

IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO E LE PROCEDURE DI DETERMINAZIONE DELLE TARIFFE DOPO IL RECENTE RISULTATO DEL REFERENDUM.

dell'Avv. Anna Cinzia Bartoccioni

Il c.d. "Decreto Sviluppo", ossia il D.L. 13-5-2011 n. 70 al co. 28 dell'art. 10 ha legiferato sulla cessazione del regime transitorio. Analisi di alcune problematiche relative alle due differenti procedure di determinazione delle tariffe idriche: il metodo normalizzato a regime e la metodologia CIPE per il periodo transitorio, che dal 1995 vigono in Italia.

Prima di inoltrarci nelle analisi delle novità che coinvolgono il servizio idrico integrato e le relative tariffe è opportuno richiamare brevemente l'evoluzione normativa. Il risultato dei referendum del 12 e 13 giugno 2011 ha determinato l'abrogazione dell'art. 23 bis del d.l. n. 112/2008 – convertito nella legge n. 133/2008, come modificato dal d.l. 135/2009 (decreto Ronchi), convertito nella l. n. 166/2009 – che disciplinava l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e l'abrogazione parziale dell'art. 154 co. 1 del d.lgs. n. 152/2006¹ (Codice dell'Ambiente) limitatamente alla previsione dell'inserimento nella composizione della tariffa di una quota destinata alla remunerazione del capitale investito e cioè dell'utile del gestore. Da ultimo il c.d. "Decreto Sviluppo", ossia il d.l. 13-5-2011 n. 70 Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia (Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 13 maggio 2011, n. 110), all'articolo 10, rubricato "servizi ai cittadini", dopo aver istituito l'Agenzia nazionale per i servizi idrici dal co. 11 fino al co. 27,

¹ Il testo dell'art. 154, co. 1, d.lgs 152/2006: La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, (dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito) e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga". Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo.

nel successivo co. 28² statuisce sulla cessazione del regime transitorio (nelle more dell'applicazione del Metodo Normalizzato previsto nel Decreto 1 agosto 1996) per la determinazione delle tariffe idriche con specifiche deliberazioni CIPE. Durante i 15 anni successivi alla Legge Galli (l. n. 36/1994) la riorganizzazione del servizio idrico è andata avanti in maniera discontinua, in parte per la scarsa volontà di alcuni Comuni di cedere il controllo sul servizio, in parte a causa di frequenti interventi legislativi che hanno impresso accelerazioni e interruzioni al processo di riforma. La Legge Galli, recepita successivamente nel d.lgs. n. 152/2006 (Codice dell'Ambiente), è un complesso di norme ad esecuzione differita in quanto per la loro concreta attuazione necessitano di una pluralità di interventi legislativi da parte delle competenti autorità centrali e degli enti territoriali. In particolare l'art. 13 tratta l'argomento delle nuove tariffe idriche rimandandolo ad un metodo normalizzato, successivamente elaborato con il d.m. 1 Agosto 1996 (c.d. Metodo Normalizzato). Il sistema tariffario vigente, previsto dalla Legge di riforma del servizio idrico integrato ossia la l. n. 36/1994 (detta anche Legge Galli), è stabilito dal d.m. 1 agosto

² Art. 10, co. 28, D.L. 13-5-2011 n. 70: l'articolo 23-bis, comma 8, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'articolo 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, si interpreta nel senso che, a decorrere dalla entrata in vigore di quest'ultimo, è da considerarsi cessato il regime transitorio di cui all'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 17 marzo 1995, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 maggio 1995, n. 172.

1996, comunemente definito "Metodo Normalizzato". Secondo il Decreto la tariffa è stabilita dall' Autorità dell'ambito territoriale ottimale (AATO) e applicata dal gestore del servizio idrico integrato, precisando che il c.d. Metodo Normalizzato verrà applicato solo al termine di un lungo e complesso procedimento che inizia con l'emanazione della legge regionale e continua con l'insediamento dell'AATO, l'approvazione del Piano d'Ambito e quindi del piano tariffario e finanziario ed infine con l'affidamento del servizio, contestualmente alla firma della convenzione tra il gestore del SII e l'AATO. Il "Metodo Normalizzato", in una logica di "price-cap", definisce le componenti di costo di una Tariffa reale Media (TRM), che la pubblica Autorità d'Ambito confronta, in successivi periodi regolatori (tre anni) fra valori pianificati e a consuntivo del Gestore³. Solo a questo punto il nuovo metodo tariffario può definirsi applicato. Fino a quel momento però si continueranno ad applicare le precedenti procedure, ossia come vedremo, i Provvedimenti CIP e le Deliberazioni CIPE⁴. La l. n. 172/1995 e successivamente la l. 448/1998, ha disposto che, in attesa della completa attuazione della c.d. legge Galli, spetta al CIPE stabilire i criteri per la determinazione e l'aggiornamento delle tariffe del servizio acquedotto, di fognatura e di depurazione. Quindi, dal 1995 ad oggi sono vigenti

