

LO STATO DELL'ACQUA

**Manuale operativo
per la regolazione
del servizio idrico integrato**

a cura di
**Alessandro Mazzei
Massimiliano Cenerini
Francesca Spinicci**

FrancoAngeli



**Associazione Nazionale
Autorità e Enti di Ambito**

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



ECONOMIA e POLITICA INDUSTRIALE

Il testo è stato ultimato nel gennaio 2017.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

LO STATO DELL'ACQUA

**Manuale operativo
per la regolazione
del servizio idrico integrato**

**a cura di
Alessandro Mazzei
Massimiliano Cenerini
Francesca Spinicci**



FrancoAngeli

Copyright © 2017 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Prefazione pag. 13

Lo stato dell'acqua. La regolazione del servizio idrico nazionale, di *Alessandro Mazzei* » 15

PARTE I STATO DEL SERVIZIO, GOVERNANCE E METODOLOGIE TARIFFARIE

1. Perché regolare il servizio idrico integrato, di *Francesca Spinicci* » 21

2. L'attuale quadro regolatorio, di *Francesca Spinicci e Cristina Tei* » 25

2.1. L'evoluzione della regolazione economica dalla Legge Galli a oggi » 25

2.2. L'architettura istituzionale » 32

2.3. La regolazione ambientale, di *Lucia Cecchi e Luciano Franchini* » 42

3. Gli strumenti della regolazione economica, di *Monica Passarelli, Enrico Passerini, Morena Pacifico e Silvia Beltrametti* » 55

3.1. Analisi delle metodologie tariffarie secondo la teoria economica tra *price-cap* e *rate-of-return* » 55

3.2. La convenzione tipo » 64

3.3. Qualità contrattuale del servizio » 67

3.4. Unbundling » 72

PARTE II
STRUMENTI OPERATIVI
NEL NUOVO CONTESTO REGOLATORIO

4. L'affidamento del servizio , di <i>Alessandra Francesconi e Marisa d'Agostino</i>	pag.	85
4.1. Le recenti innovazioni contenute nel decreto Sblocca Italia e nella legge di stabilità	»	85
4.2. Ricognizione delle gestioni esistenti	»	87
4.3. I nuovi affidamenti	»	88
4.3.1. La scelta della forma di gestione	»	89
4.3.2. I requisiti per l'affidamento <i>in house providing</i>	»	91
4.3.3. La gara per la scelta del socio privato o l'affidamento a terzi	»	92
5. La convenzione di affidamento , di <i>Fulvio Riccio e Cristina Tei</i>	»	94
5.1. Predisposizione della convenzione di gestione sulla base della convenzione tipo.	»	94
5.2. Gli allegati	»	99
5.3. La Rinegoziazione	»	100
5.3.1. La Rinegoziazione nel Diritto Internazionale ed Europeo	»	100
5.3.2. La rinegoziazione nel Diritto Interno	»	101
5.3.3. Convenzione tipo del SII e Direttiva comunitaria 2014/23/UE	»	102
6. Il piano di ambito: una nuova concezione nell'impianto normativo del decreto ambientale , di <i>Andrea Cappelli e Luciano Franchini</i>	»	104
6.1. Aspetti generali nella pianificazione del SII	»	104
6.2. La ricognizione delle infrastrutture e l'individuazione delle criticità	»	109
6.3. Il Piano degli Investimenti	»	116
6.4. Il Modello gestionale e organizzativo	»	121
6.5. Il Programma degli Interventi e il Piano Economico Finanziario	»	129
6.6. L'approvazione dei progetti previsti nel Piano d'Ambito	»	130

