si superino alcune delle più rilevanti criticità segnalate in questa relazione, ad esempio in tema di quadro normativo degli affidamenti e qualità della pianificazione; la mancanza di un quadro di riferimento “credibile” per gli investitori determinerebbe invece l’impossibilità di ottenere le risorse necessarie per gli investimenti o il sostenimento di costi aggiuntivi²⁹, in entrambi i casi con danno degli utenti.

Diversa prospettiva può aprirsi ove il rischio finanziario sia equilibratamente ripartito tra gestore e AATO, con interventi pubblici garantiti per tutta la vita utile dell’opera, che consentano di accedere al credito con costi più bassi di quelli di mercato.

²⁶ Ciò comporta che raramente i finanziamenti a fondo perduto tengono conto delle priorità che l’AATO si è date nel PdA.

²⁷ A tale elemento si aggiunge la caratteristica di larghissima parte del capitale investito nel servizio idrico (reti, impianti, ecc.) di costituire “beni unici”, utilizzabili solo in un determinato contesto territoriale e, quindi, senza un mercato di scambio.

²⁸ La finanza di progetto si caratterizza per un rimborso del debito (connesso agli investimenti) strettamente connesso agli incassi dell’attività sviluppata con il debito medesimo.

²⁹ I costi aggiuntivi deriverebbero dal più elevato rischio incorporato nei PdA.

4.9 Informazione e partecipazione degli utenti

L'utente è l'elemento centrale del SII, in quanto tutte le attività devono concorrere al soddisfacimento dei suoi bisogni di approvvigionamento d'acqua e delle sue aspettative. Concorrono in modo determinante a questo fine la corretta informazione e il coinvolgimento dell'utente nei processi decisionali, in modo da raggiungere soddisfacenti livelli di chiarezza e di trasparenza, in definitiva di reciprocità nei rapporti con gli Enti d'ambito e con i gestori, così come previsto dalla Direttiva quadro sulle acque della UE e dalle conseguenti normative nazionali.

Rispetto a questa fondamentale esigenza la situazione è ancora insoddisfacente, in quanto i principi enunciati non hanno ancora raggiunto un soddisfacente livello di specificazione e di incorporazione nelle norme vigenti e la cultura prevalente di tutti i soggetti non li ha ancora adeguatamente recepiti, tanto che prevale un clima di incomunicabilità, che porta inevitabilmente alla diffidenza e al sospetto, frequentemente immotivati. Questa situazione si riflette in una immagine complessivamente negativa del sistema dei servizi idrici, che oscura i buoni risultati, seppur ancora incompleti, finora raggiunti. Rispetto a questo ordine di problemi, le principali criticità sono illustrate nel seguito.

4.9.1 *Costituzione non partecipata della Carta dei servizi*

La Convenzione di gestione stipulata tra Ente d'ambito e gestore comprende la carta dei servizi che è parte integrante del contratto di somministrazione stipulato con l'utenza. La "Carta dei Servizi" è una sorta di "patto-contratto", che l'ente pubblico/privato gestore di servizi pubblici stipula con i suoi utenti, dichiarando di rispettare precisi parametri di qualità, modalità e tempi del servizio, di attivare un sistema di gestione dei reclami ed eventuale rimborso degli utenti. Attualmente, a livello nazionale, la partecipazione dell'utenza non è realizzata come auspicato dalla normativa, in quanto si registra un'elevata asimmetria informativa proprio tra cittadini e soggetti gestori. La maggior parte degli utenti non conosce la carta dei servizi e la possibilità che essa offre loro di tutelare i propri diritti. Le leggi vigenti prevedono anche la possibilità di costituire appositi organismi di garanzia a tutela di interessi degli utenti, a livello di ambito e regionale. A titolo esemplificativo si citano le iniziative della regione Lazio e della regione Emilia-Romagna, anche se le esperienze non hanno dato sempre i risultati attesi.

Ampie possibilità di miglioramento sono offerte dal D.Lgs. 206/2005, che stabilisce alcuni principi, demandando alle leggi di settore la definizione delle modalità di attuazione della carta dei servizi.