³ $TRM_n = \{(C + A + R)_{n-1} * (1 + \Pi + K)\} / V_n$

Dove:

TRM_n = tariffa reale media dell'anno corrente (€/m³);

V = volume d'acqua erogato (m³);

C = costi operativi del gestore (esclusa la gestione finanziaria) al netto del miglioramento dell'efficienza;

A = costo di ammortamento delle immobilizzazioni;

R = remunerazione del capitale investito;

Π = tasso di inflazione programmato per l'anno corrente;

K = limite di prezzo (aumento massimo della tariffa per esempio per maggiori investimenti).

⁴ il DPR n. 373/1994 aveva soppresso sia il Comitato Provinciale Prezzi (CPP) sia il Comitato Interministeriale Prezzi (CIP), attribuendo le residue competenze rispettivamente agli Uffici periferici del Ministero dell'industria (UPICA) ed al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE).

Quest'ultimo infatti, ha ereditato i poteri di indirizzo e di direttiva ai fini della determinazione dei prezzi e delle tariffe di cui all'art. 4 del D.Lgs Luogotenenziale n. 347/1944 e al D.Lgs CPS n. 896/1947.

sul territorio italiano due differenti procedure di determinazione delle tariffe idriche: il metodo normalizzato a regime e la metodologia CIPE per il periodo transitorio "Transitorio-CIPE"⁵. Nel 2011 circa il 30% della popolazione è stata soggetta a quest'ultimo sistema di tariffazione.

Oggi, come già accennato, il co. 28 dell'art. 10 del d.l. 13-5-2011 n. 70 avrebbe disposto la cessazione del regime transitorio a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legge n. 135 del 25 settembre 2009 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 25 settembre 2009, n. 223). Sul punto sorgono dei problemi inerenti l'applicazione degli incrementi tariffari previsti dalla Delibera CIPE n. 117/2008. In particolare, ci si chiede come debbano essere trattati gli incrementi applicati con decorrenza 1 luglio 2010 se il periodo transitorio è cessato alla fine del 2009. Premesso che ci si aspettava la previsione di una decorrenza non retrodatata e con la possibilità di disciplinare anche gli incrementi tariffari per l'anno in corso, l'interpretazione più immediata e ragionevole, potrebbe essere incentrata sulla data della pubblicazione della delibera 117/2008 e non sugli effetti da questa prodotti. Quindi, essendo stata pubblicata il 26 marzo 2009, prima del termine di cessazione del periodo transitorio previsto per la fine del 2009, la delibera Cipe n. 117/2008⁶ è

⁵ la legge 448/1998 al comma 29 dell'art. 31, dispone che, "fino all'entrata in vigore del metodo normalizzato", spetta al CIPE stabilire i criteri, i parametri ed i limiti per la determinazione e l'adeguamento delle tariffe del servizio acquedotto, di fognatura e di depurazione. Per un approfondimento su questo passaggio e in particolare sulla competenza di verifica delle tariffe idriche da parte delle Camere di Commercio: L'attività di verifica delle tariffe idriche nella c.d. "fase transitoria" e la Decisione del Consiglio di Stato n. 2363/2004, G. Castaldi, 2004 ed. Acqualab (http://www.acqualab.it/dettaglio_doc.asp?id=174&p=123&menuindex=5).

