

**DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE  
274/2015/R/IDR**

**CRITERI PER LA PREDISPOSIZIONE DI UNA O PIÙ CONVENZIONI TIPO  
PER LA GESTIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO**

*Documento per la consultazione nell'ambito del procedimento avviato con la  
deliberazione 26 settembre 2013, 412/2013/R/IDR*

*4 giugno 2015*

## **Premessa**

*Con la deliberazione 26 settembre 2013, 412/2013/R/IDR l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (di seguito: Autorità) ha avviato un procedimento per la predisposizione di una o più convenzioni tipo per l'affidamento e la gestione del servizio idrico integrato che disciplinino in sede di prima applicazione:*

- a) i rapporti tra ente affidante e soggetto gestore, anche in funzione della forma di gestione prescelta;*
- b) le modalità tecnico-economiche di svolgimento del servizio stesso;*
- c) i criteri per la determinazione del valore residuo degli investimenti realizzati dal gestore uscente alla scadenza dell'affidamento.*

*Con il primo documento per la consultazione 171/2014/R/IDR, l'Autorità ha sottoposto a consultazione i propri orientamenti per la predisposizione di schemi di convenzione tipo per la regolazione dei rapporti tra ente affidante e soggetto gestore dei servizi idrici.*

*Il quadro normativo di riferimento su cui l'Autorità ha iniziato ad impostare l'intervento regolatorio in discussione è stato poi profondamente inciso dalle disposizioni recate dal decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 come convertito nella legge 11 novembre 2014, n. 164 (di seguito: Decreto Sblocca Italia).*

*Il presente documento per la consultazione si inserisce, dunque, nel procedimento avviato con la citata deliberazione 412/2013/R/IDR, come integrato e rinnovato dalla deliberazione 465/2014/R/IDR, al fine di tener conto delle recenti disposizioni normative introdotte dal richiamato Decreto Sblocca Italia.*

*I soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità le proprie osservazioni e proposte, in forma scritta, compilando l'apposito modulo interattivo disponibile nel sito internet dell'Autorità o tramite l'apposito indirizzo di posta elettronica ([servizi-idrici@autorita.energia.it](mailto:servizi-idrici@autorita.energia.it)) entro e non oltre il **10 luglio 2015**. 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, dovranno motivare tale richiesta contestualmente a quanto inviato in esito al presente documento. In tal caso, sarà necessario inviare un ulteriore documento, destinato alla pubblicazione e privo delle parti riservate.*

**Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico**  
**Direzione Sistemi Idrici**  
*Unità Integrazione dei servizi idrici e Relazioni con il Territorio (IRT)*  
**Piazza Cavour 5 – 20121 Milano**  
**tel. 02-65565.311/396**  
**fax: 02-65565.222**  
**e-mail: *servizi-idrici@autorita.energia.it***

## INDICE

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Introduzione .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>2</b> | <b>Quadro di riferimento .....</b>   | <b>6</b>  |
|          | Nuove disposizioni di regolazione dei bacini di domanda.....                     | 7         |
|          | Nuove disposizione di regolazione dell'offerta .....                             | 8         |
|          | Modello di convenzione tipo alla luce del nuovo quadro normativo .....           | 9         |
| <b>3</b> | <b>Oggetto della consultazione .....</b>   | <b>13</b> |
| <b>4</b> | <b>Perimetro del servizio idrico integrato .....</b>                             | <b>15</b> |
| <b>5</b> | <b>Durata dell'affidamento.....</b>  | <b>18</b> |
| <b>6</b> | <b>Strumenti per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario .....</b> | <b>19</b> |
| <b>7</b> | <b>Modalità di cessazione e procedure di subentro .....</b>                      | <b>22</b> |
| <b>8</b> | <b>Modalità di riconoscimento dei costi relativi al subentro.....</b>            | <b>24</b> |
| <b>9</b> | <b>Garanzie .....</b>  | <b>27</b> |