4.9.2 *Asimmetria informativa tra erogatore e utente del servizio*

Importante esempio di scarsa informazione e di insufficiente coinvolgimento dell'utenza è costituito dal modo con cui vengono presentate le bollette.

Spesso il cittadino non sa quali servizi paga con la tariffa, poiché la descrizione non è chiara. Altrettanto non è chiaro a quale miglioramento del servizio, presente o futuro, corrispondano gli aumenti tariffari.

I contenuti delle bollette dovrebbero essere perciò concordati tra Enti d'ambito, Gestore e rappresentanze degli utenti sulla base di un modello tipo che il Comitato dovrà predisporre e la bolletta dovrebbe fornire più chiari elementi di informazione su:

- tariffe e fasce di consumo;
- modalità per reperire informazioni su carta dei servizi e qualità dell'acqua;
- procedure di segnalazione e di reclamo;
- modalità di accesso all'informazione sugli argomenti più controversi come:
 - fatturazioni in acconto e conguagli
 - modalità di pagamento e costi accessori
 - oneri di allacciamento e accessori.

4.9.3 Tutela del cittadino/utente: procedure di soluzione delle controversie

Nuoce al miglioramento dei rapporti tra erogatore e utente dei servizi la prospettiva che la soluzione delle controversie debba quasi necessariamente sfociare in un contenzioso in sede di giustizia civile, i cui processi sono notoriamente lunghi e faticosi, ponendo normalmente l'utente in una condizione di inferiorità rispetto all'avversario.

Nel corso delle ultime legislature, sono state realizzate alcune riforme processuali ed ordinamentali finalizzate a recuperare una certa efficienza dell'apparato giudiziario anche introducendo momenti di natura conciliativa e si è iniziato ad immaginare un intervento legislativo diretto a colmare la mancanza di procedure stragiudiziali, distinte dall'arbitrato, che consentano alle parti di giungere ad una soluzione conciliativa ancor prima di ricorrere al giudice, sul quale invece continua a gravare l'intero contenzioso civile.

Il ricorso alle procedure extragiudiziali, sia arbitrali sia conciliative, è riproposto dall'Unione Europea in relazione alla liberalizzazione dei servizi pubblici, il cui livello qualitativo non può prescindere dalle modalità di offerta ed erogazione.

Le imprese, specie se ex monopoliste, devono quindi adeguarsi alle esigenze dell'utenza, allineando il proprio servizio all'evoluzione della domanda, ivi comprese le aspettative di gestione del contenzioso. A questo fine è auspicabile che le convenzioni di affidamento siano precise nel prevedere adeguate penalità a carico del gestore, a fronte del mancato rispetto di quanto stabilito dalla carta dei servizi.

Al contempo continuano a essere scarsamente conosciute le modalità di accesso alle procedure indennizzatorie: a fronte del mancato rispetto degli standard soggetti a rimborso individuati dalle carte dei servizi, si riscontrano tanto modalità di rimborso automatico, quanto a istanza dell'utente. Le modalità di rimborso, ove non automatiche, quasi mai sono attivate dagli utenti, che – per l'appunto – le ignorano.

Per la prima volta in una Autorità di ATO, in considerazione dei numerosi reclami degli utenti, è stata sperimentata la Conciliazione Paritetica, ove la controversia è curata da una Commissione formata da due conciliatori di cui uno in rappresentanza del Gestore del SII ed uno delle Associazioni in rappresentanza degli utenti.

Per realizzare un obiettivo tanto opportuno appare indispensabile diffondere una vera cultura negoziale collettiva, nella convinzione che nelle società post-moderne e "globalizzate" vadano incentivate forme di mediazione degli interessi, pubblici o privati, finalizzate a garantire una migliore qualità della vita dei cittadini, sia come singoli sia come collettività.

Peraltro, la Legge Finanziaria 2008 affronta un'altra problematica legata al coinvolgimento degli utenti, in quanto istituisce e disciplina l'"azione collettiva risarcitoria" a tutela dei consumatori, quale nuovo strumento generale di tutela nel quadro delle misure nazionali

volte alla disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti, conformemente ai principi stabiliti dalla normativa comunitaria volti ad innalzare i livelli di tutela.