7. Il piano economico finanziario , di <i>Monica Passarelli, Letizia Danesi, Fulvio Riccio e Enrico Passerini</i>	pag. 134
7.1. L'attività di raccolta e validazione dei dati comunicati dal Gestore sottostanti il calcolo tariffario	» 134
7.1.1. Caratteristiche e finalità dello strumento operativo per raccolta dati	» 135
7.1.2. Finalità e soggetti titolari dell'attività di validazione	» 136
7.1.3. L'attività di validazione: le verifiche di completezza e coerenza dei dati	» 137
7.2. Il calcolo tariffario	» 141
7.2.1. Dal Metodo Normalizzato alla Regolazione AEEGSI	» 141
7.2.2. Elenco delle norme e dei documenti AEEGSI sulla metodologia tariffaria	» 142
7.2.3. La metodologia tariffaria AEEGSI: i principi tariffari, caratteristiche e finalità	» 143
7.2.4. Margini di discrezionalità degli EGA	» 149
7.3. La predisposizione del Piano tariffario, del Conto Economico e del Rendiconto Finanziario della gestione del SII	» 149
7.4. La relazione di accompagnamento	» 153
7.5. I requisiti di bancabilità attraverso i principali indicatori economico-finanziari	» 154
7.5.1. Gli indicatori AEEGSI e il concetto di equilibrio economico finanziario	» 155
7.5.2. Gli indicatori degli Istituti di credito e gli ulteriori requisiti di bancabilità AEEGSI	» 157
8. Tutela del consumatore , di <i>Lorenzo Furia, Giampiero Acciaioli e Roberta Scotti</i>	» 160
8.1. Gli orientamenti dell'Autorità in materia di qualità del servizio	» 160
8.2. La Carta della qualità del Servizio	» 164
8.3. Il Regolamento del Servizio	» 167
8.3.1. La natura del Regolamento del servizio	» 167
8.3.2. La struttura del Regolamento del servizio	» 168
8.4. La conciliazione	» 170
8.4.1. Le caratteristiche della conciliazione nei servizi pubblici locali	» 170
8.4.2. Le esperienze degli EGA	» 172

8.4.3. Gli sviluppi futuri della conciliazione	pag.	173
8.5. Le agevolazioni tariffarie e la tutela delle utenze deboli	»	174
9. Il sistema di controllo , di <i>Francesca Lucarini, Stefano Santandrea, Massimo Principi e Italia Pepe</i>	»	178
9.1. Premessa – Il controllo della gestione del SII da parte dell’EGA	»	178
9.2. La verifica degli investimenti sottostanti la scelta dei quadranti regolatori (Delibera n. 643/2013/R/idr)	»	179
9.3. La trasmissione periodica dei dati e gli obblighi di comunicazione da parte del Gestore ai sensi della convenzione	»	185
9.4. Organizzazione e verifica del flusso dati della convenzione ai fini del controllo della gestione del SII	»	188
9.4.1. La banca dati e la gestione del flusso informativo	»	188
9.4.2. Controllo degli standard tecnici legati alla realizzazione degli investimenti	»	188
9.4.3. Controllo degli standard tecnico-organizzativi	»	190
9.4.4. Controllo degli standard di qualità contrattuale	»	191
9.4.5. La raccolta dei dati tecnico-gestionali per conto di AEEGSI	»	192
9.4.5.1. Premessa	»	192
9.4.5.2. Modalità operative raccolta dati AEEGSI	»	193
9.4.5.3. Chiusura rilevazione	»	196
9.5. La disciplina degli scarichi in pubblica fognatura e le competenze degli enti di governo dell’ambito	»	197
9.5.1. La normativa	»	197
9.5.2. Il sistema dei controlli sugli scarichi in pubblica fognatura e la potestà sanzionatoria dell’ente di governo dell’ambito	»	199

