

**DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE  
339/2013/R/IDR**

**FABBISOGNO DI INVESTIMENTI E INDIVIDUAZIONE DEGLI STRUMENTI DI  
FINANZIAMENTO PER IL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI QUALITÀ  
AMBIENTALE E DELLA RISORSA IDRICA  
- PRIMI ORIENTAMENTI -**

*Documento per la consultazione  
Settore di incidenza: servizi idrici*

**25 luglio 2013**

## **Premessa**

*Il presente documento per la consultazione si inquadra nel procedimento avviato con la deliberazione 18 luglio 2013, 319/2013/R/IDR e illustra i primi orientamenti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: l'Autorità) in materia di quantificazione del fabbisogno di investimenti e individuazione degli strumenti di finanziamento per il raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale e della risorsa.*

*Alla pubblicazione del presente documento per la consultazione - che si rivolge in maniera specifica anche ai soggetti istituzionali nazionali, regionali e locali competenti per quanto concerne il processo di pianificazione degli investimenti e la definizione degli obiettivi di qualità della risorsa e di qualità ambientale - seguirà l'organizzazione, nel mese di settembre, di apposite consultazioni inter-istituzionali, precipuamente finalizzati ad assicurare la più stretta e proficua collaborazione.*

*Tutti i soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità le proprie osservazioni e proposte in forma scritta entro il 30 settembre 2013.*

*Le osservazioni e le proposte pervenute saranno pubblicate sul sito internet dell'Autorità. Pertanto, qualora i partecipanti alla consultazione intendano salvaguardare la riservatezza di dati e informazioni, motiveranno tale richiesta contestualmente a quanto inviato in esito al presente documento, evidenziando in apposite appendici le parti che si intendono sottrarre alla pubblicazione. In tale caso i soggetti interessati dovranno inviare su supporto informatico anche la versione priva delle parti riservate, destinata alla pubblicazione.*

***Osservazioni e proposte dovranno pervenire al seguente  
indirizzo di posta elettronica:  
servizi-idrici@autorita.energia.it***

***Autorità per l'energia elettrica e il gas  
Direzione Sistemi idrici  
Unità Qualità Ambientale, Risorsa Idrica e Misura  
piazza Cavour 5 – 20121 Milano  
tel. 02 65565311 fax 02 65565222  
sito internet: [www.autorita.energia.it](http://www.autorita.energia.it)***

## SOMMARIO

<b>1.</b>	<b>Introduzione.....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b><i>Acquis communautaire</i> in materia di tutela del suolo e salvaguardia delle risorse idriche</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Stato di attuazione delle prescrizioni comunitarie e relative priorità di intervento .....</b>	<b>8</b>
	Stato della raccolta e del trattamento delle acque reflue urbane .....	8
	Stato della qualità dell'acqua per il consumo umano .....	12
	Grado di raggiungimento del buono stato per tutti i corpi idrici .....	14
<b>4.</b>	<b>Determinanti degli investimenti idrici e relativo fabbisogno .....</b>	<b>16</b>
	Determinanti degli investimenti .....	17
	Stima del fabbisogno per l'attuazione delle misure programmate .....	19
<b>5.</b>	<b>Alcune opzioni per sostenere gli investimenti nel settore idrico .....</b>	<b>21</b>

## 1. Introduzione

- 1.1 Garantire un'adeguata tutela della risorsa idrica e dell'ambiente è quanto viene richiesto sia a livello comunitario, dove l'acqua è riconosciuta come "un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale"<sup>1</sup>, sia dal legislatore nazionale, il quale, tra i principi generali per la gestione delle risorse idriche annovera il seguente: "le acque costituiscono una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà; qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale"<sup>2</sup>.
- 1.2 Per la parte affidata alla regolazione dell'Autorità, si tratta, in particolare, di adeguare gli strumenti regolatori al fine di allineare il sistema infrastrutturale nazionale agli standard definiti in ambito europeo, assicurando sull'intero territorio i necessari livelli di tutela della risorsa idrica e dell'ambiente in cui essa si trova. Quantificare il relativo fabbisogno di investimenti ed individuare i più efficaci strumenti regolatori per raggiungere gli obiettivi appare di fondamentale importanza. In questo ambito si colloca il presente documento, coerentemente col procedimento per la definizione dei criteri e dei metodi per la riforma della regolazione dei programmi di investimento nel settore dei servizi idrici, avviato dall'Autorità con deliberazione 18 luglio 2013, 319/2013/R/IDR.
- 1.3 Come indicato nel piano strategico 2012-2014, l'azione dell'Autorità è improntata allo sviluppo di una visione strategica di lungo termine, per identificare le modalità con le quali poter supportare le competenti autorità nazionali, regionali e locali nella gestione delle risorse idriche, tenendo conto delle disparità territoriali in materia di risorse naturali, e informare la regolazione a criteri che garantiscano la coerenza delle decisioni tariffarie con le scelte di programmazione, dettate dalle priorità comunitarie, nazionali e locali.
- 1.4 L'esigenza di urgente ammodernamento delle infrastrutture idriche per compensarne il ritardo e deficit creatosi nel corso degli anni – deficit che si manifesta nell'obsolescenza e nelle criticità già da tempo evidenziate, ad esempio, in tema di perdite idriche nelle reti, qualità dell'acqua destinata al consumo umano e impianti di trattamento dei reflui, spesso inadeguati agli standard comunitari – ha ispirato molteplici stime e quantificazioni degli interventi di cui il comparto necessita.
- 1.5 L'OCSE<sup>3</sup> - sulla base delle elaborazioni compiute dagli Enti di Ambito e riportate nei relativi documenti di programmazione - evidenzia un "fabbisogno di investimenti per i servizi idrici pari a 65 miliardi di euro per un periodo di trent'anni, di cui solo il 9,1% proviene da investimenti pubblici, il che corrisponde a 2,2 miliardi di euro all'anno". Tuttavia, gli operatori del settore hanno in più occasioni sottolineato come, per una serie di fattori esogeni rispetto alla gestione quali le ricognizioni carenti, i ritardati aggiornamenti o le mancate revisioni - le valutazioni compiute in sede di pianificazione d'Ambito abbiano, nel tempo, visto ridursi la loro capacità di collegare la situazione esistente con le previsioni di sviluppo del servizio.
- 1.6 Alla luce delle considerazioni che precedono, l'Autorità, col presente documento, intende promuovere l'analisi e l'identificazione dei criteri e delle modalità per la quantificazione del

---

1 Cfr. primo "considerato" della direttiva quadro 2000/60/CE, che a detta della Commissione Europea ha fondato una "moderna, olistica e ambiziosa politica dell'acqua".

2 Cfr. art. 144, comma 2, del D. Lgs. 152/06.

3 Cfr. OCSE, *Rapporto sulle performance ambientali: Italia 2013*, p. 148.

fabbisogno di investimenti, nonché quelli relativi all'individuazione degli strumenti regolatori per programmare il raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale e della risorsa, illustrando alcuni primi orientamenti.

## **2. *Acquis communautaire* in materia di tutela del suolo e salvaguardia delle risorse idriche**

- 2.1 “Negli ultimi tre decenni, la politica dell’UE in materia di acque ha contribuito fattivamente alla protezione delle acque”, come sottolineato dalla Commissione Europea nelle considerazioni di apertura del Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee<sup>4</sup>.
- 2.2 Tuttavia, nonostante i progressi significativi registrati nell’attuazione del coacervo degli atti emanati (direttive e comunicazioni interpretative) - sintetizzati in parte in TAV. 1 – la conformità dell’Italia alle prescrizioni comunitarie appare ancora parziale.
- 2.3 Tra gli strumenti da impiegare per ottemperare a tali prescrizioni, rientrano quelli fiscali o tariffari, compresa l’efficiente quantificazione dei cosiddetti prezzi o costi ombra. Infatti, nel fornire “una valutazione del possibile ruolo della tariffazione dei servizi idrici nel contesto [...] dell’attuazione dell’*acquis* in materia ambientale”<sup>5</sup>, la Commissione riconosce le politiche di prezzo dell’acqua quale mezzo per garantire un uso più sostenibile della risorsa: le stesse politiche, infatti, promuovendo il recupero dei costi dei servizi idrici nell’ambito di ogni specifico settore economico, possono consentire il conseguimento degli obiettivi ambientali in maniera efficace.
- 2.4 La Commissione specifica che “in linea di principio, ogni utilizzatore deve sostenere i costi legati alle risorse idriche da lui consumate, compresi i costi ambientali e quelli delle risorse. I prezzi devono inoltre essere direttamente legati alla quantità di risorse idriche impiegate o all’inquinamento prodotto<sup>6</sup>. In questo modo, essi assumono una funzione incentivante, inducendo gli utilizzatori ad impiegare le risorse idriche in modo più efficiente ed a produrre meno inquinamento”. E prosegue enucleando - fornendone relativa definizione - i costi di cui le politiche di tariffazione debbono tenere conto in logica di *Full Cost Recovery*:
- *costi finanziari*, che comprendono gli oneri legati alla fornitura ed alla gestione dei servizi in questione. Essi includono tutti i costi operativi e di manutenzione e i costi di capitale (quota capitale e quota interessi, nonché l’eventuale rendimento del capitale netto);
  - *costi ambientali*, ovvero i costi legati ai danni che l’utilizzo stesso delle risorse idriche causa all’ambiente, agli ecosistemi ed a coloro che usano l’ambiente (ad esempio una riduzione della qualità ecologica degli ecosistemi acquatici o la salinizzazione e degradazione di terreni produttivi);

---

<sup>4</sup> Comunicazione della Commissione Europea COM(2012) 673, p. 3.