5 Attività e provvedimenti del Comitato

Nei primi nove mesi di attività, di cui si riferisce, il Comitato ha tenuto diciassette riunioni, dedicate a diverse problematiche, tra cui principalmente:

- l'approfondimento della conoscenza del sistema di riferimento e l'individuazione dei fattori di forza e debolezza;
- il rafforzamento dei rapporti con gli altri soggetti interessati a livello istituzionale e non e principalmente Regioni e AATO da un lato, gestori e rappresentanze di utenti dall'altro;
- la valutazione di quesiti sottoposti alla sua attenzione e l'espressione di idonei pareri, a volte anche col supporto di specifiche indagini e/o ispezioni;
- il riordino della situazione di contenzioso giurisdizionale trovata, che ha portato ad una sua sostanziale semplificazione.

Dalle analisi e dalle valutazioni dei problemi riportate nel capitolo precedente sono emerse alcune gravi criticità che richiedono interventi urgenti cui il Comitato per quanto di sua competenza sta provvedendo. Gli interventi in corso riguardano:

- riorganizzazione dei metodi e dei sistemi di raccolta dei dati;
- standardizzazione dei metodi di rendicontazione tecnica, gestionale, tariffaria e contabile;
- aggiornamento del metodo tariffario normalizzato;
- adozione di criteri di misura della qualità dei servizi e della prestazione dei gestori.

5.1 Riorganizzazione dei metodi e dei sistemi di raccolta dei dati

Allo stato attuale coesistono numerosi sistemi di raccolta dati sui servizi idrici, in capo a soggetti diversi, che provvedono a campagne di raccolta parziali ed estemporanee e con metodologie non omogenee, talché i dati raccolti frequentemente non sono comparabili né aggregabili e coprono solo parzialmente, anche in termini temporali, il dominio dei dati necessari per una rappresentazione completa, convalidata e condivisa del SII, cui far riferimento per qualsivoglia analisi e valutazione.

Difatti accade frequentemente che orientamenti diversi su problemi rilevanti nascano su basi informative inadeguate.

Inoltre la molteplicità delle fonti di richiesta di dati si rivolge ai medesimi fornitori di dati, sui quali provoca eccesso di lavoro e disorientamento per le diversità tra le richieste dei medesimi dati.

Per ovviare a questo inconveniente, il Comitato sta provvedendo, in collaborazione con ISTAT, APAT, NARS e ANEA alla messa a punto di un sistema informativo dedicato, da costruire, a livello nazionale, all'interno dell'attuale sistema informativo Stato-Regioni, già operante presso l' APAT per la raccolta coordinata di informazioni sulle acque.

Il progetto intrapreso si propone di allestire un sistema con struttura di tipo federato, perfettamente integrato nei sistemi informativi esistenti presso le Regioni, le AATO e i Gestori dei servizi.

5.2 Standardizzazione dei metodi di rendicontazione tecnica, gestionale, tariffaria e contabile

Le relazioni sullo stato dei servizi idrici sinora predisposte dai Comitati precedenti non hanno potuto giovare di un quadro — circostanziato ed organico — del funzionamento complessivo del sistema e di una dettagliata valutazione della efficacia dei provvedimenti adottati.

La raccolta dei dati è avvenuta in modo episodico, senza un protocollo standardizzato, finalizzato al numero e al tipo delle informazioni da ricavarne. A ciò si aggiunge che i soggetti interpellati, in particolare le Autorità di Ambito e i Gestori, a volte non forniscono quanto ad essi richiesto, in alcuni casi anche perché non in possesso dei dati specifici.

Risultano peraltro largamente disattese le norme contenute negli art 9 e 10 del D.M. 1 Agosto 1996, che prevedono puntuali obblighi di reporting gestionale ed economico-finanziario da parte di AATO e Gestori.