## 1 Introduzione

- 1.1 Con la deliberazione 26 settembre 2013, n. 412/2013/R/IDR l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (di seguito: l'Autorità) ha avviato un procedimento per la predisposizione di una o più convenzioni tipo per: *i*) l'affidamento e *ii*) la gestione delle attività per l'erogazione del servizio idrico integrato (di seguito: SII) al fine di regolamentare in modo uniforme sul territorio nazionale i rapporti tra ente di governo dell'ambito e i gestori del servizio idrico integrato.
- 1.2 La definizione di un quadro di riferimento uniforme per la predisposizione delle convenzioni rappresenta un fondamentale elemento di completamento e raccordo del nuovo sistema di regole.
- 1.3 Con il documento per la consultazione 171/2014/R/IDR (di seguito: documento per la consultazione 171/2014/R/IDR) l'Autorità ha presentato i primi orientamenti in ordine alla predisposizione di schemi di convenzione tipo per l'affidamento, l'organizzazione e la gestione delle attività nell'ambito del SII, prospettando un intervento volto in linea generale a promuovere la semplificazione e la stabilità del quadro regolatorio, prevedendo al contempo che la disciplina delle convenzioni tenga conto: *i*) dei modelli gestionali e organizzativi dei soggetti affidatari del servizio, *ii*) della complessità degli obiettivi del soggetto gestore e *iii*) degli assetti istituzionali locali.
- 1.4 Il quadro normativo di riferimento su cui l'Autorità ha iniziato ad impostare l'intervento regolatorio in discussione è stato poi profondamente inciso dalle disposizioni recate dal decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, come convertito nella legge 11 novembre 2014, n. 164 (Decreto Sblocca Italia).
- 1.5 Con la deliberazione 465/2014/R/IDR l'Autorità ha dunque integrato e rinnovato il procedimento di cui alla deliberazione 412/2013/R/IDR, per tener conto delle recenti disposizioni normative introdotte dal citato Decreto Sblocca Italia.
- 1.6 Il presente documento per la consultazione si inserisce in tale contesto procedimentale, focalizzandosi di conseguenza, in modo specifico, su alcuni aspetti che assumono particolare rilevanza nel nuovo quadro di regole introdotte dal Decreto Sblocca Italia (e, successivamente, anche dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, c.d. Legge di Stabilità 2015), quali:
  - a) il perimetro e la durata dell'affidamento;
  - b) gli strumenti relativi all'obiettivo di raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione e al suo mantenimento;
  - c) le procedure di subentro nelle gestioni;

- d) i criteri e le modalità per la corresponsione del valore di rimborso al gestore uscente.

## 2 Quadro di riferimento

- 2.1 Considerata l'elevata specificità e complessità del settore idrico, il documento per la consultazione 171/2014/R/IDR ha prospettato l'introduzione di una matrice di schemi di convenzioni-tipo, declinati in base *i*) alla tipologia di affidamento dei servizi idrici prevista dalla vigente normativa e *ii*) allo schema regolatorio selezionato ai sensi del Metodo Tariffario Idrico (di seguito: MTI) di cui alla deliberazione 643/2013/R/IDR. Ciò per mettere in evidenza gli effetti in termini di meccanismi incentivanti agli investimenti che i singoli schemi di contratto possono indurre sugli attori coinvolti e verificandone, in particolare, l'efficacia rispetto agli obiettivi da conseguire e la rispondenza alle esigenze dei diversi *stakeholder*: la protezione e le garanzie per i consumatori, gli stimoli alla minimizzazione dei costi per i gestori, la stabilità e l'affidabilità per i finanziatori.
- 2.2 L'Autorità, con il documento per la consultazione 171/2014/R/IDR, ha individuato tre schemi base di convenzione tipo corrispondenti ai tre paradigmi organizzativi e gestionali delineati dal diritto eurounitario: *a*) affidamento mediante gara, *b*) partenariato pubblico-privato con gara per la scelta del socio privato (di seguito: PPP) e *c*) *in house providing*. Ciascuna delle tre tipologie di affidamento, per tenere in considerazione le implicazioni che intercorrono tra caratteristiche del modello organizzativo e obiettivi da raggiungere in termini di investimento e di costi operativi, è stata differenziata sulla base dei quattro schemi regolatori introdotti con il MTI.
- 2.3 In coerenza con tale impostazione, nel presente documento si evidenzieranno – in relazione ai singoli aspetti affrontati, che assumono particolare rilevanza nel nuovo quadro normativo derivante dal Decreto Sblocca Italia – gli eventuali elementi di differenziazione rispetto ai tre paradigmi organizzativi e gestionali menzionati.
- 2.4 L'impostazione dell'Autorità è stata supportata da una ricostruzione del quadro eurounitario e nazionale, che ha consentito di:
- evidenziare le tre tipologie di affidamento del servizio idrico integrato o dei singoli servizi previste dal diritto comunitario;
  - analizzare la disciplina delle compensazioni per gli obblighi di servizio pubblico, con particolare attenzione alle caratteristiche che permettono di configurare le medesime come corretta copertura dei costi e non come aiuti di Stato;
  - esaminare la Direttiva 2014/23/UE (Direttiva concessioni) che, pur escludendo per il momento il settore idrico dalla sfera della propria

