



PROT. N° 322 DEL 04/03/2014

RELAZIONE SULL’AFFIDAMENTO E SULLA GESTIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Sommario

PREMESSA.....	2
QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO PER L’AFFIDAMENTO DEL SII.....	4
LA GESTIONE DEL S.I.I. NELL’A.T.O. N° 4.....	8
GLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE E LE COMPENSAZIONI ECONOMICHE.....	10
CONCLUSIONI E SUSSISTENZA DELLE CONDIZIONI RICHIESTE DALL'ORDINAMENTO	11

PREMESSA

Nell'ordinamento italiano il servizio idrico integrato si riferisce all'insieme dei servizi idrici connessi con l'uso umano della risorsa idrica: la captazione, il trasporto e la distribuzione dell'acqua potabile, nonché la raccolta e depurazione delle acque reflue.

Il Servizio Idrico Integrato (SII) è configurabile quale servizio pubblico di rilevanza economica alla luce degli artt. n° 147 ess. Del D.Lgs. n° 152/2006 e smi e delle sentenze della corte costituzionale n° 246/2009, n° 325/2010, n° 62/2012 ed altre.

La gestione del servizio, così come delineato nel vigente d.lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente), è improntato a garantire sul territorio nazionale il superamento della frammentarietà delle gestioni e l'integrazione del ciclo idrico, associando alla gestione dell'acquedotto quella della depurazione e della fognatura; il gestore del servizio idrico integrato è tenuto, oltre che all'erogazione del servizio all'utenza, anche alla gestione della rete, intesa come manutenzione, innovazione e potenziamento di tali beni.

Il Codice dell'Ambiente dispone che *“le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali ai sensi dell'art. 143 sono affidate in concessione d'uso gratuita, per la durata della gestione, al gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare”*, prevedendo altresì che le *“immobilizzazioni, le attività e le passività relative al servizio idrico integrato, ivi compresi gli oneri connessi all'ammortamento dei mutui oppure i mutui stessi, al netto degli eventuali contributi a fondo perduto in conto capitale e/o in conto interessi, sono trasferite al soggetto gestore, che subentra nei relativi obblighi. Di tale trasferimento si tiene conto nella determinazione della tariffa, al fine di garantire l'invarianza degli oneri per la finanza pubblica.”* (art. 153 del d.lgs. 152/2006). Quindi assume rilievo il principio di pubblicità della proprietà delle infrastrutture idriche, secondo cui sono ascritti al demanio gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica; tali beni per loro natura sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 143 del d.lgs. 152/2006 e artt. 822 e ss. del codice civile).

Con la stipula della convenzione di regolazione dei rapporti con l'Autorità d'ambito il gestore si impegna infatti a provvedere alla realizzazione del Programma degli interventi, atto costituente parte integrante del Piano d'ambito approvato dagli enti locali del territorio di riferimento e deputato a individuare le opere di manutenzione straordinaria e le nuove opere da realizzare, compresi gli interventi di adeguamento di infrastrutture già esistenti, necessarie al raggiungimento almeno dei livelli minimi di servizio, nonché al soddisfacimento della complessiva domanda dell'utenza (art. 151, comma 2 lettera g) e art. 149, comma 3 del d.lgs. 152/2006).

L'attività di pianificazione d'ambito si innesta nella più ampia programmazione di difesa e valorizzazione idrogeologica del territorio e di corretta utilizzazione delle acque che trova declinazione nei Piani di tutela delle acque redatti dalle Regioni e più in generale nella pianificazione di bacino.

Infatti, il Piano d'Ambito risulta composto ai sensi dell'articolo 149-comma 1 del D.Lgs. n° 152/2006, dal programma degli interventi e dal piano economico finanziario. Il piano economico finanziario (articolato nello stato patrimoniale, nel conto economico e nel rendiconto finanziario), prevede l'andamento dei costi di gestione e di investimento al netto di eventuali finanziamenti pubblici a fondo perduto, nonché la previsione annuale dei proventi da tariffa, estesa a tutto il periodo di affidamento. Inoltre, tale piano *“dovrà garantire il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario e, in ogni caso, il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati.”* (art. 149, co. 4 del d.lgs. 152/2006). La redazione del suddetto piano, non può prescindere dalla determinazione della Tariffa di base che, si rammenta, il decreto legislativo 152/2006, imputa agli Enti locali (art. 154, co. 4, del d.lgs. 152/2006).

Il miglioramento della dotazione infrastrutturale, cui concorrono i finanziamenti pubblici di cui trattasi, serve a raggiungere gli obiettivi di qualità delle acque fissati dall'Europa con la realizzazione di reti fognarie e depuratori, e ad efficientare le reti di distribuzione della risorsa idropotabile riducendo le perdite in rete e migliorando il servizio fornito agli utenti ovvero, ai sensi dell'art. 144 del d.lgs. 152/2006 razionalizzare l'uso della risorsa, evitare gli sprechi, favorire il rinnovo delle risorse, non pregiudicare il patrimonio idrico e la vivibilità dell'ambiente. Di conseguenza gli investimenti servono ad ottemperare agli obblighi delle Direttive Europee tra le quali la 91/217/CEE e la 2000/60/CE e delle Leggi nazionali (Parte terza del d.lgs. 152/2006 "Norme in materia ambientale") in tema di qualità delle acque, di risparmio idrico, di uso razionale della risorsa, di servizio idrico integrato salvaguardando lo Stato Italiano dai procedimenti di infrazione comunitaria per violazione di normative ambientali.