INDICE DELLE FIGURE

Figura 1 – Distretti idrografici individuati (in corso di revisione con l’eliminazione del distretto pilota del Serchio)	pag.	46
Figura 2 – Procedure di infrazione 2004/2034 – Agglomerati coinvolti per Regione nel 2016 (Totali 81)	»	49
Figura 3 – Procedure di infrazione 2009/2034 – Agglomerati coinvolti per Regione (Totale 34)	»	50
Figura 4 – Procedure di infrazione 2014/2059 – Agglomerati coinvolti per Regione (Totale 817)	»	51
Figura 5 – Quadro di sintesi	»	64
Figura 6 – Piano d’Ambito	»	108
Figura 7 – Schemi regolatori previsti nella Delibera AEEGSI 664/15	»	109
Figura 8 – Schema del procedimento	»	132
Figura 9 – Le attività per la predisposizione del PEF	»	135
Figura 10 – La composizione del VRG	»	146
Figura 11 – Portale AEEGSI – Procedura inserimento dati	»	194

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 – Stato di avanzamento a febbraio 2016 per la procedura di infrazione 2004/2034	pag.	50
Tabella 2 – Stato di avanzamento a febbraio 2016 per la procedura di infrazione 2009/2034	»	50
Tabella 3 – Stato di avanzamento a febbraio 2016 per la procedura di infrazione 2014/2059	»	51
Tabella 4 – Criticità dei PdI correlate alla Direttiva 91/271/CEE	»	52
Tabella 5 – Misure di enforcement: indennizzi automatici, sanzioni e penali	»	70
Tabella 6 – Conti Annuali Separati (CAS)	»	75
Tabella 7 – Attività e comparti di separazione contabile	»	76
Tabella 8 – Servizi comuni e Funzioni Operative Condivise	»	77
Tabella 9 – Codifica Macro Interventi del SII	»	117
Tabella 10 – Scheda tipo di uno schema acquedottistico	»	120
Tabella 11 – Scheda tipo di uno schema fognario	»	121
Tabella 12 – Standard di qualità specifici	»	123
Tabella 13 – Standard di qualità generali	»	126
Tabella 14 – La documentazione a supporto dell’attività di validazione	»	139
Tabella 15 – Schema Servizi	»	144
Tabella 16 – I Metodi Tariffari AEEGSI	»	145
Tabella 17 – Le componenti tariffarie nel dettaglio	»	148
Tabella 18 – L’evoluzione dei prospetti dei PEF nelle tre delibere AEEGSI	»	151
Tabella 19 – I contenuti della Relazione di Accompagnamento	»	154
Tabella 20 – Indicatori di redditività e liquidità previsti da AEEGSI	»	155

Tabella 21 – Indicatori di redditività e liquidità previsti da AEEGSI	pag.	184
Tabella 22 – Obblighi di comunicazione previsti a livello nazionale dall’AEEGSI	»	185

PREFAZIONE

L'ANEA nasce l'11 maggio 2004 con lo scopo di indirizzare e dare supporto all'azione degli Enti e Autorità di Ambito, promuovendo il loro sviluppo sociale, culturale e tecnico su scala nazionale.

Nel corso degli anni, è stata testimone delle numerose evoluzioni legislative che hanno interessato il settore idrico, quali:

- il D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 c.d. Norme in materia ambientale che ha regolamentato il servizio idrico con la previsione di una gestione per ambiti e di un'autorità d'ambito cui viene conferita personalità giuridica, deputata ad organizzare il servizio, a scegliere il modello di gestione e ad affidare la stessa a terzi;
- l'art. 23 bis del D.L. n. 112/2008, convertito in Legge n. 133/2008 e modificato dal D.L. n. 135/2009 convertito in Legge n. 166/2009 che restringe la rosa dei possibili modelli di gestione dei servizi pubblici locali, quindi anche del servizio idrico, a favore dell'affidamento attraverso gara o a società miste con socio privato scelto con gara. L'articolo di legge lascia spazio all'affidamento cosiddetto *in house* solo dietro specifiche condizioni;
- l'art. 2, c. 186-bis della Legge n. 191/2009 che abolisce le Autorità d'Ambito come previste dall'art. 148 del D.Lgs. n. 152/2006 delegando alle singole Regioni la riattribuzione delle funzioni svolte delle AATO ad altro ente secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;
- la Legge n. 214/2011 che ha affidato il ruolo di regolatore nazionale all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (dal dicembre 2013, anche per il servizio idrico).