Certamente ha contribuito in tal senso la mancanza di un protocollo che prevedesse le tipologie dei dati e la tempistica della fornitura degli stessi, come sembra necessario perché i soggetti interessati possano organizzare le proprie procedure interne in modo da fornire ciascuno, tempestivamente ed alle scadenze prefissate, il proprio contributo al flusso informativo convergente verso il Comitato.

A fronte di tale situazione, il Comitato si propone di approvare ed emanare il protocollo mancante, creando anche la possibilità di condividere l'uso del flusso informativo con tutti i soggetti interessati al settore. Il metodo dovrà garantire al sistema di raccolta dati carattere di stabilità, nel senso che i dati dovranno di norma essere forniti secondo standard, procedure e scadenze prefissate, che agevolino un ordinato flusso informativo quando la "filiera" interessi più soggetti.

Il raggiungimento di questo obiettivo è ritenuto indispensabile non soltanto per agevolare i compiti istituzionali del Comitato, ma anche per porre a disposizione di tutti un quadro informativo che supporti le scelte normative di vario tipo che, frequentemente, nel passato anche recente, si sono dimostrate non completamente idonee a promuovere la crescita ed il miglioramento del sistema dei servizi idrici.

In tale ottica la disponibilità di conoscenze riferite alla totalità dei gestori, operanti a livello nazionale, con la conseguente possibilità di operare raffronti tra le prestazioni delle varie gestioni, permetterebbe alle Autorità di ATO di ridurre lo svantaggio informativo nei confronti del gestore controllato, potenziando la loro funzione di controllo.

Una regolazione che si avvale di tale comparazione (*benchmarking*) e' in grado di simulare a livello nazionale un mercato concorrenziale trasferendo i benefici derivanti dalla competizione in termini di efficienza produttiva e obiettivi da raggiungere anche in un settore, come quello idrico, che si configura localmente come monopolio naturale. Ciascuna Autorità, disponendo di un flusso informativo riguardante le gestioni a livello

nazionale, potrebbe in tal modo stabilire per il proprio gestore il livello della tariffa oppure del costo di un determinato fattore produttivo oppure ancora di un obiettivo tecnico o gestionale.

Un protocollo di “Sistema di rendicontazione sul servizio idrico integrato” era stato già approvato dal Comitato nel marzo del 2005, ma era stato successivamente abrogato, senza motivazioni, nel successivo maggio 2006.

Alla luce delle successive esperienze maturate, il Comitato, anche su specifica richiesta dei settori interessati, ha in corso di redazione un sistema di rendicontazione che comprenda:

- un set di indicatori di prestazione, sia tecnici che gestionali – riferito sia agli aspetti di gestione dell'erogazione dei servizi in relazione al contesto territoriale in cui opera il gestore ed allo stato delle infrastrutture, sia in relazione alla qualità e all'efficacia nei riguardi dell'utenza e all'incidenza sull'ambiente – corredato dalla metodologia necessaria ai gestori per effettuare le rilevazioni necessarie;
- un sistema per la rilevazione delle tariffe e dell'articolazione tariffaria che sia in grado di verificare la compatibilità dei ricavi medi effettivi con le proiezioni effettuate nei piani d'ambito, la corretta applicazione degli incrementi annuali della tariffa, la comparazione delle tariffe applicate dai vari gestori e la revisione del metodo normalizzato;
- un set di linee guida volte ad ottenere uno standard di bilancio annuale riclassificato e comprensivo di un set di indicatori di bilancio idoneo, oltre che a mantenere separate – sotto il profilo amministrativo-gestionale – le attività svolte dai gestori, a rendere omogenei e confrontabili dati economici e patrimoniali ed a consentire la pubblicazione dei dati stessi riguardanti lo svolgimento del servizio idrico. Tali linee guida dovranno assicurare un'armonizzazione con il bilancio civilistico, attraverso l'associazione alla contabilità tradizionale di bilancio di una contabilità analitica separata per le attività regolate relative alla fornitura del servizio idrico.

Il Comitato ha deciso una consultazione preventiva di tutti i settori interessati, istituzionali e non, con grande attenzione alla fattibilità tecnico-economica della applicazione del protocollo e la sua possibile integrazione con i sistemi e metodi efficienti già in uso.