Si tratta di beni con una vita molto lunga che spesso supera la durata della concessione del servizio al soggetto gestore, che richiedono ingenti investimenti, come evidenziato nei piani d'ambito.

A differenza di altri servizi pubblici locali di rilevanza economica (ad es. energia, gas e telecomunicazioni), il servizio idrico integrato configura un monopolio *di fatto* o monopolio *naturale*, determinato in capo ad un unico soggetto nell'ambito della porzione territoriale delimitata (ATO), che gestisce ed eroga il servizio idrico e dunque per sua natura non può prestarsi ad un regime di concorrenza *nel* mercato (né interna all'ordinamento italiano né a quello comunitario). Ciò dipende sostanzialmente dagli alti costi di capitale per la realizzazione degli investimenti programmati e approvati dall'organo competente e quindi dall'alto costo di trasporto della risorsa idrica rispetto al suo prezzo di vendita finale.

Infine risulta agevole comprendere come gli investimenti non compromettano gli scambi perché inerenti infrastrutture spiccatamente ad uso locale e perciò non esportabili e non rilevanti sul piano degli scambi commerciali tra gli Stati membri.

Con l'art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012, convertito con L. 221/2012, la motivazione in capo agli enti affidanti circa la modalità di affidamento (e non solo l'affidamento diretto) consiste nell'obbligo di redigere e pubblicare una relazione che dia conto "*delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste*".

Pertanto, la **presente Relazione** si presenta quale adempimento confermativo e di pubblicizzazione della modalità scelta per rendere l'affidamento in essere coerente con i principi comunitari e verrà pubblicata nel sito internet dell'ente affidante, al fine di:

- 1) **dare atto della natura di servizio pubblico di rilevanza economica del servizio Idrico Integrato;**
- 2) **dare conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;**
- 3) **definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale;**
- 4) **indicare le compensazioni economiche se previste.**

QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO PER L’AFFIDAMENTO DEL SII

Comunitario e Nazionale

L’esposizione di quanto richiesto dall’art. 34, comma 20, del DL 179/2012 non può non prendere le mosse da una sintetica disamina della normativa vigente in tema di servizi pubblici.

La disciplina del settore dei servizi pubblici locali negli ultimi anni ha subito una profonda, e spesso contraddittoria, evoluzione fino alla sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 20 luglio 2012 che ha cancellato quasi del tutto la tormentata riforma dei servizi pubblici locali faticosamente costruita.

Essendo, dunque, venuta meno quasi completamente la normativa nazionale che disciplina l’affidamento dei servizi pubblici locali ne è conseguita **l’applicazione immediata nell’ordinamento italiano della normativa comunitaria**, molto meno restrittiva di quella nazionale cassata dalla Corte Costituzionale.

Dal quadro normativo di riferimento e come ribadito dalle “*Linee Guida per gli affidamenti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*” –aprile 2013¹, sono previste **tre forme di gestione dei servizi pubblici locali**:

- 1) mediante affidamento a **società pubblica** in house, a condizione che la società affidataria sia a capitale interamente pubblico e svolga la parte prevalente della propria attività con l’ente affidante, sempreché questi eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici;
- 2) mediante affidamento a **società mista pubblico-privata**, previa gara “a doppio oggetto” per l’individuazione del socio privato operatore;
- 3) mediante affidamento a **società privata**, previa gara pubblica.

In sostanza si lascia agli enti pubblici competenti la libertà di scegliere la forma di gestione ritenuta più idonea.

La sentenza della Corte Costituzionale ha comunque lasciato in piedi alcune norme della riforma e tra queste le disposizioni che prevedono che le Regioni debbano definire gli ambiti territoriali ottimali per l’erogazione dei servizi pubblici locali, come stabilito dall’art. 3-bis del DL n° 138/2012.

La legge delinea gli Ambiti territoriali ottimali, cd. ATO; prevede che gli *obblighi di servizio universale* siano decisi dagli Organi di Governo degli ATO che provvedono altresì a svolgere funzioni di programmazione, oltre che ad adottare i bandi di gara, all’aggiudicazione e all’affidamento dei servizi e a stabilire i criteri per la determinazione delle tariffe agevolate; è altresì stabilito che l’*Autorità regionale per la regolamentazione dei servizi pubblici locali* provveda anche a predisporre gli schemi-tipo dei contratti di servizio e della carta dei servizi.