<sup>5</sup> COM(2000) 477 final

<sup>6</sup> “Il prezzo complessivo P pagato da un determinato utilizzatore può essere calcolato come  $F+aQ+bY$ , dove F rappresenta un elemento legato ai costi fissi, alle imposte, ecc.; a la tariffa unitaria applicata alle risorse idriche impiegate; b l’onere unitario per l’inquinamento prodotto; Q la quantità complessiva di risorse idriche consumate; Y l’inquinamento totale prodotto. Una riduzione della quantità complessiva delle risorse idriche impiegate (Q) e/o dell’inquinamento prodotto (Y) determinano una riduzione nel prezzo complessivamente pagato dall’utilizzatore, spingendo pertanto quest’ultimo ad impiegare le risorse idriche in modo più efficiente ed a ridurre l’inquinamento” (COM(2000) 477; p.10)

- *costi della risorsa*, ovvero i costi delle mancate opportunità imposte ad altri utenti in conseguenza dello sfruttamento intensivo delle risorse al di là del loro livello di ripristino e ricambio naturale (ad esempio legati all'eccessiva estrazione di acque sotterranee).

2.5 L'integrazione degli obiettivi economici ed ambientali nelle politiche di tariffazione degli Stati membri varia ancora notevolmente tra i diversi Paesi.

## TAV. 1 – Acquis communautaire

Atto	Riferimento	Contenuto	Atto di modifica/integrazione	Normativa nazionale di recepimento
Direttiva	91/271/CE <sup>7</sup> del 21 maggio 1991	<i>concernente il trattamento delle acque reflue urbane</i>	Direttiva 98/15/CE	D. Lgs. 152/99, successivamente trasfuso nel D.Lgs. 152/2006 (Titolo III, Parte III)
Direttiva	98/83/CE <sup>8</sup> del 3 novembre 1998	<i>concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano</i>	Regolamento (CE) n. 1882/2003 Regolamento (CE) n. 596/2009	D. Lgs. 31/01, come modificato dal D. Lgs. 27/02
Direttiva	2000/60/CE <sup>9</sup> del 23 ottobre 2000	<i>che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque</i>	Direttiva 2006/118/CE sulle acque sotterranee Direttiva 2008/105/CE sugli standard di qualità ambientale	D.Lgs. 152/2006 (Parte III)
Comunicazione	COM(2000) 477 del 26 luglio 2000	<i>Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche</i>		
Comunicazione	COM(2012) 670 del 14 novembre 2012	<i>concernente l'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE). Piani di gestione dei bacini idrografici</i>	Documento di lavoro di accompagnamento sullo Stato membro ITALIA	
Comunicazione	COM(2012) 672 del 14 novembre 2012	<i>Relazione sul riesame della politica europea in materia di carenza idrica e di siccità</i>		
Comunicazione	COM(2012) 673 del 14 novembre 2012	<i>Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee</i>		

Fonte: AEEG

<sup>7</sup> La direttiva 91/271/CE concerne la raccolta, il trattamento e lo scarico delle acque reflue urbane, nonché il trattamento e lo scarico delle acque reflue originate da taluni settori industriali. Il suo scopo è quello di proteggere l'ambiente da eventuali effetti negativi causati dallo scarico di tali acque.

Tale direttiva contiene puntuali disposizioni in merito ai livelli di qualità dei sistemi di raccolta e di trattamento delle acque, nonché di designazione di aree sensibili e stabilisce un calendario, che gli Stati membri devono rispettare, per la fornitura di sistemi di raccolta e di trattamento delle acque reflue urbane in determinate categorie di agglomerati previste dalla direttiva. Gli ultimi agglomerati dovevano adeguarsi entro il 2005.

<sup>8</sup> La direttiva 98/83/CE intende proteggere la salute delle persone, stabilendo requisiti di salubrità e pulizia che le acque potabili nell'Unione devono soddisfare, salvo le acque minerali naturali e le acque medicinali che sono oggetto di altri testi normativi comunitari. La direttiva prevede che gli Stati membri:

- a) vigilino affinché l'acqua potabile:
  - non contenga una concentrazione di microrganismi, parassiti o altre sostanze che rappresentino un potenziale pericolo per la salute umana;
  - soddisfi i requisiti minimi (parametri microbiologici, chimici e relativi alla radioattività) stabiliti dalla direttiva;
- b) prendano tutte le altre misure necessarie a garantire la salubrità e la pulizia delle acque destinate al consumo umano;
- c) stabiliscano valori parametrici che corrispondano almeno ai valori stabiliti dalla direttiva.

<sup>9</sup> L'obiettivo della direttiva 2000/60/CE (c.d. WFD) è stabilire un quadro strategico per la protezione delle acque, finalizzato a raggiungere da parte degli Stati Membri per il 2015 il "buono stato ecologico e chimico" di tutti i corpi idrici del continente: fiumi, laghi, acque costiere e sotterranee. La WFD individua come necessario al raggiungimento dello scopo una forma di metodo di gestione altamente integrato. Nello specifico la WFD declina per ciascun tipo di corpo idrico gli elementi qualitativi (parametri e caratteristiche) e i corrispondenti livelli alla base dell'identificazione (classificazione) dello stato ecologico o chimico di ciascuno di essi.

- 2.6 Da ultimo si ricorda che, tenendo conto, tra l'altro, degli esiti del “*Fitness check*”<sup>10</sup> - strumento per la verifica dell'attuazione nell'Unione di tutte le direttive in tema di acqua - che in particolare indicano alla Commissione di valutare se mantenere i gradi di flessibilità permessi attualmente (esenzioni e deroghe) nella revisione del 2019 della WFD, la Commissione ha recentemente predisposto e comunicato al Parlamento<sup>11</sup> un Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee (il c.d. *Blue Print*) trattando, in particolare, il miglioramento dell'uso del suolo, la lotta contro l'inquinamento delle acque, l'aumento dell'efficienza delle acque e l'ottimizzazione della *governance* dei soggetti coinvolti nella gestione delle risorse idriche.
- 2.7 Il Piano, al fine del raggiungimento degli obiettivi di lungo termine, individua azioni per la Commissione stessa, nonché raccomandazioni e indicazioni agli Stati membri e ai vari portatori di interesse. Tra le misure prioritarie per il superamento degli ostacoli fino ad oggi riscontrati, la strategia annovera le seguenti:
- far rispettare gli obblighi in materia di prezzi dell'acqua/di recupero dei costi previsti dalla direttiva quadro sulle acque (determinando prezzi delle acque che incentivino l'efficienza), inclusa, se del caso, la misurazione del consumo [*azione in corso*];
  - fare dei prezzi dell'acqua/del recupero dei costi una condizione *ex ante* nel quadro dei Fondi di sviluppo rurale e di coesione [*entro il 2014*];
  - sviluppare una metodologia applicativa per valutare i costi e i benefici delle misure idriche, contribuendo all'efficacia sotto il profilo dei costi e a un'ulteriore diffusione del concetto dei servizi ecosistemici a pagamento [*entro il 2014*];
  - aumentare il grado di conformità al trattamento delle acque reflue tramite la pianificazione di investimenti a lungo termine -compresi i fondi dell'UE e i prestiti della BEI - [*entro il 2018*], anche elaborando Piani di attuazione [*entro il 2014*];
  - diffondere le buone pratiche/gli strumenti che consentano di raggiungere un livello economicamente sostenibile di perdite di acqua [*entro il 2013*];
  - sviluppare orientamenti sulla determinazione degli obiettivi di efficienza idrica [*entro il 2014*];
  - proporre uno strumento (di regolamentazione) sugli standard per il riutilizzo delle acque [*entro il 2015*].

#### **Spunti per la consultazione**

- Q1.** *Nella sua schematicità, si ritiene esaustiva la ricostruzione del quadro di regole comunitarie? Quali ulteriori elementi salienti dovrebbero essere considerati?*
- Q2.** *Quali metodologie di valutazione dei costi ambientali e dei costi della risorsa si ritiene possano essere più utilmente applicate sul territorio nazionale? Motivare la risposta.*

<sup>10</sup> Nel work-programme del 2010, la Commissione si è dotata di un nuovo strumento procedurale di revisione dell'intero corpo normativo in determinati campi di intervento: il “*Fitness check*” “per mantenere la regolazione vigente aderente agli obiettivi”. Nell'area dell'Ambiente, la protezione delle risorse idriche è stata selezionata come area pilota per l'applicazione della nuova procedura.

<sup>11</sup> Comunicazione COM(2012) 673.

### 3. Stato di attuazione delle prescrizioni comunitarie e relative priorità di intervento

- 3.1 L'adeguamento all'*acquis* comunitario in materia di acque, con le conseguenti misure di tutela del patrimonio idrico per garantirne la fruizione anche alle generazioni future, sembra richiedere un impegno di risorse finanziarie ampiamente superiore a quello generalmente attivato dal comparto idrico.
- 3.2 Le possibili strategie di finanziamento delle misure necessarie possono essere ricomprese in tre macro-categorie: riduzione dei costi (ottenibile con l'aumento dell'efficienza – a condizioni tecnologiche date, nel breve periodo – o con l'introduzione di tecnologie più efficienti, nel medio e lungo periodo), incremento delle entrate esistenti (derivanti dalle cosiddette “3T” - Tasse, Tariffe o Trasferimenti) e, infine, ricorso alla finanza *repayable*, proveniente dal mercato e/o da risorse pubbliche, per ridurre il gap finanziario.
- 3.3 Un nuovo approccio al problema della copertura del gap tra risorse disponibili e fabbisogno finanziario - suggerito dall'OCSE<sup>12</sup> - si fonda sul principio del *Sustainable Cost Recovery* (SCR), ossia su una regolazione e gestione dei flussi di cassa futuri, provenienti dal sistema di corrispettivi e trasferimenti per il servizio, tale da rendere il settore “attrattivo” per i finanziatori, anche nel periodo prodromico alla piena applicazione del *Full Cost Recovery* (FCR). Al riguardo, l'OCSE statuisce: “*Defining how these various sources of finance can be combined should be done based on Sustainable Cost Recovery (SCR) principles. SCR entails securing future cash flows from a combination of the 3Ts, and using this revenue stream as the basis for attracting repayable sources of finance – loans, bonds and equity, depending on the local situation. This is a key departure from earlier concepts of Full Cost Recovery (FCR) which implied that tariffs alone should be sufficient to cover all costs.*”
- 3.4 Una corretta quantificazione ed esplicitazione degli oneri da recuperare può rappresentare un parametro efficace per individuare le azioni da compiere, selezionando quelle immediatamente attivabili nell'ambito di un SCR.