5.3 Aggiornamento del Metodo Tariffario Normalizzato

Il Metodo Tariffario Normalizzato in vigore, approvato con D.M. 1/8/96, non è stato finora sottoposto ad alcuna modifica, nonostante la norma ne prevedesse la revisione quinquennale. Purtroppo il suddetto periodo di immobilismo da parte delle funzioni statali ha indotto alcune Regioni ad assumere autonomamente provvedimenti legislativi, peraltro al limite dell'illegittimità, di rimodulazione del Metodo tariffario.

Peraltro la necessità di un aggiornamento ed una regolamentazione a livello centrale del metodo che tenga anche conto dell'esperienza maturata sinora, ha indotto il Comitato ad avviare l'elaborazione di un nuovo Metodo tariffario che risponda a specifiche esigenze sopravvenute nel tempo.

Tali esigenze riguardano sostanzialmente:

- una esplicitazione puntuale delle attività che fanno parte del SII, per evitare che vengano incorporati nella tariffa i costi relativi ad attività ad esso estranee;
- una più precisa definizione dei meccanismi attraverso i quali si incentiva il gestore a raggiungere un livello di efficienza più elevato, di cui potrà beneficiare in modo indiretto anche l'utente;
- una regolamentazione degli ammortamenti ammissibili in tariffa e della loro durata in relazione alla vita utile dei beni (che comportano un incremento delle tariffe ed iniquità intergenerazionale);
- l'introduzione di un meccanismo di penalità e premi collegati al raggiungimento di prefissati livelli di qualità del servizio;
- la definizione di un sistema di articolazione degli scaglioni tariffari che superi i vecchi provvedimenti CIP del 1974 e 1975, e introduca forme di tutela mirate sulle utenze più deboli;
- una rimodulazione dei criteri di revisione periodica della tariffa, al fine di consentire un più rigoroso rispetto del disincentivo a vendere più acqua, ed una più stretta correlazione tra gli incrementi tariffari, realizzazione degli investimenti, il miglioramento dello stato delle infrastrutture e del livello di servizio.

Meritano inoltre di essere attentamente valutate una serie di altre questioni, tra cui l'introduzione dei costi ambientali, del principio "chi inquina paga", la possibile remunerazione del capitale circolante, le conseguenze della evoluzione dei costi dei cespiti anche attraverso l'efficientamento degli investimenti di manutenzione.

Di assoluto rilievo appare poi la questione riguardante la raccolta e pubblicazione di un quadro statistico completo sugli andamenti delle tariffe su tutto il territorio nazionale. A ciò non si è finora provveduto soprattutto a causa di una certa inadempienza delle AATO, che a volte non provvedono a notificare al Comitato, nonostante a ciò siano tenute da apposita norma, i provvedimenti tariffari adottati.

E' perciò indifferibile adottare i provvedimenti necessari a consentire la completezza e l'aggiornamento delle statistiche sulle tariffe, stabilendo anche idonee regole della tempistica di adozione degli stessi provvedimenti.

Ciò eviterà che l'opinione pubblica si orienti sull'argomento in base a informazioni che trovano larga diffusione ed udienza, anche se, a volte, prive della necessaria validazione.

5.4 Adozione di criteri di misura della qualità e della prestazione dei servizi

Ancora disomogeneo e generalmente inadeguato appare il sistema di controllo delle attività e dei risultati dei Gestori da parte delle AATO. I criteri e i metodi del controllo sono incorporati nelle convenzioni di affidamento del Servizio, ma i risultati finora conseguiti sono tuttora, salvo alcuni casi, insufficienti, sia per le inadeguatezze organizzative e professionali delle AATO che per l'insufficienza delle previsioni contrattuali. Nuoce a tal fine anche un'asimmetria, a volte profonda, nella disponibilità di dati e informazioni a tutto favore del Gestore, che frequentemente non fornisce quanto dovrebbe, sia per assenza di richiesta sia per la mancanza di applicazione di idonee penali.