Specificatamente per il SII vige l’art. 147 del D.Lgs. n° 152/2006 e smi, c.d. T.U. Ambiente, che presuppone che i servizi idrici siano “.....**organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36.**”

Inoltre vige l’art. 30 “Convenzioni” del D.Lgs. n° 267/2000 e smi, c.d. T.U.EE.LL., che prevede che gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni al fine di svolgere in forma associativa funzioni e servizi determinati.

Per quanto invece alle forme di affidamento dei servizi pubblici locali la relativa disciplina ha subito negli anni numerosi interventi del legislatore nazionale e recentemente della corte Costituzionale e così l’art. 113 del D.Lgs. n° 267/2000 che nella sua forma originaria contemplava alla lett. e) “ ... *a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall’ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all’ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati*” viene abrogato rimanendo il vuoto normativo di cui si accennava di sopra.

¹ Progetto di supporto e affiancamento operativo a favore degli Enti Pubblici delle Regioni -“Obiettivo Convergenza”per l’implementazione della riforma del mercato dei Servizi Pubblici Locali a rilevanza economica

Tra il 2011 ed il 2012 si va delineando un nuovo quadro normativo in relazione all'esito referendario ed al trasferimento delle funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, d'ora in poi Autorità, (Decreto Legge 201/2011, art. 21 commi 13 e 19).

Il Governo, con il Decreto legge 70/11 art. 10, comma 11, si propone di fatto di *“garantire l'osservanza dei principi contenuti nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 in tema di gestione delle risorse idriche e di organizzazione del servizio idrico, con particolare riferimento alla tutela dell'interesse degli utenti, alla regolare determinazione e adeguamento delle tariffe, nonché alla promozione dell'efficienza, dell'economicità e della trasparenza nella gestione dei servizi idrici”*.

L'Autorità, sulla base dei compiti e delle funzioni stabiliti con il successivo DPCM 20 luglio 2012 disegna un nuovo quadro regolamentare, approvando un nuovo metodo per la determinazione della tariffa, recependo le direttive europee e le risultanze referendarie per:

- a) garantire la diffusione, fruibilità e qualità del servizio all'utenza in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale;
- b) definire un sistema tariffario equo, certo, trasparente, non discriminatorio;
- c) tutelare i diritti e gli interessi degli utenti;
- d) regolare la gestione dei servizi idrici in condizioni di efficienza e di equilibrio economico e finanziario;
- e) attuare i principi comunitari «recupero integrale dei costi», compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, e «chi inquina paga», ai sensi degli articoli 119 e 154 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 e dell'art. 9 della Direttiva 2000/60/CE

Pertanto, i presupposti normativi del nuovo Metodo Tariffario Idrico (MTI) sono i seguenti:

- l'art. 154, comma 1, del d.lgs. 152/2006, come modificato dal d.P.R. 116/11, prevede che: *“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, 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”*;
- la Corte costituzionale, nel motivare circa l'ammissibilità del menzionato referendum (sentenza n. 26 del 26 gennaio 2011), si è espressa affermando che [a seguito dell'eventuale abrogazione, poi avvenuta, dell'art. 154, comma 1, cit.] *“la normativa residua, immediatamente applicabile, data proprio dall'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, non presenta elementi di contraddittorietà, persistendo la nozione di tariffa come corrispettivo, determinata in modo tale da assicurare la “copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio chi inquina paga”*;
- **la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 325, del 2010, ha qualificato il servizio idrico integrato come servizio pubblico a rilevanza economica, secondo le prescrizioni del diritto europeo e nazionale, da cui deriva la necessità della copertura dei costi, come confermato dalla stessa Corte costituzionale ex multis nella sentenza n. 26 del 2011;**
- la medesima Corte costituzionale, nella sentenza n. 67, del 2013, ha ribadito, che *“la costante giurisprudenza della Corte, che qui si intende ribadire, ha dunque ricostruito la disciplina statale relativa alla determinazione della tariffa, come complesso di norme atte a preservare il bene giuridico “ambiente” dai rischi derivanti da una tutela non uniforme ed a garantire uno sviluppo concorrenziale del settore del servizio idrico integrato”*.

Regionale

In attuazione della Legge 5 gennaio 1994 n. 36, recante disposizioni in materia di risorse idriche, abrogata e sostituita dal D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, la Regione Lazio con legge 22 gennaio 1996 n. 6 ha individuato gli ambiti territoriali ottimali e delineato l'organizzazione del servizio idrico integrato per la gestione. Sono stati individuati cinque ambiti tra cui l'ATO n. 4 Lazio Meridionale – Latina, composto da n° 32 comuni della Provincia di Latina, n° 4 della Provincia di Frosinone e n° 2 della Provincia di Roma.

Alla stregua di tale disciplina, i comuni e le province ricadenti nell'ambito, al fine di organizzare il servizio idrico integrato e garantirne la gestione unitaria, hanno proceduto ad aggregarsi tra loro, sottoscrivendo, ai sensi dell'art. 4, comma 1, o una convenzione, denominata “Convenzione di cooperazione” (lett. a) della legge regionale oppure in Consorzi (lett. b).