diretta e immediata applicazione, offre numerosi spunti ed elementi di interesse, compresa l'indicazione delle fasi della filiera idrica contemplate dal legislatore europeo;

- evidenziare che, in tema di modalità di affidamento dei servizi, in assenza di una normativa organica nazionale, a seguito degli esiti referendari del 2011 (primo quesito) trova immediata applicazione il diritto dell'Unione Europea<sup>1</sup>, integrato nel suo contenuto da alcune specifiche disposizioni nazionali;
- individuare la normativa nazionale in materia di convenzioni tipo, con specifico riferimento al combinato disposto dell' art. 151 del d.lgs. 152/06 e delle disposizioni della l. 481/95.

2.5 Il quadro normativo di riferimento - come tracciato nel documento per la consultazione 171/2014/R/IDR - richiede un necessario aggiornamento a seguito delle “*Misure urgenti in materia ambientale e per la mitigazione del dissesto idrogeologico*” introdotte dal recente Decreto Sblocca Italia, che - per quanto di interesse in questa sede - all'articolo 7, apporta modifiche ed integrazioni alle previgenti disposizioni di cui al d.lgs. 152/06 in tema di:

- *regolazione dei bacini di domanda*, intervenendo in particolare su:
  - *organizzazione territoriale del servizio idrico integrato*;
  - *affidamento del servizio*;
- *regolazione dell'offerta*, incidendo su:
  - *dotazioni dei soggetti gestori del servizio idrico integrato*;
  - *gestioni esistenti*;
- *regolazione dei rapporti tra enti di governo dell'ambito e soggetti gestori del servizio idrico integrato*.

### ***Nuove disposizioni di regolazione dei bacini di domanda***

2.6 L'art. 7 del Decreto Sblocca Italia ha ridefinito, con riferimento ai casi in cui non si sia ancora provveduto, la disciplina per l'attivazione della gestione unica a livello di ambito territoriale ottimale, prevedendo, tra l'altro, l'obbligatorietà della partecipazione degli Enti Locali all'Ente di governo dell'ambito<sup>2</sup> (v. Box 1), nonché – nel rispetto del principio di unicità della gestione – la scelta della

---

<sup>1</sup> Come sottolineato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 50 del 2013 ove si precisa che “*La conseguenza delle vicende legislative e referendarie brevemente richiamate è che, attualmente, si deve ritenere applicabile la normativa e la giurisprudenza comunitarie in materia, senza alcun riferimento a leggi interne*”.

<sup>2</sup> L'adesione obbligatoria degli Enti Locali all'Ente di governo dell'ambito è ribadita dall'art. 3-bis del d.l. 138/11, che al comma 1-bis – come, da ultimo, modificato dall'art. 1, comma 609, lett. a), della legge 190/2014 (Legge di Stabilità 2015) – prevede che “*Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica (...), 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 (...) cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente*”.

forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo e il conseguente affidamento del servizio (v. Box 2).

**Box 1 – Nuove disposizioni in materia di organizzazione territoriale del servizio idrico integrato**

Il d.l. 133/2014 (c.d. "Decreto Sblocca Italia") (articolo 7, comma 1, lett. *b*) è intervenuto sull'articolo 147 del d.lgs. 152/06 introducendo:

- a) la **partecipazione obbligatoria degli enti locali all'ente di governo dell'ambito**, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche;
- b) l'esercizio di **poteri sostitutivi del Presidente della regione** nel caso in cui gli enti locali non aderiscano agli enti di governo dell'ambito, ovvero – in caso di inerzia del Presidente della regione – esercizio di poteri sostitutivi del Presidente del Consiglio dei Ministri, su segnalazione di AEEGSI;
- c) l'**unicità della gestione** - in luogo dell'unitarietà della gestione - quale principio da seguire nella delimitazione degli ambiti territoriali ottimali ad opera delle regioni;
- d) la possibilità - qualora l'ambito territoriale ottimale coincida con l'intero territorio regionale - di **affidare il servizio idrico integrato in ambiti territoriali comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane e la salvaguardia delle gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti** istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148.

