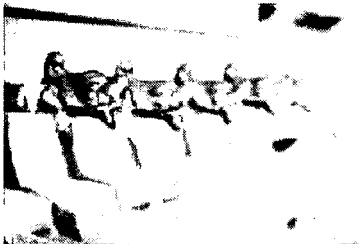


di S.B.

Certificati blu, tariffa unica, fine dei localismi: settore idrico chiamato a evolversi

Gli spunti emersi dalla VII Conferenza diritto energia organizzata da Gse e Roma Tre: incremento tariffario, crescita dimensionale, commissario unico per superare infrazioni su depurazione; le ricette per stimolare gli investimenti

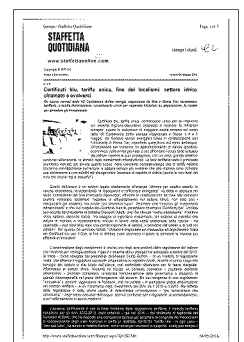


Certificati blu, tariffa unica, commissario unico per gli interventi sul sistema fognario-depurativo necessari a risolvere le infrazioni europee: queste le indicazioni di maggiore novità emerse nel corso della VII Conferenza diritto energia organizzata a Roma, il 4 e 5 maggio, dal Gestore servizi energetici (Gse) in collaborazione con l'Università di Roma Tre, incentrata quest'anno sul tema dell'acqua. Un'occasione per condurre un approfondimento di natura giuridico-economica, nella prima giornata, e per affrontare il nodo dello sviluppo del settore insieme ai suoi protagonisti, con un unico grande obiettivo

condiviso all'orizzonte: lo stimolo degli investimenti infrastrutturali. La leva tariffaria resta il principale strumento indicato per servire questo scopo, nella crescente consapevolezza che le tariffe italiane dovranno inevitabilmente aumentare, e appare sempre più evidente che alle imprese sono richieste una dimensione e una solidità tali da agevolare l'accesso al capitale di debito (poche le voci fuori dal coro che intona "big is beautiful").

Quello dell'acqua è un settore legato strettamente all'energia "almeno per quattro aspetti: la risorsa idroelettrica, la sostenibilità, la regolazione e l'efficienza energetica", ha detto in apertura dei lavori il presidente del Gse Francesco Sperandini, offrendo la collaborazione del Gse alle istituzioni qualora volessero sostenere "iniziative di efficientamento nel settore idrico, non solo con i meccanismi già esistenti, ma anche con strumenti nuovi". Strumenti che "premino gli investimenti infrastrutturali" e che sul modello dei Certificati bianchi potrebbero chiamarsi "Certificati blu". Un'idea ben accolta dal presidente di Utilitalia Giovanni Valotti, che l'ha ritenuta "molto interessante". Il settore idrico italiano, secondo Valotti, "ha bisogno di importanti investimenti. Un sistema di incentivi che induca le imprese a comportamenti virtuosi in favore della tutela ambientale della risorsa – ha osservato – può senz'altro dare una spinta importante al settore, a beneficio dell'utente e di tutti noi cittadini". Per questo, ha concluso Valotti, "Utilitalia è disponibile ed interessata ad approfondire l'idea dei Certificati blu con il Gse, al fine di definire nuovi strumenti in grado di stimolare le imprese più efficienti e innovative".

L'incentivazione degli investimenti è anche uno degli assi portanti della regolazione del settore che l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (Aeegsi) ha sviluppato a partire dal 2012. Si tratta – come spiegato dal presidente dell'Aeegsi Guido Bortoni – di un modello di regolazione mista, che affianca il regolatore nazionale indipendente ai regolatori locali, mirante in primo luogo allo sviluppo del settore e alla tutela dell'utenza, con particolare attenzione per le fasce disagiate. Affacciatisi al settore idrico, l'Autorità ha trovato un contesto normativo – risultante dall'esito referendario – piuttosto complesso, un'elevata frammentazione della governance e situazioni di grande disomogeneità sul piano dell'erogazione del servizio. Da qui l'esigenza di una regolazione "innovativa" e persino "aggressiva, di frontiera", che ha portato – in particolare grazie all'evoluzione del metodo tariffario – a un incremento degli investimenti del 55% tra il 2012 e il 2015. Ma l'effetto della regolazione è stato anche quello di determinare un'evoluzione – "più lamarckiana che darwiniana" – degli stessi operatori dell'acqua, spinti al confronto con il regolatore, al consolidamento, a un "rafforzamento in senso moderno".