#### Spunti per la consultazione

**Q3.** *Si ritiene utile promuovere metodi di programmazione (obiettivi, interventi e risorse) basati sulla sostenibilità della copertura dei costi complessivi, compresi gli oneri ombra? Si è a conoscenza di buone pratiche da segnalare al riguardo?*

#### ***Stato della raccolta e del trattamento delle acque reflue urbane***

- 3.5 La situazione di assenza, ovvero di inadeguatezza, in alcune aree del Paese, di impianti per la raccolta, il trattamento e lo scarico delle acque reflue - in violazione degli obblighi derivanti dalla direttiva 91/271/CE<sup>13</sup> - sottolinea la priorità di procedere tempestivamente alla realizzazione delle opere nel comparto fognario-depurativo.
- 3.6 Dal rilevamento effettuato tramite il SIViRI<sup>14</sup> nel 2011 (su dati 2009), il grado di copertura del servizio di trattamento dei reflui (che risulta inferiore di circa 8 punti percentuali rispetto

<sup>12</sup> OCSE, *Meeting the challenge of financing water and sanitation. Tools and approaches, OECD Studies on Water*, 2011

<sup>13</sup> Recepita dal legislatore nazionale con il d.lgs. 152/99, successivamente trasfuso nel d.lgs 152/ 2006 (Titolo III, Parte III), che reca obblighi stringenti di collettamento e trattamento delle acque reflue, con limiti di concentrazione ammissibili di inquinanti differenziati per natura degli scarichi e per qualità del corpo ricevente finale.

<sup>14</sup> Il SIViRI è la procedura di rendicontazione tecnica del Servizio Idrico Integrato, implementata presso la soppressa Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche. Il dato relativo al grado di copertura dei servizi idrici desunto tramite SIViRI è stato elaborato sui dati forniti da 102 gestori che servono il 58% della popolazione italiana.

a quello relativo alla fognatura) risulta mediamente pari, a livello nazionale, all'85%, con maggiori criticità nel Sud e nelle Isole, cui corrisponde un indicatore di copertura del servizio pari al 71% (TAV. 2)<sup>15</sup>.

**TAV. 2 – Grado di copertura dei servizi idrici [Rilevamento SiVIRI su 102 gestori]**

Area Geografica	Copertura acquedotto	Copertura fognatura	Copertura depurazione
Nord	95,1%	94,8%	93,2%
Centro	94,2%	92,6%	87,2%
Sud e Isole	98,0%	90,9%	71,1%
<b>ITALIA</b>	<b>95,6%</b>	<b>93,1%</b>	<b>85,0%</b>

Fonte: CoNVIRI, Rapporto sullo stato dei servizi idrici, dicembre 2011

3.7 Con riferimento alle fasi fognarie e depurative, i dati illustrati testimoniano una situazione ancora deficitaria, almeno in parte causa dei contenziosi comunitari di seguito riportati:

- Procedura n. 2004/2034 (che contesta il mancato rispetto della direttiva 91/271/CE con riguardo agli agglomerati con oltre 15.000 abitanti equivalenti che scaricano in aree “normali”), in relazione alla quale vi è stato il deferimento dell'Italia alla Corte di Giustizia europea nel dicembre 2010 e la successiva condanna con sentenza 19 luglio 2012 in causa C-565/10;
- Procedura n. 2009/2034 (che contesta il mancato rispetto della medesima direttiva con riguardo a 159 agglomerati con oltre 10.000 abitanti equivalenti che scaricano in aree “sensibili”), con riferimento alla quale si riscontra la formale costituzione in mora dell'Italia nel giugno 2009 e il parere motivato del maggio 2011.

3.8 In particolare, la richiamata condanna dell'Italia da parte della Corte di Giustizia europea riguarda 109 agglomerati (interessando 8 regioni), prevalentemente localizzati nell'Italia meridionale (Sicilia, Campania e Calabria). La TAV. 3 riporta il dettaglio della localizzazione degli agglomerati per i quali la Corte ha rilevato che non si è provveduto ad adottare le disposizioni necessarie a garantire che:

- gli stessi siano provvisti di reti fognarie per le acque reflue urbane, conformemente all'art. 3 della direttiva 91/271/CE;
- le acque reflue urbane che confluiscono in reti fognarie siano sottoposte ad un trattamento conforme all'art. 4, paragrafi 1 e 3, della direttiva 91/271/CE;
- la progettazione, la costruzione, la gestione e la manutenzione degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane realizzati per ottemperare ai requisiti fissati agli artt. 4-7 della direttiva 91/271/CE, siano condotte in modo da garantire prestazioni sufficienti nelle normali condizioni climatiche locali e affinché la progettazione degli impianti tenga conto delle variazioni stagionali di carico.

<sup>15</sup> Cfr. CO.N.VI.R.I., “Rapporto sullo stato dei servizi idrici” (p. 206), del dicembre 2011

**TAV. 3 – Localizzazione degli agglomerati per i quali l'Italia è stata condannata con sentenza 19 luglio 2012 in causa C-565/10**

Regione	Agglomerati non conformi ad art. 3 dir. 91/271/CE	Agglomerati non conformi ad art. 4, par.1 e 3, dir. 91/271/CE	Agglomerati che non hanno ottemperato agli artt. 4-7 dir. 91/271/CE nelle forme previste
Liguria	-	8	9
Friuli Venezia Giulia	1	1	1
Lazio	1	-	-
Abruzzo	-	1	1
Campania	-	10	10
Calabria	18	9	9
Puglia	3	5	-
Sicilia	27	58	57
<b>ITALIA</b>	<b>50</b>	<b>92</b>	<b>87</b>

Fonte: AEEG

3.9 Uno degli strumenti che potrà contribuire al superamento del ritardo accumulato dal Paese è rappresentato dall'utilizzo delle risorse assegnate dal CIPE<sup>16</sup> nel Mezzogiorno (secondo la ripartizione indicata nel Box 1), al fine di "alimentare un efficace ciclo di programmazione e progettazione degli interventi strategici per migliorarne la qualità e accelerarne la realizzazione".

**BOX 1 – COSTO DEGLI INTERVENTI PER LA RACCOLTA E IL TRATTAMENTO DELLE ACQUE REFLUE NEL MEZZOGIORNO (DEL. CIPE 60/12)**

Per il collettamento e depurazione delle acque e per la bonifica dei siti contaminati, il CIPE ha individuato - in accordo con le regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia – 223 interventi prioritari e urgenti a carattere regionale, per un costo complessivo pari a 1.819.040.782 Euro, di cui 133.022.471 euro risultano già avere copertura finanziaria.

Il fabbisogno residuo, pari a 1.686.018.311, è finanziato con la delibera CIPE in oggetto, secondo la seguente ripartizione regionale:

Regione	Settore	N. Interventi	Costo interventi (euro)	Risorse disponibili (euro)	Fabbisogno residuo coperto con fondi Del. CIPE 60/12 (euro)
Basilicata	Idrico	11	32.200.000	0	32.200.000
Calabria	Bonifiche	40	42.918.620	0	42.918.620
Calabria	Idrico	16	217.600.000	57.750.000	159.850.000
Campania	Idrico	7	214.007.871	2.074.672	211.933.199
Puglia	Idrico	38	97.050.376	0	97.050.376
Sardegna	Idrico	15	54.243.443	8.099.000	46.144.466
Sicilia	Idrico	96	1.161.020.472	65.098.799	1.095.921.673
<b>Totale</b>		<b>223</b>	<b>1.819.040.782</b>	<b>133.022.471</b>	<b>1.686.018.311</b>

<sup>16</sup> Cfr. Deliberazione CIPE 30 aprile 2012, n. 60, recante "Fondo per lo sviluppo e la coesione – Programmazione regionale. Assegnazione di risorse nel Mezzogiorno nei settori ambientali della depurazione delle acque e della bonifica di discariche".

