

## **Osservazioni dell'ANEA al DCO 542/2015/R/idr dell' AEEGSI del 12 novembre 2015 “Schema di convenzione tipo per la gestione del servizio idrico integrato – contenuti minimi essenziali”**

L'ANEA (Associazione Nazionale Enti e Autorità di Ambito) presenta le proprie osservazioni al documento per la consultazione 542/2015/R/IDR dell'AEEGSI, “Schema di convenzione tipo per la gestione del servizio idrico integrato – contenuti minimi essenziali” di seguito DCO 542/2015.

### **Premessa**

In primo luogo si rileva che la struttura della convenzione prospettata risulta sostanzialmente mutata rispetto ai precedenti DCO. Si ritiene, inoltre, che rispetto alla struttura attualmente prevista dalle convenzioni vigenti sul territorio nazionale quella proposta risulta, in molti casi, dissimile. Di conseguenza, l'adeguamento delle Convenzioni potrebbe essere un lavoro complesso, considerato anche il termine di 180 giorni entro cui gli EGA dovranno portare a compimento detta attività. Sotto questo profilo si evidenzia che vi sono EGA che dovranno aggiornare più di una convenzione di gestione, e che vi sono convenzioni le cui modifiche, per espressa previsione in seno alla convenzione stessa od al contratto di finanziamento, debbono essere preliminarmente sottoposte all'attenzione del soggetto finanziatore e talvolta all'approvazione dello stesso.

Da quanto emerge dal DCO 542/2015, vi sono molti aspetti che introducono elementi di incertezza che potrebbero andare ad influire sul finanziamento degli investimenti, come ad esempio il fatto che sembra che le convenzioni debbano essere aggiornate ad ogni periodo regolatorio e il rinvio ad altri provvedimenti (ad esempio per le definizioni).

Inoltre, tra gli obblighi dell'Ente di Governo dell'Ambito non risulta mai espressamente quello del controllo e della validazione dei dati inviati dai gestori, se non circoscritto ad eventuali ulteriori provvedimenti emanati in aggiunta a quelli dell'AEEGSI. Questo però non appare coerente con il ruolo di pianificazione e determinazione tariffaria.

**Q1. Anche alla luce delle analisi e delle considerazioni riportate, ulteriormente approfondite nei paragrafi che seguono, si condivide l'impostazione generale prospettata? Motivare la risposta.**

I due principali aspetti che emergono analizzando l'impostazione generale della proposta di convenzione tipo attengono all'eshaustività della struttura dell'indice ed alle tematiche la cui trattazione viene deferita ad ulteriori provvedimenti, ma che dovranno comunque trovare spazio nell'indice generale. Per quanto riguarda il primo punto, le principali tematiche che non trovano trattazione sono le seguenti:

- a) riscatto, risoluzione e recesso;
- b) deleghe in merito a espropri e conferenze;
- c) canone di concessione per le convenzioni ante 2006;
- d) acque meteoriche;

- e) controllo;
- f) disciplina di dismissioni dei beni;
- g) divieto di subconcessione;
- h) arbitrato/clausola compromissoria.

Degli aspetti sopra elencati, quelle ai punti b), e), f), h) potrebbero essere lasciate alla facoltà degli EGA, mentre le restanti sarebbe opportuno trovassero collocazione nella convenzione tipo in modo omogeneo a livello nazionale (e quindi nella convenzione tipo predisposta dall'Autorità).

Quanto al trattamento della raccolta ed all'allontanamento delle acque meteoriche e di drenaggio urbano è un tema, questo, che presenta rilevanti problematiche anche da un punto di vista delle responsabilità.