**Box 2 – Nuove disposizioni in materia di affidamento del servizio**

Il "Decreto Sblocca Italia" (articolo 7, comma 1, lett. *c* e *d*) ha soppresso l'articolo 150 del d.lgs. 152/06 recante "Scelta della forma di gestione e procedure di affidamento" ed ha introdotto, nel medesimo decreto legislativo, l'articolo 149-bis, con il quale si prevede:

1. la delibera, da parte dell'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del principio di unicità della gestione, della **forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo** e il conseguente affidamento del servizio;
2. la possibilità di **affidamento diretto** a favore di società *in house*, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ATO;
3. alla successiva scadenza della gestione d'ambito, l'**affidamento al gestore unico** di ambito entro i sei mesi antecedenti la data di scadenza dell'affidamento previgente;
4. la **gestione del servizio idrico integrato**, da parte del soggetto affidatario, **su tutto il territorio degli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale**.

**Nuove disposizione di regolazione dell'offerta**

- 2.7 Ulteriori novità introdotte dal Decreto Sblocca Italia sono poi riconducibili alla regolazione dell'offerta del servizio. Oltre a precisare lo scadenario per l'affidamento in concessione d'uso gratuito delle infrastrutture del servizio idrico integrato da parte degli Enti Locali, nonché l'obbligo di corresponsione al gestore uscente di un valore di rimborso definito secondo i criteri dell'Autorità (v. Box 3), il Decreto in questione disciplina, altresì, la procedura - da seguire in sede di prima applicazione, tenuto conto delle gestioni esistenti - per garantire il conseguimento del principio di unicità della gestione, prevedendo anche - per gli Enti d'Ambito che non avessero già provveduto - l'obbligo di adottare il Piano d'Ambito, scegliere la forma di gestione e disporre l'affidamento al gestore unico d'ambito entro il 30 settembre 2015 (v. Box 4 e Figura 1 del successivo Capitolo 7)



### ***Box 3 – Nuove disposizioni in materia di dotazioni dei soggetti gestori***

Il “Decreto Sblocca Italia” (articolo 7, comma 1, lett. *f*) è intervenuto sull’articolo 153 del d.lgs. 152/06 introducendo:

1. le **scadenze entro le quali gli enti territoriali devono affidare** - in concessione d'uso gratuita - le **infrastrutture idriche** di cui sono proprietari, al gestore del servizio idrico integrato, per tutta la durata della gestione;
2. l’obbligo per il gestore entrante di subentrare nelle garanzie e nelle obbligazioni relative ai contratti di finanziamento in essere o ad estinguerli, e di **corrispondere al gestore uscente un valore di rimborso definito secondo i criteri stabiliti da AEEGSI**.

### ***Box 4 – Nuove disposizioni in materia di gestioni esistenti***

Il “Decreto Sblocca Italia” (articolo 7, comma 1, lett. *i*) ha sostituito i commi da 1 a 5 dell’articolo 172 del d.lgs. 152/06 con le seguenti previsioni:

1. l’**obbligo** - per gli enti di governo dell’ambito che non avessero già provveduto - di **adottare, entro il 30.9.2015, il Piano d’Ambito, di scegliere la forma di gestione e di avviare la procedura di affidamento, di disporre l’affidamento del servizio al gestore unico**, con conseguente **decadenza degli affidamenti non conformi** alla disciplina pro tempore vigente;
2. il **subentro del gestore del servizio idrico integrato agli ulteriori soggetti** operanti all’interno del medesimo ambito territoriale ottimale, **alla scadenza prevista nel contratto di servizio** nel caso in cui detti soggetti gestiscano in base ad affidamenti conformi alla normativa pro tempore vigente;
3. il **potere sostitutivo del Presidente della regione** nel caso in cui l’ente di governo dell’ambito non proceda all’affidamento del servizio nel rispetto del principio di unicità della gestione e il **potere di segnalazione dell’AEEGSI** al Presidente del Consiglio dei Ministri in caso di inerzia del Presidente della regione medesimo, con la conseguente **nomina di un commissario ad acta**;
4. alla scadenza dell’affidamento, il **trasferimento direttamente all’ente locale concedente** - nei limiti e secondo le modalità previsti dalla convenzione - **dei beni e degli impianti del gestore uscente** relativi al servizio idrico integrato.