- 3.10 Giova, in questa sede, ricordare che, in ottemperanza alle statuizioni contenute nella sentenza della Corte Costituzionale n. 335/2008, il d.m. 30 settembre 2009<sup>17</sup> ha individuato i criteri e i parametri per la restituzione agli utenti della quota di tariffa non dovuta riferita al servizio di depurazione, “*nei casi in cui manchino gli impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi*”.
- 3.11 Sull’attuazione del richiamato decreto da parte dei gestori, l’Autorità - nell’ambito dell’istruttoria conoscitiva avviata in merito ad alcune possibili anomalie relative alle tariffe applicate agli utenti finali del servizio idrico integrato (deliberazione del 28 dicembre 2012, 587/2012/R/IDR) – sta acquisendo informazioni, al fine di verificare, in particolare, il “rispetto del divieto di fatturare il servizio di depurazione ai clienti non allacciati al depuratore, il rispetto delle modalità di restituzione della quota tariffaria non dovuta e gli obblighi informativi agli utenti, stabiliti dal medesimo decreto”.
- 3.12 Una prima quantificazione delle gestioni interessate dall’obbligo di restituzione può essere desunta dall’analisi delle proposte tariffarie - elaborate ai sensi delle regole transitorie (c.d. MTT) di cui alla deliberazione del 28 dicembre 2012, 585/2012/R/IDR – pervenute all’Autorità al giugno 2013. Il MTT riconosce agli operatori una componente aggiuntiva di costo ( $Rimb_{335}$ ) nei casi in cui gli stessi siano interessati dal rimborso ex d.m. 30 settembre 2009 e prevede, in queste circostanze, che le tariffe di depurazione 2012 e 2013, applicate agli utenti che usufruiscono del medesimo servizio, siano aggiornate moltiplicandole per il fattore  $\mathcal{G}$  incrementato di  $\Delta \mathcal{G}_{dep}$  (che esprime il rapporto tra il costo riconosciuto,  $Rimb_{335}$ , e il ricavo stimato del gestore del SII con riferimento al solo servizio di depurazione, in particolare quello derivante dagli utenti serviti dal servizio medesimo).
- 3.13 Su 169 gestioni di cui è stato trasmesso il calcolo tariffario (relative a 76 dei 92 ATO definiti dalla legislazione regionale previgente), la presenza del fattore  $\Delta \mathcal{G}_{dep}$  si riscontra per 29 di essi - che gestiscono il servizio in 24 ATO - confermando che lo stato di inadeguatezza degli impianti destinati al trattamento delle acque reflue è ancora diffuso nel Paese.

#### **Spunti per la consultazione**

**Q4.** *Oltre al  $\Delta \mathcal{G}_{dep}$ , quali altri strumenti si suggeriscono per rilevare il gap infrastrutturale esistente nel comparto della depurazione?*

- 3.14 A fronte di un servizio di depurazione carente, una corretta esplicitazione dei connessi costi ambientali è utile alla valutazione di tutti i possibili “servizi” svolti dagli ecosistemi acquatici<sup>18</sup>. Ad esempio, nell’ambito di un meccanismo orientato al *Sustainable Cost Recovery*, la specificazione del costo arrecato all’ecosistema potrebbe consentire il

<sup>17</sup> Decreto 30 settembre 2009 del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, emanato in attuazione della previsione contenuta nel comma 4 dell’art. 8-*sexies*, D.L. 30 dicembre 2008, n. 208, convertito con Legge 27 febbraio 2009, n. 13.

<sup>18</sup> L’approccio che fa capo ai cosiddetti “servizi ecosistemici” muove dalla constatazione che il genere umano trae molteplici benefici dall’ecosistema, in termini di risorse e processi che l’ecosistema stesso fornisce. Si distinguono i vari servizi in termini di supporto alla vita (ad esempio formazione del suolo), approvvigionamento (di cibo e materie prime), regolazione (come la depurazione degli inquinanti), valori culturali (estetici o religiosi). Per una descrizione dettagliata dei servizi ecosistemici, vedasi il sito web del *Millennium Ecosystem Assessment* dell’UNEP: <http://www.unep.org/maweb/en/index.aspx>.

finanziamento degli interventi di depurazione e di ripristino del corpo idrico ricettore compromesso.

- 3.15 Il tema presenta una notevole complessità metodologica<sup>19</sup> e richiede un elevato grado di partecipazione, anche da parte dei vari soggetti istituzionali coinvolti, al fine di pervenire ad un insieme condiviso di criteri e metodi per la valutazione dei richiamati costi ambientali.

#### **Spunti per la consultazione**

**Q5.** *In tema di esplicitazione di costo ambientale connesso all'assenza di impianti di depurazione, si è a conoscenza di best practice che si desidera segnalare?*

#### ***Stato della qualità dell'acqua per il consumo umano***

- 3.16 Il principale provvedimento che in Italia disciplina la qualità dell'acqua erogata agli utenti è il d.lgs. 31/01 e *s.m.i.*, che recepisce la direttiva 98/83/CE e stabilisce, per diversi parametri, valori-limite specifici, adeguati a garantire che le acque possano essere consumate in condizioni di sicurezza nell'intero arco della vita.
- 3.17 I requisiti di conformità delle acque ai valori parametrici del decreto sono vigenti dal 25 dicembre 2003, in accordo con i criteri stabiliti in direttiva. Sono tuttavia consentite deroghe a detti valori (per un periodo massimo di due trienni, prorogabile, in circostanze eccezionali, per altri tre anni), stabilite dalle Regioni e dalle Province autonome<sup>20</sup>, in contesti territoriali specifici nei quali sussistano problemi di contaminazione a carattere sistematico, non risolvibili nel breve periodo.
- 3.18 In alcune aree del Paese, particolare rilevanza è stata assunta dal parametro relativo all'arsenico, presente in acque di origine sotterranea. Per tale sostanza, la direttiva 98/83/CE ha introdotto valori di parametro significativamente più restrittivi dei preesistenti limiti, in base all'approfondimento delle conoscenze scientifiche in materia e al criterio prudenziale.
- 3.19 In passato, alcune Regioni si sono avvalse dell'istituto della deroga relativamente a numerosi Comuni: nell'ambito dei due successivi trienni 2003-2006-2009 si è generalmente verificato il rientro nel valore limite di 10 microgrammi/litro previsto dal d.lgs. 31/2001 cit., mentre per alcune aree più o meno vaste di quattro Regioni (Lombardia, Toscana, Lazio, Umbria) e delle Province Autonome di Trento e Bolzano è stato necessario ricorrere ad una terza deroga, concessa dalla CE con le due Decisioni C(2010)7605 e C(2011)2014, dietro la presentazione di piani di misure correttive - con un rigoroso cronoprogramma - e di una relazione annuale sui progressi realizzati con gli interventi medesimi.
- 3.20 A partire dal 1° gennaio 2013, per i territori che ne hanno già beneficiato, non è più possibile ricorrere all'istituto della deroga.
- 3.21 Per quanto riguarda i Comuni delle Regioni Lombardia, Toscana, Campania e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, l'emergenza risulta rientrata con la scadenza dell'ultima deroga.

<sup>19</sup> L'appropriata valutazione dei costi che si generano nell'utilizzo delle risorse idriche richiede una profonda conoscenza delle interrelazioni esistenti tra gli ambienti acquatici e le società umane che ne determinano lo sfruttamento. A tale proposito, significativi progressi sono stati compiuti, sin dalla fine del secolo scorso, con la predisposizione di modelli di ottimizzazione idrologico-economica.

<sup>20</sup> Cfr. articolo 13 del d.lgs. 31/2001

- 3.22 Diversamente, alcune criticità si riscontrano ancora in vari Comuni della Regione Lazio, come rilevato dall'Istituto Superiore di Sanità - che ha conseguentemente emanato le opportune raccomandazioni<sup>21</sup> - pur considerando gli investimenti previsti sia per impianti di dearsenificazione, sia per opere per l'approvvigionamento alternativo (Box 2) per allinearsi pienamente agli indicatori di conformità del d.lgs. 31/2001<sup>22</sup>.

**BOX 2 – GLI INTERVENTI PER IL RIENTRO IN CONFORMITÀ DELLE ACQUE NELLA REGIONE LAZIO**

Il Presidente della Regione Lazio, dovendo provvedere - in qualità di Commissario delegato per l'emergenza arsenico - alla predisposizione "del piano generale degli interventi indifferibili ed urgenti a salvaguardia della pubblica incolumità, comprensivo della quantificazione dei relativi oneri"<sup>23</sup>, ha approvato, all'inizio del 2011, un programma di interventi ritenuti necessari per superare l'emergenza per un importo totale di 93.920.451 Euro<sup>24</sup>. Sono state individuate due fasi di realizzazione:

- I FASE, da avviare immediatamente, per gli impianti destinati al trattamento dell'arsenico, ove le concentrazioni risultavano superiori a 20 microgrammi/litro, con contemporanea soluzione della problematica dei fluoruri;
- II FASE, da avviare entro l'anno 2011 e terminare nel 2012, per impianti destinati al trattamento dell'arsenico, ove le concentrazioni risultavano compresi tra i 10 e i 20 microgrammi/litro, con contemporanea soluzione della problematica dei fluoruri.

- 3.23 Di fatto, le misure pianificate sono state solo in parte realizzate, procrastinando la situazione di emergenza che a partire dal 1° gennaio 2013 riguarda prevalentemente alcune aree dell'ATO 1-Viterbo (che pare presentare la situazione più critica) e dell'ATO 2-Roma.
- 3.24 Si rammenta, al riguardo, che l'Autorità, con deliberazione 28 marzo 2013, 135/2013/E/IDR, ha avviato un'istruttoria conoscitiva in merito all'erogazione del servizio di acquedotto nei Comuni interessati da limitazioni all'uso di acque destinate al consumo umano, al fine verificare, tra l'altro, l'adozione da parte dei gestori di tutte le misure di loro competenza volte a garantire un adeguato servizio sostitutivo della fornitura di acqua potabile, nel rispetto delle prescrizioni delle rispettive Regioni e Province autonome, e a ricondurre le concentrazioni di arsenico e/o fluoro entro i valori previsti dalla normativa vigente.
- 3.25 Infine, anche con riferimento alla qualità dell'acqua destinata al consumo umano, la corretta esplicitazione del valore dei servizi ecosistemici può rappresentare un parametro fondamentale. Infatti, si evidenzia l'opportunità di introdurre criteri per l'identificazione - nell'ambito del richiamato principio del *Sustainable Cost Recovery* - delle componenti di costo della risorsa e di individuare linee guida per la ripartizione dell'onere tra i vari utilizzatori della risorsa. Ad esempio, commisurare il canone di una concessione di derivazione alla qualità dell'acqua fornita - i.e., riducendolo in caso di acqua atinta da fonte

<sup>21</sup> Cfr. Istituto Superiore di Sanità "Nota informativa su provvedimenti di limitazioni dell'uso di acque destinate a consumo umano con contenuti di arsenico e fluoro non conformi ai requisiti del Decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31, e s.m.i. nei territori interessati da deroghe successivamente alla scadenza dei provvedimenti di deroga (31 dicembre 2012)", pubblicata sul sito dell'Istituto Superiore di Sanità (www.iss.it)

<sup>22</sup> Appare opportuno ricordare che la Regione Lazio, in virtù della natura geologica di molti acquiferi e delle caratteristiche dei sistemi idrici, ha ottenuto dalla CE provvedimenti di deroga per il triennio 2010-2012 per una popolazione che, per l'arsenico, interessava 788.312 abitanti in 86 comuni [afferenti alla provincia di Viterbo (294.306 abitanti, 54 comuni), Latina (283.642 abitanti, 9 comuni) e Roma (210.364 abitanti, 23 comuni)] e, per il fluoro, riguardava 461.539 abitanti totali in 78 comuni [ripartiti tra le province di Viterbo (315.523 abitanti, 60 comuni), Latina (1.000 abitanti, 1 comune) e Roma (145.016 abitanti, 17 comuni)].