Lo schema di convenzione tipo proposto:

- all'art. 1 definisce le "altre attività idriche" (che il Gestore non è obbligato a svolgere, come da definizione di cui al DCO 542/2015), comprendendovi alla lett. e) il comparto in questione, con conseguenti riflessi tariffari;
- sempre all'art. 1 ricomprende la stessa attività sotto "Servizio Idrico Integrato" lett. b) - definizione peraltro estensiva rispetto a quella espressa dall'art. 141/2 D.Lgs 152/06 - che il gestore deve obbligatoriamente svolgere. Ciò si pone in rapporto di incoerenza rispetto alle norme prima indicate. Alla stessa lett. b) si prevede che, ai fini della determinazione dei corrispettivi e laddove non si tratti già di attività incluse nel SII alla data di pubblicazione del provvedimento, le attività siano da considerare incluse tra quelle "non idriche che utilizzano anche infrastrutture del servizio idrico integrato".

Tale impostazione non aiuta a fare chiarezza circa le competenze e responsabilità del Sistema Idrico Integrato (EGA e Gestore). Peraltro, laddove tali competenze siano attribuite al SII si ritiene che potrebbe essere necessario specificare una quota tariffaria definita in base alle superfici scolanti e non sui mc erogati dal servizio acquedotto, in quanto non sarebbe corretto far incidere maggiormente tali oneri sulle famiglie numerose e con consumi idrici maggiori.

Essendo pendente ricorso al Consiglio di Stato su tali tematiche, sarebbe opportuno che la convenzione tipo non entrasse nel merito della regolamentazione delle acque meteoriche rimandando ogni decisione definitiva all'esito del giudizio. Inoltre, si pone all'attenzione dell'Autorità il tenere conto degli effetti della collocazione delle acque meteoriche sull'attività di benchmark.

Al fine di avere un approccio il più possibile omogeneo a livello nazionale, potrebbe essere opportuno predisporre da parte dell'AEEGSI delle linee guida esemplificative degli aspetti che potrebbero essere lasciati alla facoltà degli EGA e di quelli che non trovano trattazione in attesa di ulteriori approfondimenti necessari. Si tratta di quanto elencato al punto 1.10: esplicitazione del set di indicatori benchmark da utilizzare ai fini della definizione di equilibrio economico-finanziario; disciplina della cessazione anticipata per fatto del gestore; valorizzazione dei costi relativi al subentro; obbligo di subentro nelle garanzie e nelle obbligazioni relative ai contratti di finanziamento in essere da parte del gestore entrante.

**Q2. Si condividono le disposizioni puntuali riportate nello schema di convenzione tipo di cui all'Allegato A? Motivare la risposta fornendo eventuali proposte di integrazione o modifica.**

Titolo I Disposizioni generali

In merito alle definizioni, si pone all'attenzione dell'Autorità il fatto che queste non sono sufficienti per permettere un inquadramento esaustivo e che non dia spazio ad interpretazioni. Ad esempio, non sono presenti le definizioni dei seguenti aspetti che sarebbe importante disciplinare: le “cause di forza maggiore” (fondamentale per l'attribuzione dei rischi) ed il “grossista”. Inoltre, dovrebbero essere formulate in modo più chiaro le definizioni di “vendita all'ingrosso” (possono essere qualificati come grossisti solo i soggetti gestori?) e di “equilibrio economico-finanziario” (la definizione dovrebbe essere rivista e ampliata, dal momento che è collegata anche alle responsabilità delle parti).

Un tema che necessiterebbe di una trattazione più esaustiva è quello delle gestioni conformi. Non viene fornita una definizione operativa che faccia chiarezza su tale fattispecie e fornisca agli Enti di Governo dell'Ambito strumenti adeguati per valutare in modo corretto le gestioni esistenti nel proprio territorio (come già sottolineato nelle osservazioni al DCO 406/2015/R/idr). Questo, anche alla luce del fatto che gli ultimi interventi a livello normativo (“Sblocca-Italia”) sembrano aver ricondotto la valutazione di conformità di tali gestioni alla normativa vigente all'epoca dell'affidamento<sup>1</sup>.