Il tutto si riflette sulla inadeguatezza del quadro informativo di cui si è trattato al punto 5.2 che precede.

Il Comitato, pertanto ha avviato in stretta collaborazione con tutti i soggetti interessati, in primo luogo le regioni, la predisposizione di un modello di raccolta degli “indicatori di prestazione del gestore” da inserire nelle convenzioni tipo, di cui alla lettera c) del c. 4) dell’ art 161 del D.Lgs. 152/2006, come emendato dal c. 15) dell’art 2 del D.Lgs. 4/2008.

E’ inoltre intenzione del Comitato procedere a breve ad indagini appropriate per relazionare al Parlamento sulle iniziative adottate per promuovere il risparmio di risorse idriche nell’esercizio della gestione del SII, al fine di rispondere a quanto sancito dal D.Lgs. 152/2006 art.144 c. 2, che precisa che “qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale”.

6 Necessità di rafforzamento dell'azione del Comitato

Le importanti funzioni di vigilanza che la normativa vigente assegna al Comitato, e che si esplicano in attività diverse di regolazione e di controllo, non sempre trovano riscontro in strumenti organizzativi ed operativi adeguati alla delicatezza e alla severità dell'impegno necessario. Sommarariamente, al Comitato è richiesto di svolgere le seguenti attività:

Attività di informazione:

- raccolta ed elaborazione di dati, costituzione, aggiornamento continuo e divulgazione di un quadro informativo completo sul sistema dei servizi idrici;
- presentazione annuale di una relazione al Parlamento;
- predisposizione di rapporti periodici.

• Attività di regolazione:

- predisposizione del Metodo tariffario normalizzato, da proporre al Ministro dell'Ambiente;
- predisposizione di una o più convenzioni tipo di cui agli artt. 151 e 161 del D.Lgs. 152/2006, da trasmettere al Ministro dell'Ambiente;
- emanazione di direttive per la trasparenza della contabilità delle gestioni;
- definizione dei livelli minimi di qualità dei servizi.

• Attività di controllo:

- verifica della corretta redazione del Piano d'Ambito e dei conseguenti atti di affidamento del servizio;
- controllo delle modalità di erogazione dei servizi;
- tutela e garanzia dei diritti degli utenti;
- accertamento degli atti posti in essere in attuazione del D.Lgs. 152/2006 e di eventuali violazioni, anche ai fini della proposizione delle opportune azioni innanzi agli organi costituzionali competenti.

Il corretto svolgimento di tali attività comporta consistenti benefici per la Pubblica Amministrazione e per la collettività in generale, ma purtroppo deve confrontarsi con l'insufficienza di risorse umane, strutturali e finanziarie del Comitato, solo parzialmente compensata dalla competenza, dallo spirito di sacrificio e dalla volontaria collaborazione di operatori istituzionali terzi (Regioni, AATO, altri Ministeri).

A fronte di questa situazione, appare singolare che la constatazione di alcune insufficienze nell'azione del Comitato offra a taluni il pretesto per proporre radicali cambiamenti nel modello istituzionale di regolazione e controllo, invece di accelerare l'adozione di essenziali ma appropriati provvedimenti di rafforzamento del Comitato esistente, che consentirebbero di sfruttare pienamente le grandi potenzialità e la notevole esperienza accumulata.

Alla luce di quanto esposto, il Comitato ritiene che per poter esercitare con maggiore efficacia il proprio ruolo, occorra un suo rafforzamento istituzionale che può provenire solo da specifici atti normativi riguardanti:

- la determinazione delle tariffe, come avviene nel caso di analoghi organismi di vigilanza in altri Paesi europei, giacché la sola facoltà di elaborare una proposta di

metodo tariffario, la cui approvazione è affidata all'esclusivo volere del Ministro, si è rilevata inadeguata a garantire al Servizio tempestive, organiche e coerenti scelte di politica tariffaria, capaci, fra l'altro, di coniugarsi con le esigenze proposte dalle diverse realtà e specificità regionali;