<sup>23</sup> Cfr. Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3921 del 28 gennaio 2011.

<sup>24</sup> Cfr. Decreto del Presidente della Regione Lazio n. 2 del 14 marzo 2011 e Decreto del Presidente della Regione Lazio n. 1 dell'11 giugno 2012.

di scarsa qualità - consentirebbe di finanziare in parte i necessari investimenti in impianti di potabilizzazione (Box 3).

**BOX 3 – L’OCSE SULL’USO DI STRUMENTI ECONOMICI PER LA GESTIONE DEI BACINI IDROGRAFICI**

“L’Italia ha una lunga esperienza nell’uso di strumenti economici per la gestione delle risorse idriche. Tali strumenti comprendono canoni per il prelievo di acqua (che sono sempre stati molto ridotti), per l’uso irriguo dell’acqua, per il trattamento dello scarico di acque reflue industriali, per l’uso delle aree del demanio idrico fluviale o per l’estrazione di sabbia o materiale inerte dall’alveo dei fiumi. Sebbene siano stati fatti alcuni sforzi per incrementare le tariffe e ampliarne le finalità, la loro applicazione rimane frammentaria e non collegata alla pianificazione e agli investimenti per la gestione del bacino idrografico”. (Cfr. *Rapporto dell’OCSE sulle performance ambientali. Italia. 2013*)

**Spunti per la consultazione**

**Q6.** *Con riferimento agli strumenti economici a disposizione per tener conto della qualità dell’acqua fornita, si è a conoscenza dell’uso di buone pratiche?*

***Grado di raggiungimento del buono stato per tutti i corpi idrici***

- 3.26 Nel novembre del 2012 la Commissione ha presentato una relazione al Parlamento e al Consiglio<sup>25</sup> sullo stato dell’applicazione della direttiva 2000/60/CE in vista della scadenza di raggiungimento degli obiettivi fissati: nonostante siano previsti progressi verso il conseguimento dell’obiettivo di “buono stato”, si stima che, nel 2015, il 47% di corpi idrici non l’avrà raggiunto.
- 3.27 Come specificato nella medesima relazione, “la direttiva quadro sulle acque ha definito un programma e un calendario per la predisposizione dei piani di gestione dei bacini idrografici da parte degli Stati membri entro il 2009. I piani avrebbero dovuto individuare tutte le azioni da adottare nel bacino idrografico per il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla direttiva in questione”.
- 3.28 In Italia, l’art. 64 del d.lgs. 152/06 ha ripartito il territorio nazionale in 8 distretti idrografici (FIG. 1) e ha previsto per ogni distretto la redazione di un piano di gestione, attribuendone la competenza alle Autorità di distretto idrografico. Nell’attesa della piena operatività delle Autorità di distretto, il d.l. 208/08 ha stabilito che l’adozione dei Piani di gestione avvenga a cura dei Comitati Istituzionali delle Autorità di bacino di rilievo nazionale, integrati dai componenti designati dalle regioni il cui territorio ricade nel distretto a cui si riferisce il piano<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Comunicazione COM(2012) 670 cit.

<sup>26</sup> Anche prima del recepimento della direttiva 2000/60/CE l’ordinamento giuridico nazionale aveva introdotto con la L. 183/89 il concetto di pianificazione a scala di bacino, da attuarsi attraverso la realizzazione dei Piani di Bacino e aveva anticipato un approccio integrato alla tutela delle acque attraverso il D. Lgs. 152/99 che prevedeva, tra l’altro, quale strumento di pianificazione delle misure per il conseguimento degli obiettivi ambientali in materia delle acque, l’elaborazione, a cura delle regioni, dei piani di tutela, stralcio dei piani di bacino.

**FIG. 1 – Geografia dei distretti idrografici**



Fonte: Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare

3.29 Il *working document*<sup>27</sup> dedicato all'Italia - che correda la citata relazione della Commissione - riporta, con riferimento ai piani di gestione dei bacini idrografici (riconosciuti quali principale strumento di attuazione della direttiva quadro sulle acque, unitamente ai programmi di misure che li accompagnano), un solo punto di forza:

- *tutti [i piani di gestione] sono stati oggetto di valutazione ambientale strategica (VAS)*
- e diverse carenze:
- *i programmi di monitoraggio (articolo 8 della direttiva quadro sulle acque) erano oggetto di revisione in molte regioni: i piani di gestione si basano sui risultati del monitoraggio e di altre attività svolte a livello regionale, e le regioni hanno attuato la nuova normativa italiana a ritmi diversi. Di conseguenza, in ambiti fondamentali come quello del monitoraggio i criteri e i metodi seguiti dalle regioni all'interno dei distretti idrografici possono variare;*
  - *la classificazione dello stato di molti corpi idrici superficiali e sotterranei non è stata completata (articolo 4) e anche l'individuazione delle esenzioni sembra incompleta. Anche in questo caso, si evidenziano importanti differenze tra le diverse regioni d'Italia nella portata della valutazione;*
  - *un approccio comune inteso ad assicurare incentivi adeguati per un uso efficiente e un contributo adeguato a carico dei diversi utenti non era ancora operativo nel 2010 (articolo 9). Inoltre, l'analisi economica varia in misura significativa tra i diversi piani di gestione;*
  - *i collegamenti tra programmi di misure, impatto delle attività umane e obiettivi non sono presentati in modo chiaro nei piani di gestione (articolo 11).*

<sup>27</sup> CWD(2012) 379final

3.30 Inoltre, in termini di raccomandazioni finali al nostro Paese, il *working document* indica, tra l'altro, che: *“il recupero dei costi deve riguardare una grande varietà di servizi idrici, tra cui l'arginamento, l'estrazione, lo stoccaggio, il trattamento e la distribuzione di acque superficiali, e la raccolta, il trattamento e lo scarico delle acque reflue, anche quando sono prestati in modalità “self-service”, per esempio l'estrazione diretta da parte degli agricoltori. Il recupero dei costi deve essere presentato in modo trasparente per tutti i settori di impiego rilevanti, e deve comprendere i costi ambientali e relativi alle risorse. Si devono inoltre fornire informazioni sulla funzione incentivante della tariffazione dell'acqua per tutti i servizi idrici, allo scopo di garantire un utilizzo efficiente delle risorse. I piani di gestione devono contenere informazioni sul modo in cui è stato preso in considerazione il principio “chi inquina paga””*.

#### 4. Determinanti degli investimenti idrici e relativo fabbisogno

4.1 Nei diversi livelli di pianificazione pubblica elaborati in Italia, si individuano gli obiettivi da conseguire e, coerentemente, si identificano gli investimenti da porre in essere. Il successivo Box 4 reca una sintesi degli strumenti di pianificazione introdotti a livello comunitario e dalla legislazione nazionale.

##### **BOX 4– STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE**

Tre sono gli strumenti di pianificazione, regolazione e gestione nel settore idrico, come individuati dalla WFD e dalla legislazione nazionale, che fissano le strategie pluriennali di intervento:

- il *Piano di bacino distrettuale*, redatto per stralci funzionali, tra cui il Piano di gestione (PdG) previsto dalla WFD, è predisposto dalle Autorità di bacino distrettuale e riguarda un territorio ampio, generalmente interregionale. È uno strumento che prende le mosse dall'analisi delle caratteristiche del distretto, delle azioni necessarie per mantenere le risorse disponibili, eliminare le criticità, così da permettere l'uso della risorsa senza sovrasfruttamento, in un'ottica di considerazione sistemica del territorio. In particolare, il PdG affronta i principali problemi del distretto al fine di individuare un insieme di misure prioritarie. Le misure individuate devono essere valutabili negli effetti prodotti sulla risorsa, fra l'altro su base di un'analisi economica. In Italia sono stati adottati i PdG tra la fine del 2009 e l'inizio del 2010;

- il *Piano regionale di tutela delle acque* (PTA), predisposto dalla Regione per il territorio di propria competenza, rappresenta il principale strumento di governo e gestione della risorsa, nell'ottica della sua tutela quali-quantitativa. Partendo dall'attività conoscitiva, il PTA indica gli obiettivi di qualità ambientale, individuando le specifiche destinazioni di ciascun corpo idrico e le eventuali aree geografiche che possono richiedere misure di tutela specifiche (regimi di standard da rispettare più severi, vulnerabilità idrogeologica etc.). Sono quindi determinate, anche attraverso l'analisi economica, le misure e gli interventi da attuare, il sistema di verifica delle attuazioni e l'allocatione delle risorse finanziarie a disposizione. I PTA sono stati adottati dalle Regioni tra il 2004 ed il 2009 ed hanno rappresentato la base documentale per la redazione dei PdG;

- Il *Piano d'ambito* (PdA) è predisposto dagli Enti d'Ambito ed è riferito alla gestione dei servizi idrici nel territorio di competenza. Questo strumento determina gli interventi necessari per il raggiungimento degli standard di servizio, in funzione della ricognizione delle infrastrutture esistenti e l'individuazione degli elementi di criticità sui quali è necessario intervenire, assegnando una dimensione e una priorità ai problemi, in modo da definire lo scopo di ciascun intervento in termini di obiettivi quantificabili. La maggior parte dei PdA è stata adottata dagli Enti d'ambito tra il 2000 e il 2010, ma risulta che in alcuni ATO manchi ancora uno strumento di pianificazione pluriennale, essendo disponibili dei piani stralcio o di breve periodo (cosiddetti piani di prima attuazione).