E, in ottemperanza al proprio ruolo, ha svolto negli anni:

- funzioni di promozione, di assistenza e coordinamento delle attività delle singole realtà di Ambito dislocate sul territorio;
- azioni di approfondimento sulle problematiche inerenti l'organizzazione, la programmazione e il controllo del Servizio Idrico Integrato, nonché sulla tutela dei consumatori-utenti;
- interventi ed iniziative su aspetti di interesse generale riguardanti l'organizzazione dei servizi idrici;
- rapporti collaborativi e scambi di esperienze con le rappresentanze degli Organismi di controllo sui servizi idrici degli altri Paesi della Comunità europea o di altre realtà nazionali.

L'insieme dei cambiamenti legislativi menzionati e il ruolo di regolatore nazionale affidato all'AEEGSI hanno, innegabilmente, rafforzato l'intero sistema. Agli enti di governo d'ambito è stato riconosciuto il ruolo di centro di raccordo tra il regolatore nazionale e il proprio territorio e, al contempo, essi hanno potuto consolidare e mettere a sistema le proprie conoscenze e competenze pur nei limiti strutturali derivanti dalle attuali disposizioni legislative in materia di Pubblica Amministrazione.

Il manuale che presentiamo è, senza dubbio, il frutto delle esperienze e delle competenze che abbiamo maturato e rafforzato in questi anni nella pratica della regolazione e con esso si vuole contribuire alla crescita della conoscenza e alla diffusione delle migliori pratiche che l'esperienza della regolazione ha consolidato a livello nazionale e internazionale.

Si è trattato, e si tratta, di un lavoro ricco, faticoso e molto impegnativo che offriamo alla comunità scientifica e professionale, sicuri di poter dare un contributo a tutti coloro che "seguono" il settore idrico, soprattutto grazie al fatto che siamo i soggetti che operano sul campo confrontandosi ogni giorno con il territorio e con tutti i soggetti coinvolti.

A tutti coloro che hanno dato il proprio contributo va il mio personale ringraziamento.

Ai lettori, ai tecnici, agli studenti, agli addetti ai lavori l'auspicio che il manuale possa essere uno strumento per conoscere e approfondire uno dei servizi pubblici locali più sensibili nel panorama nazionale.

Marisa Abbondanzieri
Presidente ANEA

LO STATO DELL'ACQUA LA REGOLAZIONE DEL SERVIZIO IDRICO NAZIONALE

di *Alessandro Mazzei**

Com'è noto, il Servizio Idrico Integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua a usi civili e di fognatura e depurazione delle acque reflue e di scarto. Tale definizione è stata introdotta in Italia con la Legge Galli già nel 1994 ed è rimasta invariata sino ad oggi, mentre molto è cambiato nel resto della normativa e nel quadro regolatorio complessivo. Soprattutto, dalla regolazione attuata esclusivamente per contratto, cioè la convenzione di gestione, si è giunti alla regolazione per contratto e per provvedimenti di un regolatore centrale, diventando la regolazione, col passare degli anni, sempre più complessa e articolata.

Per definire al meglio lo stato delle cose attorno a questo tema, l'ANEA ha ritenuto che fosse il tempo di offrire ai lettori professionali (che quindi si occupano di questi temi per lavoro, per studio o per funzione amministrativa), un manuale sulla regolazione del Servizio Idrico Integrato, che possa fornire le principali chiavi di accesso ad un mondo spesso indecifrabile anche per molti operatori ed amministratori pubblici.