L'auspicio dell'Autorità è che la base fondante della regolazione tariffaria, il metodo tariffario transitorio per gli anni 2012-2013, esca indenne – già nel 2016 – dal sindacato di legittimità del Consiglio di Stato, che ha disposto una consulenza tecnica per accertare la congruità dei meccanismi di riconoscimento degli oneri finanziari in tariffa (v. Staffetta 16/10/15). Tariffa che – in ogni caso – “non può tutto”, ha tenuto a ribadire Bortoni; sono necessari strumenti a supporto, quale può essere il

Fondo di garanzia per le opere idriche previsto dal Collegato ambientale o gli hydrobond, spesso evocati dallo stesso Bortoni in altre occasioni. A tale considerazione il presidente dell'Autorità ha affiancato un appello: ogni leva deve poggiare su un fulcro che, nel caso del settore idrico, è il contesto locale formato da Enti d'Ambito, gestori, enti locali; “se il fulcro è ben posizionato – ha affermato Bortoni – anche la leva tariffaria potrà fare un buon lavoro”. Quanto ai prossimi interventi del regolatore, Bortoni ha annunciato l'approvazione (avvenuta ieri) di una delibera per uniformare il servizio di misura sul territorio nazionale, nonché l'intenzione di adottare provvedimenti per declinare la tariffa in maniera progressiva “moderna”, come strumento anti-spreco (secondo una logica opposta a quella assunta per il settore elettrico, in cui la tariffa progressiva va eliminata per “promuovere il vettore elettrico del futuro”). In ambito idrico, ha concluso il presidente dell'Aeegsi, sarà introdotta una fascia di esenzione per utenti in stato di particolare disagio economico.

Sul problema della tutela degli utenti, in presenza di diritti non uniformemente assicurati sul territorio nazionale, è tornato il presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Giovanni Pitruzzella, evidenziando il ruolo dell'Antitrust – fermo restando il lavoro a monte svolto dall'Aeegsi – che si inserisce negli “spazi vuoti” per difendere gli interessi degli utenti. Tutela da garantire pur “senza gravare con oneri eccessivi sulle imprese”. Altro aspetto sottolineato da Pitruzzella è la positiva evoluzione della normativa più recente, che ha mosso passi importanti per “l'apertura alla concorrenza per il mercato”. In questo senso sono apprezzabili la versione della proposta di legge “Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque” da poco approvata dalla Camera dei deputati (v. Staffetta 21/04), che equipara le diverse forme di affidamento possibili eliminando il conferimento di una priorità all'in house, e lo schema del Testo unico sui servizi pubblici locali che prevede un attento vaglio delle ragioni che conducono a un affidamento diretto. L'apertura al mercato è vista con favore anche dal ministero dello Sviluppo economico, come rimarcato dal capo di Gabinetto Vito Cozzoli, che la ritiene anche la via per favorire gli investimenti. Sulle procedure di affidamento, ha osservato Cozzoli, si va sempre più verso un modello europeo, ferme restando la governance pubblica dell'acqua e la necessità di una regolazione “rigorosa e indipendente”.

Che l'acqua, pur vista come bene nella fruizione individuale del servizio, sia indissociabile dalla gestione del servizio (e quindi dagli investimenti) e dalla regolazione lo ha ricordato Andrea Zoppini, ordinario di Istituzioni di diritto privato presso l'Università degli Studi di Roma Tre, che ha sottolineato anche come il livello degli investimenti non sia una “variabile dipendente dal modello proprietario”: gara o affidamento diretto possono servire l'interesse pubblico in modi diversi. L'invito a superare l'impostazione ideologica “privato contro pubblico” è del resto stato enfatizzato da tutti i partecipanti alla Conferenza, che hanno riconosciuto altresì l'impatto estremamente positivo della regolazione indipendente sul settore, finalmente percepito come più stabile. Ne è derivato anche un maggiore interesse dei soggetti finanziatori, come sottolineato da Simona Camerano di Cassa depositi e prestiti (Cdp) nel corso di una tavola rotonda: “Cdp guarda all'idrico come settore da finanziare”, ha detto Camerano, rilevando come negli anni passati si sia fatto meno di quanto si sarebbe potuto proprio per via dell'incertezza che aleggiava nel settore. Il piano industriale della Cassa prevede 24 miliardi di euro per il finanziamento delle infrastrutture nei prossimi 5 anni, parte di queste risorse potrebbe essere attratta dagli operatori idrici; quanta parte, dipenderà dalla loro solidità e stabilità.

Proprio la capacità di finanziarsi, e di farlo attingendo a diverse fonti, è legata anche alla dimensione degli operatori, come evidenziato da molti interventi: aggregazioni e scala industriale le parole d'ordine ricorrenti. Controcorrente la posizione di Massimo Mucchetti, presidente della Commissione Industria del Senato, secondo cui anche la “crescita dimensionale a priori” o la privatizzazione come necessità sono assunti ideologici da cui bisognerebbe sgomberare il campo. Ma la questione della dimensione, è stato sottolineato, investe anche il perimetro gestionale: come testimoniato da Alessandro Mazzei, coordinatore tecnico-scientifico di Anea e direttore dell'Autorità idrica toscana, il passaggio da più Ato a un unico Ambito regionale consente importanti risparmi per le amministrazioni, oltre che economie di scala nella gestione. Il direttore generale dell'Acquedotto Pugliese, Nicola Di Donna, ha invece fatto notare che ragionando in termini di bacino idrografico la dimensione ottimale può anche essere sovra-regionale. Il lungo percorso di distacco dai localismi, ha auspicato la vicepresidente di Utilitalia Catia Tomasetti, dovrebbe essere diretto almeno da una “cabina di regia” nazionale.