In particolare, la Convenzione di Cooperazione, il cui schema è stato approvato dalla legge regionale, prevede che la Provincia in cui ricade il maggior numero dei comuni ricopra il ruolo di Ente Locale Responsabile del Coordinamento (art. 7 dello schema di Convenzione).

L'insieme degli enti locali, così convenzionati, rappresentava un centro di imputazione denominato “Autorità d'ambito”, art. 4-bis, legge regione Lazio 6/1996, cui è stato trasferito l'esercizio delle competenze spettanti agli enti locali in materia di gestione delle risorse idriche (art. 148, comma 1, d. lgs. 152/2006), e che si determina attraverso un organo collegiale costituito dai sindaci e dai presidenti delle province, denominato “Conferenza dei Sindaci e dei Presidenti”, le cui deliberazioni, assunte anche a maggioranza, sono definitive ed immediatamente operative.

Con la soppressione delle Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 a seguito delle risultanze referendarie del 2011, le Regioni avrebbero dovuto attribuire con legge, **entro il 31/12/2012**, le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

La Regione Lazio, con DGR n° 626 del 21/12/2012, pur ritenendo superata la L.R. n° 6/1996 “...*laddove prevedono la possibilità di costituire, negli Ambiti Territoriali Ottimali, consorzi tra enti locali*”, di fatto riconosce la conformità alla nuova norma delle Convenzioni di Cooperazione stipulate dai comuni e province del Lazio, salvando l'operatività degli organismi di consultazione in esse previste.

Con successiva DGR n° 40 del 28/01/2014 approva le linee guida per la predisposizione di una proposta di legge regionale per l'organizzazione del SII.

Oggi nel Lazio **si rimane in attesa della legge regionale di riordino delle funzioni del SII**, significando che le **Linee Guida per la sua predisposizione**, così come licenziate dalla Giunta Regionale, prevedono la soppressione degli attuali 5 Ambiti e l'individuazione di un unico ambito territoriale regionale (ATO) e l'istituzione dell'Ente d'Ambito Regionale (EAR) di diritto pubblico dotato di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile rappresentativo di tutti i comuni che partecipano con l'Assemblea dei Sindaci con poteri di iniziativa e consultivi (obbligatori ma non vincolanti). L'Ente Regionale per la gestione del SII subentrerà in tutti i rapporti attivi e passivi delle Autorità d'ambito di cui alla legge regionale 6/1996 e, tra l'altro, avrà l'obbligo di redigere la relazione prescritta dall'articolo 34, comma 20, del decreto legge 179/2012.

Inoltre i cittadini del Lazio, attraverso diversi coordinamenti per l'acqua pubblica, hanno presentato un testo di legge regionale referendaria “*Tutela, governo e gestione pubblica delle acque*” ai sensi dell'art. 62 Legge Statutaria 11 novembre 2004 n.1 Nuovo statuto della Regione Lazio (sostenuto dalle firme di 40.000 elettori della Regione e dal voto di 40 Consigli Comunali), attualmente all'esame della Regione.

La Regione Lazio non ha provveduto, nel termine del 30 giugno 2012 indicato dall'art. 3-bis del DL 138/2011 e a tutt'oggi, a definire il nuovo perimetro dei bacini territoriali ottimali ed omogenei, rimanendo pertanto confermati i bacini territoriali ottimali a suo tempo individuati con legge

regionale n° 6/1996 ai fini dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale.

Inoltre, sebbene il richiamato art. 3-bis del DL 138/2011, pur facendo *“salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali ...”*, al comma 1 bis stabilisca che: *“le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1...”*, la Regione Lazio non ha in alcun modo individuato quale sia l'autorità deputata a provvedere agli affidamenti dei servizi di TPL lasciando pertanto in una situazione di stallo e incertezza i singoli enti locali.

A tutt'oggi anche l'ulteriore previsione dell'art. 3 bis del DL 138/2011, secondo cui :

- *“Decorso inutilmente il termine indicato (30 giugno 2012) , il Consiglio dei ministri, a tutela dell'unita' giuridica ed economica, esercita i poteri sostitutivi di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, comunque tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio”*,

oltre che del successivo art. 13, comma 1 del DL n° 150/2013, cd “Milleproroghe”, secondo cui:

- *La mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 1 dell'articolo 3-bis del decreto legge del 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge del 14 settembre 2011, n. 148 ovvero la mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014 comportano l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Prefetto competente per territorio, le cui spese sono a carico dell'ente inadempiente, che provvede agli adempimenti necessari al completamento della procedura di affidamento entro il 31 dicembre 2014.*

non risultano attuate da parte degli organi competenti.

Pertanto, nelle more dell'attuazione delle disposizioni normative in materia sopra citate, di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica a rete, i singoli enti locali rimangono comunque in via generale titolari della potestà di affidamenti del SII in essere, come appare evidente da quanto disposto dalla L.R. n. 6/1996.