Nel campo della regolazione dei servizi idrici, siamo di fronte a un'eccezione italiana nel panorama europeo, in quanto solo nel nostro Paese si prevede l'interazione di due soggetti attivi: il regolatore locale (cioè gli enti di governo di ambito) e il regolatore nazionale (vale a dire l'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas ed il Sistema Idrico, generalmente indicata come AEEGSI). Siamo di fronte, quindi, a una regolazione multilivello che rende più intrecciate le competenze e più complicati i processi decisionali. Ma, anche per le autorità stesse, si rende necessario conoscere approfonditamente i rispettivi ruoli e ambiti di operatività, al fine di evitare sovrapposizioni o, peggio, contrapposizioni.

* Direttore Generale, Autorità Idrica Toscana.

Il cambio di paradigma normativo e la regolazione multilivello hanno prodotto alta complessità e maggiore articolazione. E oggi sono richieste conoscenze sempre più approfondite e multidisciplinari, che devono essere ancora pienamente sviluppate, soprattutto tra i regolatori locali.

Nella regolazione del Servizio Idrico Integrato, entrano in gioco aspetti molto diversi ma anche molto connessi tra di loro, a partire dalla pianificazione degli investimenti alla qualità commerciale, dalla tutela del consumatore alla pianificazione economico-finanziaria con la ricorrente questione tariffaria, sempre all'attenzione dell'opinione pubblica. Anche per questa complessità e multidisciplinarietà delle problematiche, abbiamo ritenuto indispensabile e necessario effettuare un tentativo di fornire un quadro chiaro e completo che metta in luce le interrelazioni tra i vari argomenti e i vari provvedimenti regolatori.

Nonostante la complessità italiana e le difficoltà della regolazione, possiamo senz'altro attestare che il quadro normativo, che per tanti anni è stato mutevole, incerto e soprattutto incompleto, oggi appare più definito e stabile. Infatti, da vari anni, non cambia ad ogni legge finanziaria (o di stabilità, che dir si voglia) come avveniva prima. Anche qualora si ritenga necessario aggiornare il D.Lgs. n. 152/2006 (che decreta sulle "Norme in materia ambientale") non ci si attende che, in un'ipotetica revisione, ci sia uno stravolgimento dell'impianto esistente.

Resta, tuttavia, ancora molto da fare per rendere completi e definitivi i provvedimenti regolatori dell'AEEGSI. Resta da portare a compimento le regole su alcuni aspetti basilari, come i criteri di programmazione degli investimenti e l'articolazione tariffaria. Così come devono essere ancora affrontati organicamente aspetti importanti come le modalità di controllo sull'operato del gestore da svolgere a livello locale e a livello nazionale e, sopra ogni cosa, la definizione dei costi standard del servizio.

Certamente la regolazione non ha caratteristiche statiche nel tempo, ma è per sua natura un processo dinamico. Pertanto, anche un manuale sulla regolazione dovrà essere costantemente aggiornato ed integrato nel corso del tempo. Tuttavia, se non ci saranno – come auspichiamo – stravolgimenti dell'assetto normativo e della *governance* del settore del Servizio Idrico Integrato, questo manuale può rappresentare la base di futuri aggiornamenti e di opportune integrazioni.

Nella progettazione di questo manuale abbiamo immaginato uno strumento realizzato dagli operatori della regolazione soprattutto per gli operatori della regolazione, quindi con un approccio e un taglio editoriale molto

operativi, cercando di evidenziare i problemi da affrontare e i vincoli da rispettare quando ci si pone professionalmente davanti ai vari temi della regolazione stessa.

Tuttavia, come già detto, questo manuale può essere uno strumento utile anche per coloro che si avvicinano all'argomento del Servizio Idrico Integrato per motivi di studio e di ricerca, quali studenti e ricercatori di università, di agenzie e di organismi internazionali. Inoltre, vuole rappresentare uno strumento anche per gli stessi gestori del Servizio Idrico Integrato, per gli operatori finanziari e creditizi e per gli amministratori pubblici e gli operatori dell'informazione che devono conoscere bene quali sono le "regole del gioco".