4.2 È stata segnalata da più parti la necessità di mettere a sistema le varie pianificazioni, riconciliando obiettivi e priorità in una prospettiva nazionale di lungo periodo.

- 4.3 Inoltre, l’emanazione dei Piani ai vari livelli amministrativi è avvenuta con modalità non sempre coerenti con la gerarchia dei documenti di pianificazione individuata dalla normativa. In particolare, i PdA risultano adottati, in molti casi, in data antecedente alla redazione sia dei PTA che dei PdG, ponendo problemi di compatibilità con le pianificazioni sovraordinate.
- 4.4 Si analizzano di seguito i fattori che determinano la necessità di interventi nel comparto, fornendo una prima ricognizione degli strumenti finanziari che possono consentire di sostenerne la spesa.

#### **Spunti per la consultazione**

**Q7.** *Quali misure si ritengono utili per promuovere una maggiore coerenza tra i vari strumenti di pianificazione?*

#### ***Determinanti degli investimenti***

- 4.5 Fermo restando che ciascuna misura può avere impatti sotto diversi profili, nel presente documento ci limitiamo a schematizzare gli interventi necessari al raggiungimento di tre principali obiettivi qualitativi:
- disponibilità di acqua potabile per il consumo umano in modo continuativo, equo e sostenibile;
  - rispetto della qualità ambientale;
  - garanzia della qualità della risorsa.
- 4.6 Con riferimento alla disponibilità per uso umano si riscontrano generalmente le seguenti esigenze:
- estendere la copertura dei servizi idrici a quelle aree che ne sono tuttora sprovviste, fra cui le aree di nuova urbanizzazione;
  - mantenere in buono stato di funzionamento le reti e gli impianti esistenti;
  - assicurare adeguate dotazioni di risorsa rispetto al fabbisogno della popolazione, anche sviluppando nuove fonti di approvvigionamento.
- 4.7 In termini di obiettivi di qualità ambientale e qualità della risorsa, a titolo esemplificativo e certamente non esaustivo, si annoverano i seguenti:
- assicurare che le quantità delle acque destinate al consumo umano non inducano stress idrico e che siano prelevate garantendo una sostenibilità di lungo periodo, ottimizzando, altresì, l’allocazione dei prelievi dalle fonti, efficientando le canalizzazioni esistenti, introducendo tecnologie di conservazione;
  - impedire che i reflui siano sversati tal quali nell’ambiente circostante, estendendo e mantenendo la rete fognaria;
  - assicurare un’adeguata qualità degli scarichi restituiti ai corpi idrici;
  - ridurre i prelievi di acqua dall’ambiente;
  - contenere l’impatto ambientale dei cicli produttivi associati ai servizi idrici, ottimizzando l’uso di disinfettanti, reagenti, fanghi di depurazione, ecc.;

- incentivare un uso responsabile della risorsa, rinnovando e completando il parco misuratori;
- assicurare un adeguato trattamento delle acque meteoriche raccolte, mantenendo la rete, realizzando le infrastrutture atte ad allontanare l'eccesso di carico idraulico e trattando separatamente le acque di prima pioggia;
- massimizzare l'uso della risorsa idrica emunta, sviluppando tecniche di riuso delle acque di depurazione.

4.8 Ai fini della presente trattazione, si ritiene utile fornire, nei Box che seguono, una sintesi dei programmi delle misure che accompagnano i piani di gestione dei bacini idrografici, nei quali i singoli interventi sono individuati e classificati in termini di ambiti di azioni prioritari.

**BOX 5 – ANALISI DEI PIANI DI GESTIONE DEI DISTRETTI IDROGRAFICI: MISURE RIGUARDANTI L'AGRICOLTURA**

- Riduzione/modifica dell'applicazione di fertilizzanti,
- Riduzione/modifica dell'applicazione di pesticidi,
- Cambiamenti nella produzione agricola a basso input (per es. pratiche di agricoltura biologica),
- Misure idromorfologiche che determinano cambiamenti nelle pratiche di produzione agricola,
- Misure contro l'erosione dei suoli,
- Misure con più obiettivi (per es. rotazione delle colture, creazione di zone cuscinetto potenziate/gestione zone umide o pianure alluvionali),
- Misure tecniche per il risparmio idrico in agricoltura.
- Specifiche per la tariffazione dell'acqua per gli impianti di irrigazione

**BOX 6 – ANALISI DEI PIANI DI GESTIONE DEI DISTRETTI IDROGRAFICI: MISURE RIGUARDANTI L'IDROMORFOLOGIA**

- Gestione dei sedimenti/detriti,
- Rimozione di opere strutturali: dighe, sbarramenti, opere di difesa degli argini,
- Interventi di restauro strutturale degli argini,
- Definizione di requisiti minimi di portata ecologica,
- Riduzione o modifica del dragaggio,
- Interventi di restauro strutturale degli alvei degradati,
- Restauro della configurazione di corsi d'acqua precedentemente modificati

**BOX 7 – ANALISI DEI PIANI DI GESTIONE DEI DISTRETTI IDROGRAFICI: MISURE RIGUARDANTI LE ACQUE SOTTERRANEE**

- Mappatura della vulnerabilità delle falde acquifere per ridurre l'inquinamento da fonti agricole,
- Individuazione e suddivisione in zone delle aree vulnerabili ai nitrati,
- Individuazione di zone di protezione delle falde acquifere,
- Riduzione degli scarichi di sostanze pericolose,
- Rafforzamento dei controlli sui pozzi esistenti per ridurre i rischi di inquinamento nelle falde acquifere profonde

**BOX 8 – ANALISI DEI PIANI DI GESTIONE DEI DISTRETTI IDROGRAFICI: MISURE RIGUARDANTI LA CARENZA IDRICA E LA SICCATÀ**

- Miglioramento dell'efficienza idrica in agricoltura,
- Riutilizzo delle acque reflue trattate,
- Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione urbane,
- Miglioramento nella misurazione del consumo,
- Progetti di trasferimento delle acque

**Spunti per la consultazione**

**Q8.** *Quali misure si ritengono utili per promuovere una maggiore coerenza tra le priorità precedentemente indicate e la regolazione del settore?*

- 4.9 Uno degli approcci più frequentemente usati nella pianificazione pubblica è l'analisi multi-criteri (AMC), o multi-obiettivi<sup>28</sup>, che si basa sulla possibilità di scomporre l'oggetto di analisi in fattori semplici, detti criteri, che possono essere analizzati separatamente, esplicitando il contributo, sia qualitativo che quantitativo, delle diverse opzioni di scelta sui criteri medesimi<sup>29</sup>.
- 4.10 Nella pianificazione degli investimenti nei servizi idrici, al fine di garantire sul territorio nazionale la necessaria omogeneità nella selezione delle alternative progettuali, sarebbe opportuno, anzitutto, individuare in un approccio unitario i criteri più appropriati da adottare nella predisposizione di una AMC in merito alle specifiche scelte da compiere.

**Spunti per la consultazione**

- Q9.** *Si ritiene utile la predisposizione di una lista normalizzata dei costi ambientali e della risorsa valida su base nazionale al fine di una valutazione omogenea e comparabile? Motivare la risposta.*
- Q10.** *Si ritiene vi possano essere altri metodi applicabili nel settore idrico per l'analisi economica, la selezione e la pianificazione degli investimenti? Se sì, si richiede di fornire gli elementi informativi di cui si dispone.*

***Stima del fabbisogno per l'attuazione delle misure programmate***

- 4.11 Con riferimento alle necessità infrastrutturali del servizio idrico integrato, l'attività di programmazione degli interventi necessari all'ammodernamento e mantenimento della rete ha consolidato nel tempo una valutazione del fabbisogno di investimenti del comparto - richiamata in premessa - di oltre 65,15 miliardi di euro (2,17 miliardi di euro l'anno), a valori 2011 e per un orizzonte temporale trentennale.
- 4.12 È plausibile ritenere, come suggerito anche da alcuni esperti del settore, che il citato valore, desunto dai piani approvati dalle AATO, possa risentire di una sottostima derivante dal mancato raccordo con il fabbisogno di investimenti riconducibile all'attuazione dei piani di gestione elaborati ai sensi della direttiva 2000/60/CE. Considerando, allora, anche gli

<sup>28</sup> L'AMC, a cui fanno capo diverse tecniche di valutazione, è spesso impiegata nelle Valutazioni di Impatto Ambientale (VIA) e, in generale, nel supporto alle decisioni pubbliche che prevedono un problema decisionale complesso.

<sup>29</sup> L'AMC è finalizzata al confronto delle varie ipotesi progettuali, inclusa l'ipotesi del non intervento.

interventi necessari per il rispetto degli impegni assunti a livello comunitario, si può avanzare una valutazione complessiva della spesa per investimenti nel settore idrico fino al 2015 che si attesta a 5,07 miliardi di euro l'anno, per un totale di 15,20 miliardi di euro nel prossimo triennio e 19,55 miliardi di euro nei prossimi 5 anni.