LA GESTIONE DEL S.I.I. NELL'A.T.O. N° 4

Sulla base del quadro legislativo nazionale e regionale allora vigente, la Provincia di Latina, con deliberazione di Consiglio n° 56 del 04/07/1997, sceglie:

- ✓ la modalità di cooperazione ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett.a) della legge regionale attraverso la sottoscrizione della Convenzione di Cooperazione tra enti;
- ✓ la forma di gestione attraverso la Società per Azioni a prevalente capitale pubblico, il cui socio privato di minoranza verrà scelto successivamente con gara pubblica, ai sensi dell'art. 22, lett.e) della Legge n° 142/1990 (successivamente art. 113 del D.Lgs. n° 267/2000).

Pertanto, l'Autorità d'ambito, attraverso la Conferenza dei Sindaci e dei Presidenti, ha individuato la forma di gestione del servizio ed la modalità di affidamento della gestione, regolando quindi i rapporti con quest'ultimo attraverso apposita "Convenzione per la gestione del servizio" ed allegato disciplinare (legge regione Lazio 6/1996, art. 9, comma 2), da stipularsi con una società a capitale misto pubblico – privato, con cui socio privato individuato con procedura ad evidenza pubblica, mentre le quote pubbliche detenute dai Comuni facenti parte dell'ATO medesimo.

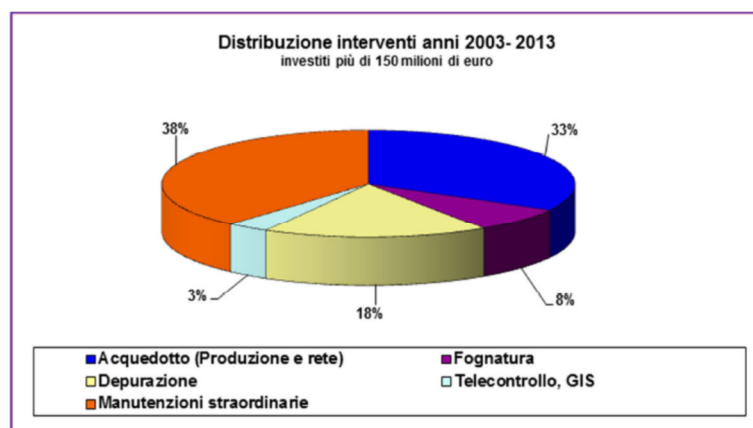
Con Deliberazione della Conferenza dei Sindaci e dei Presidenti dell'ATO4 n° 1 del 09/04/2002 viene costituita la società mista per l'affidamento del SII e approvato lo schema dello **Statuto della società mista Acqualatina Spa con capitale composto per il 51% da soci pubblici e per il 49% dalla società Idrolatina S.r.l.**

In data 02.08.2002 viene sottoscritta la **Convenzione di Gestione tra ATO n. 4 e Gestore Acqualatina S.p.A., per una durata di 30 anni** (così come previsto dallo schema approvata con legge regionale).

Nel corso degli 11 anni di gestione **gli investimenti realizzati** per la distribuzione idrica, la depurazione e la qualità dell'acqua (incluso il Piano Arsenico che ha impegnato circa 14 M€) è di circa 150 M€.

I risultati in termini di investimenti sono stati possibili grazie ad un "**Project Financing**", tecnica di finanziamento usualmente adottata in contesti nazionali ed internazionali per la realizzazione di progetti di grandi dimensioni ed applicabile sia al Settore Pubblico che Privato. Nel maggio 2007 è stato pertanto stipulato il Contratto di finanziamento tra Gestore e la Depfa Bank che ha permesso di realizzare gli investimenti necessari alla risoluzione delle principali problematiche, ereditate al momento del passaggio di gestione del Servizio Idrico Integrato. Acqualatina, quale Società affidataria del Servizio Idrico Integrato, provvederà alla restituzione del Finanziamento attraverso la Tariffa.

Nel corso degli anni fattori storici, come la morosità, hanno inciso pesantemente sulla gestione del servizio e sulle potenzialità finanziarie della Società che hanno fatto registrare al 31 Dicembre 2013 crediti scaduti pari a 71,9 M€ (di cui 48,9 M€ riferiti ad utenti che presentano situazioni di perdurante morosità con più di 4 fatture scadute), concentrati soprattutto nella zona Centro-Nord dell'ATO



A tale situazione si è aggiunto il pesante intervento in materia tariffaria dell'AEEG, Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas, oggi Autorità di riferimento anche nel Settore Idrico, che ha inciso in maniera significativa sul preesistente assetto Economico-Finanziario della Società.