Per quanto riguarda l'articolo 2, si rileva che l'impostazione del contenuto non sembra essere molto coerente con il titolo (oggetto), posto che tratta i principali obblighi del gestore e dell'EGA. Questi però vengono anche ripresi all'interno degli articoli 14 e 15 che trattano gli ulteriori obblighi delle parti. Potrebbe essere opportuno che l'esplicitazione degli obblighi sia contenuta in un unico articolo in modo organico.

Inoltre, si pone all'attenzione dell'Autorità che la formulazione generica in merito ai rischi contenuta all'interno del punto 2.3 dell'articolo 2, potrebbe avere effetti negativi sui soggetti finanziatori, non delimitando in modo preciso tale aspetto.

Nell'articolo 5 si rileva il fatto che la durata della concessione non può essere stabilita come conseguente al Piano degli Interventi. L'impostazione dovrebbe essere quella per cui, in via preliminare, viene fissata la durata dell'affidamento ed in seguito vengono redatti il Piano degli Interventi e il Piano Economico-Finanziario. Tale impostazione potrebbe essere coerente con la realizzazione di grandi opere, ma non con una concessione il cui obiettivo è garantire un servizio in modo continuativo.

Sempre all'articolo 5 viene affrontato il tema dell'estensione della durata dell'affidamento. In merito a tale tema si richiama l'art. 3bis, c. 2bis, d.l. 138/2011 conv. in l. 148/2011, introdotto dall'art. 1, c. 609 lett. b), l. 190/2014<sup>2</sup>. Prospettare che la nuova scadenza possa, al massimo, coincidere con quella fissata per il periodo regolatorio *pro tempore* vigente è

1 Al comma 2 dell'art. 172 del D.Lgs. 152/06 prevede infatti quanto segue: “Al fine di garantire il rispetto del principio di unicità della gestione all'interno dell'ambito territoriale ottimale, il gestore del servizio idrico integrato subentra, alla data di entrata in vigore della presente disposizione, agli ulteriori soggetti operanti all'interno del medesimo ambito territoriale. Qualora detti soggetti gestiscano il servizio in base ad un affidamento assentito in conformità alla normativa *pro tempore* vigente e non dichiarato cessato *ex lege*, il gestore del servizio idrico integrato subentra alla data di scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto”

limitativo, in contrasto con la norma riportata, e pregiudizievole dell'obiettivo da essa perseguito di incentivare i processi aggregativi. Lo strumento di estensione della durata dell'affidamento è infatti fondamentale per stimolare i processi di aggregazione gestionale e pervenire al Gestore Unico d'Ambito. Limitarne l'efficacia può bloccare anche la concretizzazione di percorsi già in essere. Dall'altra parte, l'estensione della durata quale strumento per il ripristino dell'equilibrio economico finanziario dovrà avere carattere di *extrema ratio*.

Si ritiene, quindi, che la convenzione tipo non debba indicare un limite massimo all'estensione della durata considerato che l'Autorità in applicazione delle disposizioni di legge potrà valutare le proposte degli Enti d'Ambito in merito. In ogni caso, potrebbe essere espressamente previsto che la proroga non vada oltre il termine di 30 anni, termine massimo dell'affidamento previsto dalla lettera b) comma 2 dell'articolo 151 del D.Lgs. 152/06.

### Titolo II Piano di Ambito

Si pone all'attenzione dell'Autorità l'eventualità di modificare il titolo in "Piano di Ambito e schema regolatorio", per renderlo più esplicativo del contenuto.

Per quanto riguarda l'articolo 7, sarebbe forse opportuno cambiare il titolo in "Aggiornamento relativo al periodo regolatorio", per essere più coerente con il contenuto. Non è chiaro, inoltre, se sia una facoltà o un obbligo per l'EGA aggiornare all'inizio di ogni periodo regolatorio anche la Convenzione, in quanto viene sempre richiesta la coerenza tra i singoli documenti che compongono il Piano d'Ambito. Per quanto riguarda l'alea c) del punto 7.1 potrebbe essere previsto un aggiornamento *una tantum* della convenzione tipo, prevedendo per i successivi periodi regolatori una clausola residuale di adeguamento automatico di quelle parti della convenzione che dovessero risultare in contrasto con successive deliberazioni dell'AEEGSI.