- la concertazione con le Regioni dei contenuti essenziali ed obbligatori delle "Convenzioni tipo", così da fornire le indicazioni e gli strumenti utili e necessari alle Autorità o Enti d'ambito per redigere "contratti" il più completi possibile e in grado di delineare la ripartizione dei rischi fra concedente e concessionario;
- la potestà di ratificare i Piani d'ambito, in relazione alla corretta determinazione delle tariffe, dopo aver proposto le linee guida e i contenuti minimi necessari per la loro redazione ed approvazione da parte delle Autorità o Enti d'ambito;
- il rafforzamento del sistema informativo per sviluppare la concorrenza per comparazione, che rappresenta una forma di competizione basata sulla possibilità di confrontare le prestazioni di soggetti che operano nello stesso settore ma in territori diversi;
- l'attribuzione di competenze sanzionatorie nei confronti dei soggetti a diverso titolo inadempienti.

Sul piano organizzativo, i provvedimenti necessari, tutti adottabili per via amministrativa, sono mirati al fine di eliminare qualsiasi limitazione funzionale derivante dal rapporto con il Ministero dell'Ambiente, con vantaggio diretto sull'autonomia e sulla efficacia della attività di regolazione e di controllo e riguardano:

- la copertura e la continuità di una pianta organica di non più di trenta unità, con adeguata presenza delle professionalità guida necessarie per le attività istruttorie ed ispettive;
- adeguate disponibilità dirette di bilancio, aggiuntive ai costi del personale e dei membri del Comitato, necessarie ad acquisire beni strumentali, competenze esterne per consulenze specialistiche, promuovere studi e ricerche di approfondimento.

I provvedimenti elencati, finora rimasti sotto soglia o per disattenzione o per mancanza di volontà, comporterebbero un impegno finanziario assolutamente sostenibile e un riflesso diretto nell'efficienza del Comitato, con significativi benefici nell'attuazione dei compiti sociali ed economici che ad esso sono attribuiti.

7 Considerazioni conclusive

Dai dati e dalle considerazioni che precedono, si traggono le seguenti conclusioni sulla situazione al 31 dicembre 2007:

Sull'organizzazione

Dei 92 ATO previsti dalle leggi regionali, ne sono stati insediati 91 (corrispondenti al 93,4% della popolazione italiana). Di essi, 81 (pari al 79% della popolazione) hanno formalmente completato gli adempimenti della pianificazione, mentre solo in 67 Ambiti si è giunti all'affidamento del Servizio. La frammentazione delle gestioni si è fortemente ridotta: i soggetti affidatari risultano, infatti, 106, numero di un ordine di grandezza inferiore a quello dei soggetti preesistenti alla riforma.

In una parte rilevante del Paese la riforma non è stata invece attuata e sopravvivono la vecchia organizzazione e le vecchie gestioni. Una parte significativa della popolazione italiana (il 21%) si trova quindi in una condizione di svantaggio sotto il profilo della qualità e dello sviluppo del servizio.

Il processo di applicazione delle legge 36/94 è stato purtroppo molto lento, oltre che ancora incompleto. Non può essere infatti dimenticato che sono passati quattordici anni dalla sua approvazione e che solo nella seconda metà di questo periodo il processo si è accelerato ed ha avuto esiti positivi.

Il risultato complessivo raggiunto è, comunque, di grande rilevanza sociale ed economica, tale da poter costituire premessa per una rapida e compiuta attuazione della riforma, con la realizzazione dell'obiettivo di dar vita nel nostro Paese ad un moderno "servizio dell'acqua" in grado di garantire prestazioni efficienti e di qualità per i cittadini e per l'ambiente.