⁶ A seguito di tale sentenza n.9673 del 5.11.2008, TAR Lazio che ha praticamente stabilito l'obbligo da parte del C.I.P.E. di adottare direttive con cadenza annuale per l'adeguamento delle tariffe dei servizi idrici, obbligo non osservato per il periodo temporale compreso tra il 2003 ed il 2007, il C.I.P.E. ha emanato, in data 18 dicembre 2008, la delibera n.117 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.71 del 26 marzo 2009 ed avente per titolo "Direttive per l'adeguamento delle tariffe per i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione".

da considerarsi "salva" come anche le tre decorrenze tariffarie previste (26 marzo 2009, 1° luglio 2009 e 1° luglio 2010) e soprattutto l'obbligo di eliminare il minimo impegnato entro il 2010⁷.

La cessazione del periodo transitorio, "di carattere peraltro interpretativo", di cui al co. 28, art. 10, d.l. 70/2011 era già insita nella disposizione di cui al co. 8 dell'art. 23 bis d.l. 25 giugno 2008, n. 112 che ha dispiegato i suoi effetti prima dell'abrogazione referendaria.

Si evidenzia che in ragione di quanto afferma la Corte costituzionale nella sentenza n. 24 del 26 gennaio 2011, di accoglimento del quesito referendario per l'abrogazione del 23 bis, "... all'abrogazione dell'art. 23-bis ... non conseguirebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo ..." l'abrogazione di una norma non porta alla reviviscenza delle norme da questa abrogate e, quindi, il regime transitorio è da considerarsi cessato con l'emanazione dell'art. 23 bis. Tuttavia, le gestioni che operavano e che continuano ad operare di fatto, in mancanza dell'attuazione della legge di riforma dei servizi idrici, potranno continuare ad applicare, nelle more dell'avvio del S.I.I., le tariffe determinate secondo quanto stabilito dalla delibera CIPE 18 dicembre 2008, n. 117, come già accennato precedentemente⁸. Come si evince dal parere n. 8495 del 06/12/2011 della Commissione Nazionale per la Vigilanza sulle Risorse Idriche (Co.N.Vi.R.I.), gli investimenti sono un momento di una più ampia attività di regolazione svolta sia a livello locale che centrale, che se

non attivata in tutte le sue fasi (cioè emanazione della legge regionale, approvazione del Piano d'Ambito, affidamento del servizio, firma della convenzione ecc...) all'epoca della realizzazione degli investimenti non dà la possibilità della remunerazione dei capitali investiti. Alla luce di quanto esposto, in assenza di attuazione della normativa di riforma dei servizi idrici in tutte le sue fasi, non sembra che si possa determinare la tariffa ai sensi del metodo normalizzato di cui al d.m. 1° agosto 1996⁹, infatti, non rientra nella sfera delle competenze dell'AATO la determinazione della tariffa nelle situazioni di regime transitorio che è contraddistinto dal sistema tariffario CIPE. A questo punto preme evidenziare come la Co.N.Vi.R.I, nel parere n. 8338 del 11/11/2011, evidenzia la grave inadempienza delle AATO che a distanza di 15 anni dalla legge Galli non abbiano provveduto all'affidamento del servizio, facendo notare che l'art. 172, d. lgs. 152/2006 ha previsto che "Qualora l'Autorità d'ambito non provveda agli adempimenti di cui ai commi 1 e 2 nei termini ivi stabiliti, la regione, entro trenta giorni, esercita, dandone comunicazione al Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, i poteri sostitutivi, nominando un commissario "ad acta", le cui spese sono a carico dell'ente inadempiente, che avvia entro trenta giorni le procedure di affidamento, determinando le scadenze dei singoli adempimenti procedurali. Qualora il commissario regionale non provveda nei termini così stabiliti, spettano al Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio, i poteri sostitutivi preordinati al completamento della procedura di affidamento".

Per quanto riguarda l'art. 154 del d.lgs. 152/2006, così come modificato dalla recente tornata referendaria, risulta evidente che il principio tariffario della copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio non viene lesa (nel rispetto di quanto stabilito dal-

La delibera prevede sostanzialmente :

1. un recupero degli incrementi tariffari dal 2003 al 2007 per i gestori in regime transitorio con un incremento massimo del 5% che può essere concesso a decorrere dalla data di pubblicazione della delibera sulla Gazzetta Ufficiale (26 marzo 2009);
2. l'adeguamento delle tariffe di acquedotto, fognatura e depurazione per il 2008 (decorrenza 1° luglio 2009);
3. l'adeguamento delle tariffe di acquedotto, fognatura e depurazione per il 2009 (decorrenza 1° luglio 2010).