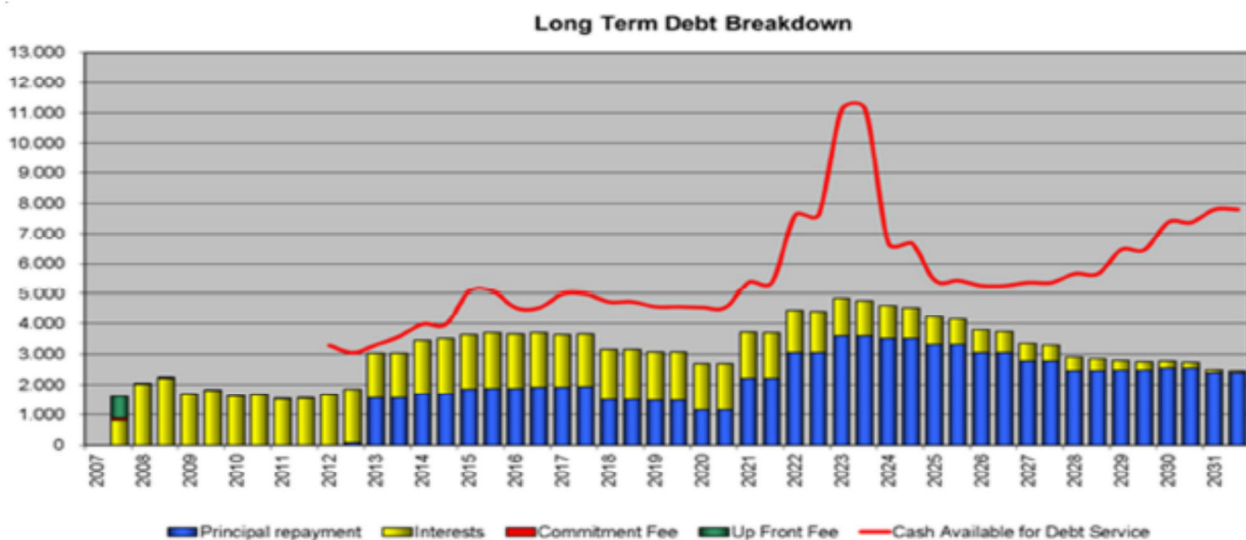
Molti gestori del Servizio Idrico Integrato, compresa Acqualatina, hanno proposto ricorso nei confronti del nuovo Metodo tariffario, che comunque è entrato in vigore con decorrenza retroattiva dal 1 gennaio 2012 e tutt'ora in corso di modifiche e integrazioni.

Malgrado il permanere di alcuni elementi di particolare criticità che caratterizzano il contesto generale e specifico in cui opera il Gestore, i dati e le analisi di seguito riportate evidenziano come le iniziative e le azioni messe in campo nel corso del 2013 assicurino l'equilibrio Economico e Finanziario sia nel breve che nel lungo periodo garantendo, attraverso la realizzazione di Investimenti ancora più ingenti di quelli fino ad oggi realizzati (pari ad oltre 150 milioni di euro), la continuità, la qualificazione e lo sviluppo dei servizi gestiti

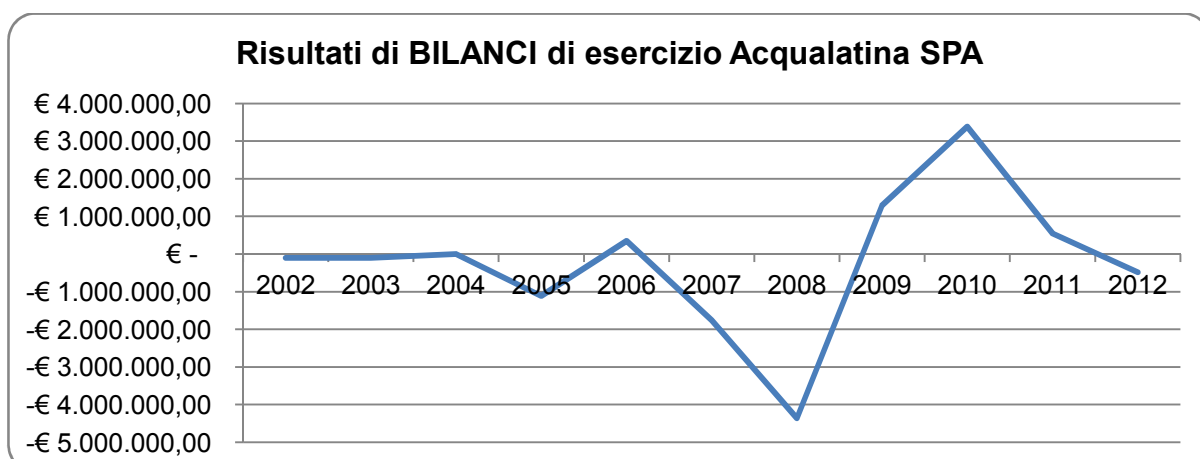
Per fronteggiare le criticità sopra esposte il Gestore ha dato corso infatti ad un **Piano d'Azione Straordinario** articolato su un complesso di iniziative mirate di efficientamento e di "Spending review", che hanno già prodotto dei risultati tangibili.

Il **Piano Economico Finanziario** (PEF), che recepisce gli effetti delle azioni straordinarie messe in campo dalla società e le nuove disposizioni formulate dall'AEEG nel corso del 2013, in particolare riferite al computo degli ammortamenti sugli investimenti con il metodo finanziario, ossia il completo ammortamento degli stessi entro il 2032, ultimo anno di gestione, è stato approvato dalla Conferenza dei Sindaci il 20 novembre 2013.