Entrando nel dettaglio, il manuale si compone di due parti distinte tra loro e, pur tuttavia, collegate.

La prima parte è più generale e teorica, e tenta di fornire una visione d'insieme della regolazione e i cenni storici fondamentali per districarsi nella complessa stratificazione normativa, a partire dalla basilare Legge Galli.

La seconda parte intende essere molto più operativa, in quanto vi si analizzano i singoli strumenti da utilizzare nelle varie fasi della regolazione, a partire dalla fase di affidamento del servizio al gestore fino a quella del controllo periodico e costante da parte delle autorità sull'operato del gestore stesso.

Non è un caso che un prodotto editoriale del genere nasca dall'Associazione Nazionale degli Enti d'Ambito, cioè dall'ANEA. Il motivo sta nel fatto che ANEA sente forte il dovere e il compito di accompagnare, anche con questo strumento, il difficile e spesso tortuoso processo di consolidamento della regolazione del Servizio Idrico Integrato in Italia. La larga base associativa dell'associazione (che ormai comprende oltre l'85% degli Enti di governo di Ambito italiani, per popolazione rappresentata), ci consente di conoscere in maniera approfondita le principali problematiche che si incontrano comunemente in queste attività e di valutare e diffondere le migliori esperienze e le migliori pratiche maturate durante le varie fasi della regolazione stessa.

Dunque, questo manuale vuole essere l'occasione per far emergere il meglio delle esperienze nazionali e diffondere le migliori pratiche. Per questo lo intendiamo come un'occasione di crescita dell'intero sistema e di ciascun operatore del SII.

Infine, si rende necessario (ma per parte mia è un piacere) ringraziare la Presidente di ANEA che, dal primo momento, ha saputo cogliere l'importanza di questo progetto editoriale e ha dato il sostegno perché si concretizzasse. Così come è doveroso ringraziare tutti gli autori che, gratuitamente e fuori dalle loro ordinarie e pressanti attività lavorative quotidiane, hanno dedicato tempo, energia e competenza alla redazione del manuale.

PARTE I

STATO DEL SERVIZIO, GOVERNANCE E METODOLOGIE TARIFFARIE

La prima parte del manuale ha lo scopo di fornire un quadro generale, introducendo i principali elementi che compongono l'attuale regolazione del Servizio Idrico Integrato in Italia. Dopo una breve premessa che illustra le principali motivazioni che stanno alla base della regolazione del settore (Cap. 1), si passa a una analisi del quadro regolatorio, ripercorrendone sinteticamente l'evoluzione, dal primo significativo intervento di riorganizzazione a livello nazionale (Legge Galli) fino ad arrivare all'attuale architettura istituzionale (Cap. 2). Dopo aver quindi presentato l'evoluzione e la cornice entro la quale si muove la regolazione economica, viene analizzato un ulteriore elemento strettamente connesso con questa ultima: la regolazione ambientale.

Rimandando alla seconda parte per un'analisi delle diverse tematiche con un taglio più operativo, vengono poi presentati i principali elementi attraverso i quali si declina la regolazione economica (Cap. 3). In primo luogo viene affrontato il tema dei metodi tariffari, illustrando il percorso sviluppato negli anni (dal Metodo Normalizzato fino all'impostazione dell'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico) mediante la chiave di lettura delle diverse metodologie individuate nella letteratura economica. Viene poi analizzato l'elemento della regolazione per contratto rappresentato dalla convenzione e dai suoi allegati. Tra questi vi è anche la Carta del Servizio, principale strumento per la regolazione della qualità contrattuale. Quest'ultima viene analizzata in un paragrafo dedicato, anche attraverso le inevitabili intersezioni con gli aspetti tariffari. Infine viene presentato il tema dell'*unbundling*, la cui disciplina è ancora in divenire, quale base fondamentale per diversi aspetti legati alle determinazioni tariffarie.