Sulla normativa

Le ragioni della lentezza, della incompletezza e delle imperfezioni del processo di costruzione del sistema vanno innanzitutto ricercate:

- nella mancanza di una forte funzione di regia, sollecitazione e monitoraggio dell'attuazione della legge 36/94, così come richiederebbe l'attuazione di ogni riforma;
- nel mancato adeguamento di alcune scelte che dalla progressiva attuazione della riforma sono risultate via via poco valide ed efficaci, e tra esse principalmente il modello di governo degli ATO, la cui debolezza è all'origine di molte delle inadempienze, dei limiti e dei difetti che si registrano. Fattore tanto più influente per il mancato rafforzamento delle possibilità e modalità di intervento sostitutivo;
- nella approvazione, viceversa, di numerose norme correttive, adottate anche di recente, senza un adeguato raccordo al contesto generale e intervenute, a volte, in modo sporadico e/o contraddittorio, come frutto di percorsi legislativi diversi, con il solo risultato di destabilizzare e rallentare il processo di riorganizzazione e di affidamento dei servizi e anche di attenuare l'interesse imprenditoriale verso il servizio. Ciò vale in particolare per quelle norme riguardanti le modalità di

affidamento, la natura giuridica dei soggetti affidatari del servizio, l'attribuzione delle funzioni di governo degli ATO e le possibilità di raggiungere dimensioni e caratteristiche veramente "ottimali" degli ATO stessi, auspicabilmente diminuendone il numero;

- nell'aver compiuto "mezze scelte" e non "scelte piene" e nel non aver quindi dotato il sistema di un efficace e penetrante funzione di regolazione e controllo a livello sia centrale che periferico.

Su regolazione e controllo

Il processo di attuazione della legge non è stato sorretto da un adeguato sistema di regolazione e controllo, in cui le funzioni di Stato, Regioni ed Enti locali, associati nelle Autorità o Enti d'ambito, fossero efficacemente coordinate, identificando in modo chiaro ruoli e responsabilità spettanti a ciascun livello istituzionale. Una prima importante risposta a questa esigenza può venire dal valorizzare meglio la natura di organo misto Stato/Regioni del Comitato, ai fini di una migliore sinergia tra i due livelli istituzionali, che elimini ogni incertezza in merito alla attività di regolazione riguardante alcuni aspetti fondamentali del SII quali la valutazione della pianificazione d'ambito, la fissazione dei principi per la determinazione delle tariffe, i contenuti delle convenzioni tipo e i livelli essenziali delle prestazioni del servizio, in modo da poter stabilire univocamente i "paletti" entro i quali deve realizzarsi "la regolazione per contratto" che compete alle Autorità o Enti d'Ambito nei confronti dei gestori.

A questo ultimo riguardo, fra gli aspetti più critici che devono essere affrontati e risolti ci sono quelli riguardanti la distribuzione dei rischi e della asimmetria informativa tra soggetto regolatore e soggetto regolato nonché quello delle norme di revisione tariffaria e delle connesse penalità in caso di inadempienza.

Tutto il sistema della regolazione deve essere poi supportato da un più completo chiarimento del ruolo dell'Ente Locale, oggi oscillante tra la funzione di "regolatore" e la funzione di "gestore", con il risultato che spesso le due funzioni coesistono, configurando in tal modo un vero e proprio "conflitto di interessi" con, a volte, la conseguenza di manifeste inosservanze delle norme e della giurisprudenza nazionale e comunitaria.

La soluzione deve passare necessariamente attraverso la revisione del modello di governo degli ATO e il rafforzamento del ruolo di governo delle Regioni.

Sul quadro conoscitivo

Condizione essenziale per un buon funzionamento del sistema è la disponibilità di un quadro completo e statisticamente significativo di dati tecnici, gestionali ed economico-finanziari, dalla elaborazione dei quali ricavare tutte le informazioni utili a tenere aggiornati il Parlamento, il Governo, le Regioni e il Comitato, fornendo ad essi le basi di conoscenza necessarie per i provvedimenti di rispettiva competenza. Un tale sistema è anche la condizione per favorire e adottare nuovi sistemi di regolazione e controllo fondati sulla comparazione, dai quali possa derivare anche un incentivo al miglioramento della "concorrenza per il mercato" e in ultima analisi della qualità del servizio reso all'utente.

Il quadro conoscitivo disponibile non è ancora soddisfacente, poiché presenta numerosi punti di debolezza che riguardano il grado di copertura del sistema, l'attendibilità dei dati,