Il Piano, come è evidenziato nel grafico di seguito riportato garantisce ampiamente il rimborso complessivo del debito DEPFA (Capitale + Interessi).



La situazione economica finanziaria può essere riassunta:



GLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE E LE COMPENSAZIONI ECONOMICHE

La giurisprudenza della Corte di Giustizia europea ha messo a punto, soprattutto con la sentenza Altmark (Sentenza 24 luglio 2003 – C-280/00), i principi relativi alle compensazioni economiche evidenziando, in particolare, che *“la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenuto conto degli introiti relativi agli stessi, nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento”*. In sostanza, in relazione a quanto sostenuto dalla Corte di giustizia europea per il finanziamento dei servizi di interesse economico generale, risulta comunque agevole sostenere che i contributi pubblici riconosciuti per il servizio idrico integrato non costituiscono aiuti di stato e pertanto non trova applicazione la decisione 2012/21/UE del 20 dicembre 2011.

Nell'Ordinamento italiano la tariffa del servizio idrico integrato costituisce il corrispettivo del servizio ed è determinata tenendo conto, tra l'altro, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, 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" (art. 154, comma 1 del d.lgs. 152/2006). In seguito ai suddetti esiti referendari, l'Autorità dell'energia elettrica e del gas, con la deliberazione n. 585/2012/R/IDR ha approvato un nuovo Metodo tariffario transitorio (MTT) destinato a trovare applicazione per il biennio 2012-2013 e successivamente con deliberazione n. 643/2013/R/Idr ha approvato il Metodo Tariffario Idrico (MTI) per gli anni (2014-2015), prevedente l'ammonizzazione della tariffa, del Piano Economico Finanziario e del Programma degli Interventi all'interno di uno Schema Regolatorio scelto dall'Ente in base alla proprie esigenze e peculiarità del territorio.

Il nuovo Metodo tariffario transitorio, in vigore dall'anno 2012, seppur con modalità diverse rispetto al Metodo Normalizzato del 1996, non modifica i principi base già enucleati per la “vecchia” tariffa, mantenendo la stessa configurazione, in quanto calcola il “costo delle immobilizzazioni” sulla base del capitale investito netto del gestore, **al netto dei contributi a fondo perduto**.

Tale approccio implica, in via generale, che sotto il profilo dei costi di capitale **il contributo pubblico in conto investimenti determini una riduzione delle quote di ammortamento** a carico della tariffa del servizio idrico integrato e si traduca pertanto in una riduzione dell'onere a carico dei cittadini, a parità di benefici attesi dall'investimento. **In altre parole, la diminuzione dei costi di capitale a carico del gestore, conseguente alla disponibilità del finanziamento pubblico, è compensata da una automatica riduzione dei ricavi tariffari e non determina pertanto un incremento degli utili futuri della società di gestione.** Il “riequilibrio” si traduce pertanto in una compensazione a favore degli utenti che può essere applicata mediante diminuzione della tariffa futura ovvero attraverso la realizzazione, da parte del gestore, di investimenti non remunerati per mezzo della tariffa stessa. Per quanto riguarda la questione dell'eventuale iscrizione nel proprio libro cespiti delle infrastrutture realizzate dai gestori con contributi extra tariffa nell'ambito del periodo di affidamento del servizio, ciò può a buon diritto essere fatto, ma non deve dare adito a fraintendimenti su asseriti vantaggi a favore del gestore. Infatti, ai sensi dell'articolo 143 del d.lgs. 152/2006, queste opere devono, a fine affidamento, essere retrocesse al soggetto pubblico e quindi rientrano in disponibilità demaniale con il valore residuo del bene e relativi ammortamenti. In questo senso il finanziamento ha, anche in questo caso, come destinatario finale il patrimonio pubblico in cui rientra dopo che, nel periodo di utilizzo, ha comunque generato benefici ai cittadini utenti. Né parimenti il gestore ha un beneficio economico conseguente all'utilizzo dei cespiti realizzati, in tutto o in parte, con fondi pubblici, per attività diverse da quelle regolate, in quanto come ben precisato nel nuovo Metodo tariffario (già disposto nel vecchio Metodo Normalizzato), tutti i correlati proventi vanno a sommarsi ai ricavi regolati, e dunque conseguono una riduzione dei costi a carico degli utenti del servizio idrico integrato, ovvero delle tariffe.

Oggi come ieri, pertanto, su tutto il territorio nazionale risulta che i benefici conseguibili dalla concessione di contributi pubblici, destinati esclusivamente alla realizzazione delle infrastrutture del S.I.I., sono direttamente trasferiti sulla popolazione servita oltre che sull'ambiente e non certamente sui gestori, siano essi privati o pubblici.

CONCLUSIONI E SUSSISTENZA DELLE CONDIZIONI RICHIESTE DALL'ORDINAMENTO

La materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è da tempo al centro dell'attenzione del legislatore come dell'opinione pubblica. Si tratta di materia multidisciplinare che interseca il diritto amministrativo, il diritto civile, il diritto societario, il diritto europeo.