Ulteriore aspetto che dovrebbe essere chiarito è il concetto di Piano di Ambito alla luce del nuovo sistema regolatorio, strutturandosi attraverso una cornice generale atemporale e una programmazione degli interventi.

In un'ottica di completezza e omogeneità con gli altri provvedimenti, si suggerisce inoltre all'alea b) del punto 7.1 di riprendere quanto previsto al punto 4.5 dell'Allegato A alla Delibera 643/2013/R/idr, prevedendo quindi piano tariffario, conto economico e rendiconto finanziario. Si evidenzia, inoltre, che la redazione della convenzione tipo potrebbe essere

---

2 "L'operatore economico succeduto al concessionario iniziale, in via universale o parziale, a seguito di operazioni societarie effettuate con procedure trasparenti, comprese fusioni o acquisizioni, fermo restando il rispetto dei criteri qualitativi stabiliti inizialmente, prosegue nella gestione dei servizi fino alle scadenze previste. In tale ipotesi, anche su istanza motivata del gestore, il soggetto competente accerta la persistenza dei criteri qualitativi e la permanenza delle condizioni di equilibrio economico-finanziario al fine di procedere, ove necessario, alla loro rideterminazione, anche tramite l'aggiornamento del termine di scadenza di tutte o di alcune delle concessioni in essere, previa verifica ai sensi dell'articolo 143, comma 8, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, effettuata dall'Autorità di regolazione competente, ove istituita, da effettuare anche con riferimento al programma degli interventi definito a livello di ambito territoriale ottimale sulla base della normativa e della regolazione di settore"

l'occasione per fare chiarezza in merito allo stato patrimoniale ed alla definizione di PEF regolatorio.

### Titolo III Strumenti per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario

Come già osservato, si sottolinea la necessità di fornire una definizione rivista e ampliata di equilibrio economico-finanziario. Inoltre, in merito al mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario è necessario tenere presente che il PEF del gestore e il PEF dell'EGA non necessariamente coincidono.

All'articolo 9, viene prevista la possibilità per il Gestore di presentare istanza di equilibrio in caso di circostanze straordinarie. Sarebbe utile fornire una declinazione di queste ultime, anche a titolo esemplificativo per permettere una corretta allocazione di rischi e responsabilità, come ad esempio: variazione dei volumi, eventi meteorici eccezionali (alluvioni,...), incremento dei costi passanti, livelli eccezionali di morosità.

In merito all'articolo 10, potrebbero essere aggiunte all'elenco dell'alinea a), punto 10.1, le seguenti fattispecie: revisione dell'articolazione tariffaria (nel caso dei volumi), FONI, revisione/aggiornamento del canone di concessione.

Per quanto riguarda il procedimento per la determinazione e approvazione delle misure di riequilibrio, si fa presente che le tempistiche prospettate per gli EGA sono troppo ristrette. Comprendendo che in molti casi tempistiche troppo dilatate potrebbe aggravare la situazione di squilibrio, e dal momento che il maggior carico di lavoro è in capo agli EGA, si propone di invertire le tempistiche con quelle previste per AEEGSI, prevedendo per questa ultima l'estensione in caso di presenza di istanza di perequazione.

### Titolo IV Cessazione e subentro

Si fa presente che le modalità di passaggio del personale sono collegate alla forma di gestione.

In merito all'articolo 13, le tempistiche prospettate sembrano essere troppo ristrette, in modo particolare nel caso in cui si decida di ricorrere alla modalità della gara. Se come sembra, la determinazione del valore di subentro è legata alla metodologia tariffaria, tale determinazione non dovrebbe essere effettuata dal Gestore, ma dall'EGA. È importante tenere presente che il valore residuo del Gestore in caso di subentro (in altre parole le immobilizzazioni) è diverso dal valore di riscatto effettivamente corrisposto al momento del subentro (che dovrebbe includere ad esempio magazzino, crediti relativi a conguagli,...).