**TAV. 4 – Stima del fabbisogno di investimenti nei servizi idrici**

Area Geografica	Inv. per Obiettivi 2015 (mgl€/anno)	Inv. totali PdA+Obiettivi 2015 (mgl€/anno)	Inv. nei prossimi 3 anni(mgl€)	Inv. nei prossimi 5 anni (mgl€)
Nord Ovest	758.021	1.262.561	3.787.682	4.796.762
Nord Est	532.869	984.108	2.952.323	3.854.801
Centro	557.100	957.287	2.871.861	3.672.235
Sud	709.361	1.237.992	3.713.976	4.771.238
Isole	338.352	625.542	1.876.625	2.451.004
<b>ITALIA</b>	<b>2.895.702</b>	<b>5.067.489</b>	<b>15.202.466</b>	<b>19.546.039</b>

Fonte: Stime di settore

- 4.13 Una valutazione delle necessità di investimento nei servizi idrici non può prescindere da un'analisi del fabbisogno espresso nel passato, ma non soddisfatto. E' noto, infatti, che, per diverse ragioni, nel settore in dei servizi idrici gli investimenti pianificati nei PdA sono stati realizzati solo in parte.
- 4.14 Per addivenire ad una quantificazione degli investimenti pianificati e non realizzati, si è proceduto ad analizzare un campione di 46 ATO per i quali si dispone sia dei Piani degli interventi, sia dei dati sugli investimenti realizzati al 31 dicembre 2011, a disposizione dell'Autorità in virtù della richiesta effettuata ai fini tariffari con la deliberazione 347/2012/R/IDR. La comparazione è effettuata per i soli investimenti finanziati da tariffa, ad esclusione quindi di quelli realizzati con contributi a fondo perduto. Il campione riguarda una popolazione servita superiore a 35 milioni di abitanti<sup>30</sup>. I risultati del campione sono stati, successivamente, estesi alla popolazione servita da gestori che operano in attuazione di un PdA.
- 4.15 Nei 46 ATO analizzati, dall'anno di affidamento al 2011, sono stati pianificati 8 miliardi di euro di investimenti. Nel medesimo arco temporale, risultano realizzati interventi, al netto dei "lavori in corso", per un valore di 4,47 miliardi di euro (al netto degli 897 milioni di euro di contributi a fondo perduto percepiti). Il tasso medio di realizzazione degli investimenti è, quindi, pari al 55,86%, con elevata variabilità tra valori massimi e minimi. Estendendo parametricamente i valori riscontrati a livello nazionale, emerge un fabbisogno di investimenti da recuperare per gli anni precedenti pari a 5,76 miliardi di euro. Non si può escludere che, una quantificazione complessiva del fabbisogno necessario nei prossimi 5

<sup>30</sup> Per quanto riguarda i dati di pianificazione, sono stati considerati gli investimenti (a moneta corrente) programmati dall'anno di affidamento all'anno 2011. Con riferimento agli investimenti realizzati, sono stati considerati gli incrementi patrimoniali a valori correnti iscritti a patrimonio del gestore dall'anno di affidamento al 31 dicembre 2011, comunicati dai gestori ai sensi della deliberazione 347/2012/R/IDR, come eventualmente rettificati dagli Enti d'ambito ai sensi dell'art. 6 della deliberazione 585/2012/R/IDR. Per ciascun gestore, al fine di rendere comparabili i dati a consuntivo con le previsioni contenute nel PdA, sono stati esclusi eventuali investimenti realizzati negli anni antecedenti la data di avvio del PdA stesso. Dal momento che gli incrementi patrimoniali sono stati comunicati al lordo dei contributi a fondo perduto, dallo stock calcolato è stato decurtato lo stock dei contributi a fondo perduto percepiti nel medesimo periodo. Inoltre, gli incrementi patrimoniali considerati non includono i lavori in corso, in quanto non costituiscono opere entrate in esercizio.

anni, comporti l'aggiunta, ai valori riportati in precedenza (circa 19,55 miliardi di euro), delle risorse necessarie a recuperare le mancate realizzazioni passate, attestando il fabbisogno complessivo di risorse per il prossimo quinquennio a circa 25,31 miliardi di euro.

#### **Spunti per la consultazione**

**Q11.** *Si ritiene condivisibile la quantificazione degli investimenti riportata? Motivare la risposta*

**Q12.** *Quali ulteriori elementi si reputa necessario considerare nel computo degli interventi complessivi richiesti nei servizi idrici, nel breve e nel lungo periodo?*

## **5. Alcune opzioni per sostenere gli investimenti nel settore idrico**

- 5.1 Non essendo questa la sede per individuare gli aspetti della regolazione tariffaria che possono essere aggiornati sulla base degli obiettivi e dei fabbisogni cui si è accennato nelle precedenti sezioni, si ritiene opportuno rinviarli a futuri provvedimenti.
- 5.2 Si illustrano di seguito alcune opzioni innovative per sostenere gli interventi a tutela del patrimonio idrico, seguendo un approccio che tiene conto del valore etico e sociale generalmente riconosciuto all'acqua come bene comune e che permetta un'ampia partecipazione e l'attivo coinvolgimento dei cittadini/utenti e delle comunità locali.
- 5.3 Inoltre, al fine di garantire la più ampia possibilità di contribuire sugli aspetti sperimentali di cui si dirà nel seguito, si è ritenuto opportuno non optare, nel presente documento, per una analitica presentazione delle definizioni, privilegiando l'illustrazione delle idee sottese, precipuamente finalizzate a ridurre il costo complessivo per gli utenti della realizzazione delle necessarie infrastrutture idriche, in una prospettiva intertemporale.
- 5.4 Da più parti si sottolinea l'opportunità che le tradizionali tre "T" siano integrate con altre forme di finanziamento, dal momento che l'entità degli investimenti necessari rischierebbe di rendere troppo onerose le forme di finanziamento tipiche. Queste forme aggiuntive di finanziamento possono essere ricavate a partire da modelli teorici, da un lato, e da esperienze internazionali, dall'altro, necessitando, in ogni caso, di essere adattate alla peculiare realtà ambientale, storica e amministrativa italiana.
- 5.5 I nuovi strumenti di copertura possono assumere diverse forme, dagli *hydrobond*<sup>31</sup> eventualmente distinti in forma tradizionale e forma etica, ai fondi di natura perequativa, nazionali o locali, all'introduzione di titoli di efficienza idrica. Premettendo che le combinazioni dei diversi elementi possono essere molteplici, nella tabella che segue si propone una prima lista di strumenti, utilizzando una tassonomia che suddivide tra ambiti di applicazione nazionale e regionale/locale, e tra regimi di volontarietà e di obbligatorietà della contribuzione.

---

<sup>31</sup> Gli *hydrobond* consistono in emissioni di titoli obbligazionari vincolati al finanziamento di piani di investimento, sul modello dei water bonds americani. L'emissione di water bonds può finanziare sia l'ampliamento o l'ammodernamento di reti idriche esistenti, sia la costituzione ex novo di infrastrutture a beneficio di nuove comunità. Generalmente la scadenza dei titoli è medio-lunga, in linea con l'orizzonte temporale dei piani di investimento, e il rendimento è correlato ai *cash flows* futuri (ricavi da tariffa).

	Ambito nazionale	Ambito regionale/locale
Volontarietà	<ul style="list-style-type: none"> <li>- hydrobond con utilizzo su base nazionale</li> <li>- fondi rotativi elargiti su base nazionale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- hydrobond con utilizzo su base regionale/locale</li> <li>- hydrobond “eticì” con utilizzo su base regionale/locale</li> <li>- fondi rotativi elargiti su base locale</li> </ul>
Obbligatorietà	<ul style="list-style-type: none"> <li>- fondi di sviluppo con perequazione nazionale</li> <li>- certificati di efficienza idrica (certificati blu)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- fondi di sviluppo con perequazione locale</li> </ul>

- 5.6 Si osserva che non tutti gli strumenti sono immediatamente implementabili dall’Autorità, ma che, in molti casi, sarebbe necessaria una specifica previsione legislativa. In questa sede si intende pertanto favorire un confronto di cui le istituzioni competenti potranno, eventualmente e se giudicato necessario, tenere conto in sede normativa.
- 5.7 Per quanto riguarda lo strumento degli hydrobond, si osserva che con questo nome sono spesso identificati strumenti diversi. Nella trattazione abbiamo pertanto preferito distinguere gli hydrobond propriamente detti e gli hydrobond etici, dai fondi rotativi e dalle diverse forme di fondi sviluppo.
- 5.8 Si tratta di strumenti finanziari caratterizzati dalla volontarietà della contribuzione da parte di qualunque soggetto (persona fisica o giuridica) interessata, e il cui ammontare dovrà essere interamente destinato al finanziamento dei servizi idrici, su base nazionale o locale. Gli hydrobond propriamente detti, per essere sottoscritti, dovranno avere un tasso di rendimento che risulti appetibile rispetto alle alternative di investimento esistenti sul mercato, e quindi, al fine di ridurre il costo, sarà necessario fornire maggiori garanzie rispetto ad altre forme di investimento di lunga durata, quali possono essere i Buoni del Tesoro Poliennali.
- 5.9 Tra le forme di garanzia ipotizzabili si possono annoverare forme di trasferimento della proprietà delle infrastrutture realizzate (ad esempio partecipazione nel capitale del gestore, trasferimento dei cespiti o altro) all’Ente pubblico che emette i titoli o altro Ente pubblico delegato (ovviamente in fase precedente il passaggio a demanio delle infrastrutture stesse), o anche forme di agevolazione rispetto alle tariffe dovute dal sottoscrittore (anche se, in questa ipotesi, particolare attenzione dovrà essere data ai costi di gestione del sistema, al fine di mantenere l’obiettivo di diminuire il costo complessivo per gli utenti).
- 5.10 Per quanto attiene agli hydrobond etici, ci si riferisce alle obbligazioni che potrebbero essere emesse da soggetti regionali/locali in ossequio al principio per cui l’acqua è bene primario e indispensabile non solo per gli utenti/contraenti di oggi, ma anche per le generazioni future. Tali strumenti potrebbero essere destinati prevalentemente al finanziamento degli interventi legati agli approvvigionamenti idrici e alla qualità ambientale nei singoli territori, in una prospettiva di benefici e obiettivi intergenerazionali.
- 5.11 Gli hydrobond etici, che ricadrebbero pure nella categoria degli strumenti volontari - anche in considerazione delle alte finalità sottese - potrebbero essere caratterizzati da tassi di

rendimento contenuti e potrebbero non essere accompagnati dalle medesime garanzie presenti in relazione agli hydrobond propriamente detti.