L'attenzione viene ancora di più accentuata dal fatto che i servizi pubblici locali acquistano rilievo centrale nelle politiche di liberalizzazione del Governo a fini di stabilità e di sviluppo economico.

Ma il dato che ne consegue è che il settore, troppo spesso all'attenzione del legislatore con interventi normativi sempre più continui, frequenti, stratificati e sovrapposti, è stato caratterizzato da **poca certezza del diritto**, esigenza essenziale in un settore in cui gli operatori economici (nazionali ed europei) hanno bisogno di regole chiare e stabili, nonché di uniformità nella loro applicazione, proprio **al fine di determinare il rischio di impresa** e di scegliere gli investimenti, nonché di **“tranquillizzare” i soggetti finanziatori**.

La sola certezza è data dai principi comunitari di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi che devono trovare comunque attuazione.

Nel quadro generale del servizio pubblico locale, **quello della gestione del ciclo dell'acqua** ha una sua speciale caratterizzazione. L'acqua è da sempre un bene pubblico e le infrastrutture del SII sono di proprietà dei comuni ed appartengono al demanio ai sensi dell'art. 822 del C.C. e quindi inalienabili.

Il miglioramento e/o l'implementazione dell'infrastruttura (punti di captazione e acquedotto, impianti di depurazione, collettori fognari) servono affinché **il servizio possa raggiungere tutti gli utenti** con obiettivi di **qualità dell'acqua** (servita come rimessa nel ciclo naturale!) e del servizio, prevista dalla norma.

Gli **investimenti sono molto elevati** (si veda il Piano d'Ambito che prevede annualmente investimenti di circa 12-15 M€) e i beni realizzati e mantenuti hanno vita molto lunga, quindi ammortamenti lunghi, che spesso supera la durata della concessione del servizio al soggetto gestore, che rischia di non recuperare i costi.

PERTANTO:

1) Servizio Idrico Integrato è configurabile quale servizio pubblico di rilevanza economica

Il DL n° 179/2013 e successivamente il DL n° 150/2014 (Milleproroghe) hanno stabilito che il Servizio Idrico Integrato è configurabile quale servizio pubblico di rilevanza economica alla luce degli artt. n° 147 ess. Del D.Lgs. n° 152/2006 e smi e delle sentenze della corte costituzionale n° 246/2009, n° 325/2010, n° 62/2012 ed altre;

2) Conformità della forma di affidamento all'ordinamento europeo

Il servizio in esame, essendo stato affidato mediante affidamento a **società mista pubblico-privata (Acqualatina Spa)**, previa gara per l'individuazione del socio privato **rientra pienamente nei parametri di affidamento previsti dall'ordinamento europeo**.

La gestione del servizio idrico integrato si effettua con la realizzazione, attraverso la Società Acqualatina a capitale misto pubblico-privato, degli interventi programmati dalla Conferenza dei Sindaci e dei Presidenti e coperti dal gettito tariffario determinato sulla base di norme nazionali; la stessa tariffa e sua articolazione e/o sue forme di agevolazioni, come l'intero Piano d'Ambito, oggi sono adottati dalla Conferenza e approvata dall'Autorità dell'Energia Elettrica ed il gas.

Gli investimenti realizzati per 150 M€ in infrastrutture del Servizio Idrico Integrato e le recenti misure messe in campo dal gestore, che hanno permesso l'equilibrio del piano economico finanziario, dimostrano che la forma gestionale scelta dall'allora Autorità d'Ambito ATO 4 Lazio Meridionale Latina (oggi Ente d'Ambito) **garantisce ancora oggi la continuità del servizio con buoni standard qualitativi, nonché il rispetto del Programma degli Interventi**.

3) **Contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale**

Gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale scaturiscono dalla necessità **che il servizio debba essere reso a tutti gli utenti, sull'intero territorio interessato**, indipendentemente dalla ubicazione geografica degli stessi, e a prezzi accessibili come è appunto il servizio idrico integrato. L'acqua è un bene essenziale e insostituibile per la vita e, pertanto, la disponibilità e l'accesso all'acqua potabile e alle risorse idriche necessarie per il soddisfacimento dei bisogni collettivi costituiscono un diritto inalienabile, annoverabile tra quelli costituzionalmente garantiti;

4) **Le compensazioni economiche se previste**

L'art. 154, comma 1, del d.lgs. 152/2006, come modificato dal D.P.R. 116/11 che acquisisce l'abrogazione della quota della remunerazione del capitale dal calcolo tariffario, prevede che: *“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, 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”*.

In pratica, nell'Ordinamento italiano la **tariffa del servizio idrico integrato costituisce il corrispettivo del servizio** ed è determinata tenendo conto, tra l'altro, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, 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" (art. 154, comma 1 del d.lgs. 152/2006). Inoltre, **i benefici conseguibili** dalla concessione di contributi pubblici, destinati esclusivamente alla realizzazione delle infrastrutture del S.I.I., **sono direttamente trasferiti sulla popolazione** servita oltre che sull'ambiente e non certamente sui gestori, siano essi privati o pubblici.