Il dibattito sviluppatosi nell'ambito della tavola rotonda ha toccato nuovamente il tema della tariffa: al generale accordo in merito all'ineludibile destino di incremento tariffario con cui l'Italia dovrà fare i conti – tombale il monito di Andrea Bossola, direttore Area idrica di **Acea**: "dovremmo investire 5 miliardi di euro l'anno da qui all'eternità", con gli effetti che ne conseguono in termini tariffari – e alla condanna altrettanto generalizzata dell'uso strumentale che della tariffa hanno fatto talune amministrazioni locali, si è aggiunta l'invocazione della tariffa unica, da molti ritenuta strumento di equità e solidarietà nazionale. A dare il la un intervento di Alessandro Mazzei, che ha chiamato in causa i divari tariffari ingiustificati rispetto ai costi di gestione: "si possono accettare le differenze dovute a morfologia e orografia dei territori – ha osservato – ma non quelle derivanti da criteri differenziati circa le scelte sugli investimenti; tali scelte devono riflettersi in tariffa, che o incorpora gli

investimenti o deve incorporare i danni ambientali che i mancati investimenti producono". Cauti il direttore generale di **MM**, **Stefano Cetti**, secondo cui la tariffa unica sarebbe plausibile solo se si raggiungesse un livello minimo generalizzato di efficienza industriale, altrimenti si rischierebbe di finanziare gestori inefficienti. Per Nicola Di Donna e Andrea Bossola, invece, il problema dell'efficienza atterrebbe semplicemente alle scelte del regolatore, in grado di distribuire premi e penalità proprio in base all'efficienza del singolo gestore. Contrari all'ipotesi della tariffa nazionale si son detti il sindaco di Siena Bruno Valentini e la deputata del Pd Chiara Braga.

A concludere i lavori della Conferenza è stato il ministro dell'Ambiente Gian Luca Galletti (v. discorso in allegato), che ha sottolineato la necessità di superare l'attuale frammentazione gestionale – il 25% dei Comuni gestisce il servizio in economia, il 15% presenta gestioni anomale e solo il 60% gode di una gestione coerente con la normativa vigente – e l'importanza di favorire investimenti adeguati che consentano il superamento del gap infrastrutturale del paese. Depurazione e fognatura in particolare, ha ricordato, presentano un deficit del 20-25%, con punte in alcune aree che si attestano attorno al 50%, situazione valsa all'Italia le ben note due condanne della Corte di giustizia dell'Ue (riguardanti 81 agglomerati sopra i 15.000 abitanti equivalenti e altri 34 sopra i 10.000), nonché un parere motivato riferito ad 814 agglomerati superiori a 2.000 abitanti, distribuiti in tutte le Regioni ad eccezione del Molise. Per accelerare gli interventi nelle aree più in ritardo, commissariati dal governo (5 i commissari nominati, per 73 interventi da 806 milioni di euro complessivi), Galletti ha prospettato l'avvento di un commissario unico dotato di poteri aggiuntivi rispetto a quelli ad oggi previsti, prendendo atto del fatto che sinora "non vi sono state le accelerazioni sperate". "Proprio ieri – ha informato il ministro – abbiamo fatto il punto con gli uffici della Commissione e anche da Bruxelles emerge la necessità di una scelta chiara e forte da parte del nostro Paese".

Sono in arrivo, ha poi fatto sapere Galletti, i Dpcm attuativi del Collegato ambientale in materia di tariffa sociale e morosità (data la complessità dei provvedimenti, ha spiegato il ministro, i decreti sono in ritardo e sforeranno i 21 giorni). Il primo è finalizzato a sostenere le utenze domestiche residenti disagiate assicurando un quantitativo minimo vitale di acqua (50 litri al giorno per persona) e garantendo, al contempo, il rispetto del principio del "chi inquina paga" e del principio della copertura dei costi. L'Aeegsi dovrà definire la fascia di consumo annuo alla quale applicare una tariffa agevolata e prevedere un bonus acqua per utenti e nuclei familiari in accertate condizioni di disagio economico-sociale, corrispondente al corrispettivo annuo che l'utente dovrebbe pagare per il quantitativo minimo vitale. Quanto alla morosità, il relativo decreto indicherà i criteri e i principi sulla base dei quali l'Autorità dovrà determinare le proprie direttive, tenendo conto di una serie di fattori rilevanti. Il decreto indica espressamente le misure per il contenimento della morosità che l'Autorità dovrà disciplinare, individuando anche le utenze che non possono subire la sospensione dell'erogazione idrica per morosità; alle utenze morose non disagiate potrà essere sospesa la fornitura solo se le fatture non pagate superano complessivamente l'importo annuo dovuto per un consumo ricadente nella fascia agevolata. In cantiere, infine, anche il Fondo di garanzia per le opere idriche, a cui il ministero dell'Ambiente sta lavorando di concerto con il ministero delle Infrastrutture.