### Titolo V Ulteriori obblighi tra le parti

Come già sottolineato in precedenza, sarebbe auspicabile una trattazione omogenea all'interno di un unico articolo degli obblighi sia del gestore che dell'EGA. Si ritiene fondamentale che venga fornita una specifica definizione, sia di grossista, che di *common carriage*, prevedendo eventualmente una procedura più snella per la determinazione delle tariffe per entrambe queste tipologie di soggetti.

Partendo dalle definizioni ad oggi contenute nel D. Lgs. 152/2006 e nella deliberazione AEEGSI 643/2013, per la discriminazione fra grossista e *common carriage*, si suggeriscono i seguenti passaggi.

- Definizioni:
  - Il **servizio idrico integrato** (SII) è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e depurazione delle acque reflue, ovvero da ciascuno di suddetti singoli servizi, compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali
  - **Gestore** del servizio idrico integrato o gestore del SII è il soggetto che, in virtù di qualunque forma di titolo autorizzativo e con qualunque forma giuridica, gestisce uno o più servizi facenti parte del SII in un determinato territorio, ivi inclusi i Comuni che li gestiscono in economia.
  - **Grossista** è il soggetto che eroga ad altri soggetti, diversi dagli utenti finali domestici, il servizio di captazione e/o adduzione e/o distribuzione e/o potabilizzazione e/o fornitura di acqua all'ingrosso e/o i servizi di fognatura e depurazione, anche funzionali a più ATO; ai fini della procedura di calcolo tariffario, è considerato tale anche il gestore del SII che delega ad altro gestore del SII la fatturazione del servizio.
  - **Common carriage** è l'uso condiviso di un'infrastruttura idrica gestita da un soggetto non regolato, diverso dal grossista, per fornire acqua e/o servizi di fognatura e depurazione anche ad altre tipologie di utenti non soci
- I soggetti che svolgono le attività **pubbliche** di cui sopra sulla base di un titolo concessorio o equivalente sono i **soggetti regolati**. I soggetti regolati che erogano il servizio agli utenti finali domestici sono **gestori**.
- I soggetti regolati che erogano ad altri soggetti, diversi dagli utenti finali domestici, il servizio di captazione e/o adduzione e/o distribuzione e/o potabilizzazione e/o fornitura di acqua all'ingrosso e/o i servizi di fognatura e depurazione, anche funzionali a più ATO sono **grossisti**.
- I soggetti che svolgono l'attività del servizio idrico di cui sopra in forma privata (es. società di industriali per la depurazione, società agricole per l'acquedotto, ecc.) non sono regolati. Se vi è uso condiviso di un'infrastruttura idrica gestita da un soggetto non regolato, diverso dal grossista, per fornire acqua e/o servizi di fognatura e depurazione anche ad altre tipologie di utenti non soci si ha **common carriage**, con la possibilità di calcolare i servizi all'ingrosso forniti con il criterio del costo marginale.

In merito all'articolo 14, potrebbe essere aggiunto un ulteriore punto riguardo al controllo dell'attività del gestore, raccolta e validazione dati. I punti a) e d) sono già presenti in altre parti della proposta di testo della convenzione.

Per quanto riguarda l'articolo 15, si rilevano le seguenti criticità:

- alinea i) sarebbe opportuno trasferire tutte le opere, gli impianti e le canalizzazioni direttamente al Gestore subentrante e non all'EGA;
- alinea k) penali e sanzioni fino a questo momento non sempre venivano corrisposte direttamente, ma spesso venivano decurtate da quanto riconosciuto nelle determinazioni tariffarie successive;
- alinea m) sarebbe più opportuno che fosse previsto un aggiornamento delle ricognizioni ad un intervallo di tempo stabilito.