⁷ Minimo impegnato: è quel volume che viene comunemente fatturato a prescindere dal consumo effettivo.

⁸ Vedi Parere n. 8338 del 11 Nov 2011 della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, http://www.conviri.it/contenuti/Pareri/parere_8338.pdf

⁹ Vedi immagine sull'esaurimento del periodo transitorio delle tariffe idriche determinate con la metodologia CIPE, http://www.acquainfo.it/fileadmin/Materiale_sito/documenti/approfondimenti/fine_cipe.jpg.

la Direttiva Comunitaria CE/60/2000 che, all'art.9 comma 1, recita: “Gli Stati membri tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'allegato III e, in particolare, secondo il principio «chi inquina paga»”). In futuro non si potrà più prevedere in tariffa una “remunerazione” fissa del capitale investito, bensì il reale “costo finanziario” per la realizzazione degli investimenti.

Da notare che lo stesso articolo 154 del d.lgs. 152/2006, al comma 2 recita: “Il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio, su proposta della commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche, tenuto conto della necessità di recuperare i costi ambientali anche secondo il principio “chi inquina paga”, definisce con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua.” e che l'art. 17 comma 3 dello stesso Decreto, al punto 1) chiarisce che fino “fino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 154, comma 2, continua ad applicarsi il decreto ministeriale 1° agosto 1996”. Per questo, fin quando non verrà promulgato l'aggiornamento del Metodo Normalizzato rimangono le disposizioni dettate dal d.m. 1 agosto 1996, comprese quelle relative alla remunerazione del capitale investito. Il problema della remunerazione del capitale, determinata in misura fissa nettamente superiore al reale costo del denaro, era noto, ed erano anche già stati individuati gli strumenti correttivi¹⁰. Occorre sottolineare che oggi, a seguito dell'esito del referendum, difficilmente si potrà ipotizzare un aggiornamento del metodo tariffario che possa prevedere spread o margini, senza limitarsi al riconoscimento del costo (in una logica di “cost pass trough”;

¹⁰ Nel 2011 la Co.N.Vi.R.I. dopo quasi due anni di lavoro ha predisposto non solo l'aggiornamento del “Metodo Normalizzato”, ma ha anche individuato degli “Indicatori di Prestazione” ed ha stilato la “Convenzione tipo”. In particolare, è stata prevista “l'adozione di tassi di remunerazione del capitale investito di tipo flessibile, che tengano conto degli andamenti dei mercati finanziari e delle strutture del piano e delle gestioni” (cfr. Relazione al Parlamento 2009 pag 88).

mero riconoscimento dei costi di capitale che “attraversano” le attività gestionali). Da quanto appena accennato sorge il problema della validità delle precedenti pattuizioni poste in essere prima degli esiti referendari, problema che è stato sollevato da più parti. A parere di chi scrive, traendo spunto dal tentativo di aggiornamento della Regione Emilia Romagna¹¹, una possibile soluzione potrebbe essere quella di suddividere gli investimenti tra quelli già realizzati o avviati, ai quali si applicherebbero gli accordi già posti in essere fra le AATO e i gestori, e i nuovi investimenti a cui si potrebbe applicare un nuovo metodo che tiene conto dell'esito referendario.

Non ci resta che auspicare un intervento che ponga più chiarezza e che identifichi un unico sistema di retribuzione e gestione per il Servizio Idrico integrato.

¹¹ Nel 2006 la Regione Emilia-Romagna, in un tentativo di aggiornamento del metodo normalizzato, ha rigidamente seguito il principio di non retroattività delle norme e nella propria elaborazione di un metodo tariffario regionale (DPGR 49/2006 integrato dal DPGR 274/2007) ha previsto la suddivisione del capitale investito in: “capitale investito iniziale” e “capitale investito successivo all'entrata in vigore del metodo tariffario”, differenziandone il trattamento. La remunerazione del capitale investito iniziale è determinata sulla base degli accordi assunti precedentemente l'entrata in vigore del metodo tariffario regionale (7%). Il tasso di remunerazione del reddito del capitale investito secondo i criteri aggiornati (Interest Rate Swap (IRS) a quindici anni aumentato di un margine “m” omogeneo su tutto il territorio regionale) è applicato al CIN (capitale investito nuovo);



«.....GA.....»