**Spunti per la consultazione**

- Q13.** *Si ritiene che gli hydrobond nelle varie forme presentate siano una modalità implementabile di forme di finanziamento aggiuntive a quelle tipiche? Motivare la risposta.*
- Q14.** *Quale potrebbe essere la durata tipica di un hydrobond?*
- Q15.** *Quali caratteristiche dovrebbe avere l'ente emittente dell'hydrobond propriamente detto e di quello etico?*
- Q16.** *Quali forme di garanzia ritenete necessarie? Motivare la risposta.*

- 5.12 I fondi rotativi sono prestiti a tasso agevolato destinati alla realizzazione di infrastrutture idriche. La restituzione del prestito a scadenza dovrebbe garantire l'autoalimentarsi del fondo a disposizione del credito per le dette infrastrutture.
- 5.13 La dotazione iniziale potrebbe essere resa disponibile dalla finanzia pubblica, nazionale o locale, oppure potrebbero essere adottate formule – quale quella utilizzata in Portogallo<sup>32</sup>, ad esempio – in base alle quali l'ente pubblico erogatore ottiene l'ammontare a prestito per suo conto, assumendo una funzione di *pooling* del rischio per tutto il settore, minimizzando il costo del denaro anche per i gestori più piccoli, dal momento che è in grado di negoziare il credito presso le istituzioni finanziarie, anche private, beneficiando di una elevata massa critica, data dalla dimensione dell'intero settore servito. Inoltre, il minor costo del ricorso al debito è reso possibile anche dalla maggiore credibilità dovuta al suo ruolo istituzionale ed alla sua qualità di ente pubblico.
- 5.14 Anche in questo caso, e soprattutto laddove si intenda far assumere all'ente pubblico erogatore una funzione di *pooling* del rischio, potrebbe essere opportuno introdurre clausole di garanzia.
- 5.15 Data la natura necessariamente limitata dei prestiti erogabili – specie laddove la dotazione iniziale sia fornita dalla finanzia pubblica - questa forma di finanziamento non può essere disgiunta da una modalità di preselezione delle richieste di finanziamento, basata su caratteristiche di necessità e priorità degli interventi.

**Spunti per la consultazione**

- Q17.** *Si ritiene che i fondi rotativi possano costituire una risposta utile al fabbisogno di finanziamenti in infrastrutture idriche? Motivare la risposta.*
- Q18.** *Se sì, quali caratteristiche dovrebbe avere l'ente emittente e quali forme di garanzia potrebbero essere implementate? Motivare la risposta.*
- Q19.** *Quali criteri di priorità potrebbero essere stabiliti per l'accesso ai finanziamenti agevolati? Motivare la risposta.*

- 5.16 Nell'ambito delle forme di finanziamento caratterizzate dall'obbligatorietà della contribuzione, invece, possiamo distinguere tra forme di contribuzione diretta da parte dell'utente e contributi dei gestori (con contribuzione indiretta e parziale da parte degli utenti).

<sup>32</sup> Aguas de Portugal è una holding controllata dallo stato che partecipa al 51% nelle società pubbliche che gestiscono i servizi di depurazione e grande adduzione a livello regionale. Tra le sue prerogative vi è anche quella di collaborare, in varie forme con le gestioni locali di distribuzione e fognatura, sia fornendo capitale di rischio con diverse forme di partecipazione (dalla partecipazione azionaria, al semplice prestito a lunga scadenza), sia fornendo prestiti a lunga scadenza, venture capital o altre forme di supporto.

- 5.17 Tra le prime annoveriamo i fondi di sviluppo, alimentati con componenti tariffarie, che erogano i fondi necessari per gli investimenti tramite forme di perequazione, a livello nazionale o a livello locale.
- 5.18 Si tratta di costituire una componente tariffaria da destinare allo sviluppo delle infrastrutture idriche, componente che il gestore raccoglie tramite la tariffa e versa al Fondo di Sviluppo gestito da un ente pubblico (ad esempio, la Cassa Conguaglio per il settore elettrico nei settori dell'energia elettrica e il gas). I fondi così raccolti vengono poi distribuiti sul territorio sulla base delle necessità e priorità di investimento, secondo regole simili a quelle implementabili nei casi precedenti.
- 5.19 Si osserva che tali componenti hanno natura di corrispettivo intertemporale, dal momento che anticipano somme a fronte di investimenti da effettuare, e che hanno lo scopo di diminuire i costi finanziari degli investimenti stessi.
- 5.20 Un fondo di sviluppo alimentato da componenti tariffarie ha il pregio di generare da subito, e con ridotti oneri aggiuntivi a carico degli utenti, una dotazione iniziale disponibile. Naturalmente, laddove più strumenti venissero usati simultaneamente, detta componente tariffaria potrebbe essere ridotta. Si pensi, ad esempio, al caso di un Ente preposto che si occupi di perequazione e, contemporaneamente, svolga le funzioni di *pooling* del rischio concedendo fondi rotativi: in questo caso è probabile che il costo dei prestiti ottenuti possa risultare minimizzato dall'esistenza di un "capitale proprio" dell'Ente, alimentato dalla componente tariffaria dedicata.

#### **Spunti per la consultazione**

- Q20.** *Si ritiene che possano essere implementate in questo settore componenti tariffarie dedicate al finanziamento degli investimenti? Se si ravvisano ostacoli, quali potrebbero essere le possibili soluzioni? Motivare la risposta.*
- Q21.** *Si ritiene che la funzione di raccolta delle componenti e di gestione della perequazione debba essere combinata con altre modalità di finanziamento? Motivare la risposta.*
- Q22.** *Data l'eterogeneità delle situazioni sul territorio nazionale, si ritiene preferibile adottare un fondo di sviluppo con sistema perequativo su base nazionale o locale? Motivare la risposta.*

- 5.21 Un'ulteriore possibile opzione nell'ambito delle forme di finanziamento, che ha dato risultati positivi nei settori energetici, è quella dell'introduzione di un meccanismo di certificati di efficienza idrica (certificati blu).
- 5.22 Tale meccanismo prevede l'obbligatorietà per i gestori di acquisire un certo numero di certificati blu tramite la realizzazione di interventi di efficienza idrica o tramite l'acquisto sul mercato, eventualmente organizzato, dei certificati eccedenti il limite minimo detenuti da altri gestori.
- 5.23 Il meccanismo dei certificati di efficienza ha il pregio di incentivare la realizzazione degli interventi necessari ponendo, tuttavia, un limite ai costi sostenuti: il gestore efficiente che realizza investimenti superiori al limite minimo, infatti, riuscirà a vendere i propri titoli idrici sul mercato realizzando un margine rispetto ai costi sostenuti, mentre il gestore non efficiente, che realizza opere non contenendo i costi, riuscirà probabilmente a vendere i propri titoli ad un prezzo inferiore al costo sostenuto.
- 5.24 Rispetto ai settori energetici, tuttavia, nel settore idrico è probabilmente più complesso stabilire la relazione tra obiettivi infrastrutturali e numero di certificati blu ottenibili, data

anche la diversità dei servizi - acquedotto, fognatura e depurazione - forniti all'utenza e la differenza in termini di misurabilità degli obiettivi. Ad esempio, nel servizio di acquedotto un obiettivo relativamente facile da misurare potrebbe essere quello della riduzione delle perdite di rete, mentre per i servizi di fognatura e depurazione andrebbero determinati degli obiettivi specifici.

5.25 Inoltre, è anche più difficile quantificare il numero complessivo di certificati blu da detenere obbligatoriamente, ovvero l'obiettivo specifico da attribuire a ciascun soggetto.

**Spunti per la consultazione**

- Q23.** *Si ritiene che il meccanismo dei certificati di efficienza possa essere implementato anche nel settore idrico? Se no, perché? Motivare la risposta.*
- Q24.** *Se sì, ritenete che il meccanismo possa essere introdotto per tutti i servizi del SII oppure che debba essere confinato a uno o più servizi specifici? Motivare la risposta.*
- Q25.** *Quali obiettivi potrebbero essere tradotti in certificati blu nei diversi settori del SII?*
- Q26.** *Ritenete che gli obiettivi vadano calibrati diversamente sul territorio nazionale oppure che possa essere adottato uno standard unico? Motivare la risposta.*
- Q27.** *Più in generale, quali altre forme di finanziamento ritenete possano essere adottate in Italia?*
- Q28.** *Qual è la vostra opinione sul mix di forme di finanziamento non tipiche che potrebbe risultare più utile ai fini dell'obiettivo di migliorare la dotazione infrastrutturale idrica del nostro Paese? Motivare la risposta.*