In merito all'articolo 16 ed ai rapporti tra EGA, Gestore ed un terzo soggetto grossista preme sottolineare che la convenzione di gestione disciplina il rapporto tra Gestore ed Ente di Governo dell'Ambito, come previsto all'articolo 151 del D.Lgs. 152/06, ma non è in grado di disciplinare i rapporti tra questi ed il grossista. I rapporti con i soggetti grossisti potranno trovare disciplina in provvedimenti dell'AEEGSI.

#### Titolo VI Penali e sanzioni

In merito all'articolo 17, sembra che all'EGA spetti solo l'applicazione di penali aggiuntive. Sorge quindi il dubbio sul soggetto tenuto invece alla determinazione delle penali, non è chiaro se sia la stessa Autorità. Inoltre, non è ancora chiaro in quale documento finale verranno definiti dall'AEEGSI gli standard uniformi sulla base dei quali l'EGA potrà poi declinare degli standard aggiuntivi. Emerge pertanto la necessità di coordinare contenuti e tempistiche dei documenti finali riguardanti lo schema di convenzione tipo, la regolazione della qualità contrattuale e il Metodo Tariffario Idrico per il secondo periodo regolatorio, sia in funzione dei tempi previsti dal DCO per l'adeguamento delle convenzioni esistenti, che per la determinazione da parte degli EGA entro questi medesimi tempi dei valori minimi e massimi delle penali per la violazione degli standard minimi.

#### Titolo VII Disposizioni finali

In merito alla garanzia fideiussoria a copertura di 5 anni di gestione, la convenzione tipo riprende quanto previsto all'interno dell'art. 151 del D.Lgs. 152/06. Dal momento che si tratta di un obbligo derivante dalla normativa, potrebbe non trovare disciplina all'interno della convenzione. Si potrebbe ritenere che solo gli affidamenti successivi all'entrata in vigore della parte III del D.Lgs. 152/06 e smi siano subordinati a quest'ultima fideiussione, mentre quelli precedenti restano regolati dai rispettivi accordi.

Si evidenzia, inoltre, che tale previsione sia particolarmente gravosa dal punto di vista economico, anche alla luce del fatto che va ad essere coperta attraverso la leva tariffaria. Tale previsione appare, altresì, superata dalla attuale metodologia tariffaria, essendo la logica sottostante non più conforme con quest'ultima. Infatti se prima i costi sostenuti venivano riconosciuti ex-ante, con le metodologie tariffarie dell'ultimo periodo regolatorio che prevedono un riconoscimento ex-post la problematica sembra essere ridimensionata.

In merito a quanto previsto all'articolo 19, ed in particolare relativamente alla competenza di controllo posta in capo agli Enti d'Ambito sugli obblighi dei Comuni, ai sensi del comma 1-bis dell'art. 3-bis del d.l. 138/2011 (introdotto dall'art. 1, comma 609, della l. 190/2014) nel caso di affidamento in house, si rileva che le competenze di controllo, in virtù della convenzione di affidamento, sono esercitate dall'EGA nei confronti del Gestore. Ci si chiede quindi se la convenzione tipo possa ritenersi la sede e lo strumento opportuni per stabilire tale obbligo di controllo, che dovrebbe essere, in ogni caso, limitato agli aspetti relativi all'equilibrio economico-finanziario. Non sembra che gli Enti d'Ambito abbiano competenze di controllo nei confronti dei Comuni.

In merito a quanto stabilito all'interno dell'articolo 20, si ritiene che sia difficile inserire degli importi precisi. Tale previsione potrebbe essere ricompresa per omogeneità tra gli obblighi del Gestore, senza però indicarne gli importi.

Infine, si suggerisce di aggiungere all'articolo 22 un ulteriore punto all'interno dell'alea c) che preveda Piano degli Interventi e Piano Economico-Finanziario.

*Roma, lì 02 Dicembre 2015*