### ***Modello di convenzione tipo alla luce del nuovo quadro normativo***

- 2.8 Come sopra evidenziato, il d.lgs. 152/06, c.d. Codice dell’Ambiente, in particolare a seguito delle modifiche apportate dal Decreto Sblocca Italia, reca disposizioni di regolazione finalistica e strutturale, volte al raggiungimento di uno specifico assetto della domanda e dell’offerta del servizio idrico integrato.
- 2.9 In particolare, come già illustrato, il Decreto interviene sia sul lato della domanda – disponendo l’individuazione di ambiti territoriali ottimali di dimensione ampia, non inferiore al territorio delle province e delle città metropolitane – sia su quello dell’offerta, recando specifiche disposizioni finalizzate a favorire e assicurare l’accorpamento delle gestioni e l’implementazione di soggetti gestori di adeguate dimensioni.
- 2.10 Da questo punto di vista, si rileva una specificità in ordine ai compiti che l’Autorità è chiamata a svolgere nel settore idrico: infatti, mentre le disposizioni della legge 481/95 appaiono sostanzialmente neutrali rispetto all’assetto organizzativo dei mercati che viene a determinarsi in seguito alla loro apertura, nel settore idrico le summenzionate disposizioni di legge individuano e mirano a

raggiungere gli specifici obiettivi organizzativi e strutturali per il settore idrico in precedenza richiamati.

- 2.11 In tale prospettiva, il mandato conferito all’Autorità in questo settore, relativo alla predisposizione della convenzione tipo di gestione, appare particolarmente pregnante, atteso che nell’ambito della regolazione del comparto devono essere sviluppate le discipline, che completano il quadro regolatorio, finalizzate al perseguimento degli obiettivi organizzativi sanciti dalla legge.
- 2.12 Nell’ambito delle competenze ad essa attribuite e tenuto conto delle specificità del settore idrico, l’Autorità propone, dunque, di articolare i contenuti minimi della convenzione tipo previsti dal legislatore (come dettagliati nel Box 6) sulla base della struttura di seguito sintetizzata (v. Box 5).

**Box 5 – Struttura di convenzione tipo**

- 1) DISPOSIZIONI GENERALI [v. contenuti di cui alle lett. a) e b) del comma 2, art.151, d.lsg 152/06]
  - a. DEFINIZIONI
  - b. REGIME GIURIDICO PER LA GESTIONE DEL SERVIZIO
  - c. PRINCIPI GENERALI E OGGETTO DELLA CONVENZIONE
  - d. DURATA DELL’AFFIDAMENTO
  
- 2) OBBLIGHI DELLE PARTI [v. contenuti di cui alle lett. b-bis), c), g), i), l) e p) del comma 2, art.151, d.lsg 152/06]
  - a. OBBLIGHI DEL GESTORE
  - b. OBBLIGHI DELL’ENTE AFFIDANTE
  - c. OBBLIGHI E MODALITÀ DI CONSEGNA DEI BENI E DEGLI IMPIANTI
  - d. RENDICONTAZIONE DELL’ATTIVITÀ DEL GESTORE
  
- 3) REGOLAZIONE PER CONTRATTO [v. contenuti di cui alle lett. d), e), f) e m) del comma 2, art.151, d.lsg 152/06]
  - a. QUALITÀ DEL SERVIZIO
  - b. CONDIZIONI DI FORNITURA DEL SERVIZIO
  - c. MODALITÀ PER L’APPLICAZIONE DELLE TARIFFE
  - d. MODALITÀ DI CESSAZIONE DELLA CONVENZIONE E PROCEDURE DI SUBENTRO
  
- 4) CONTROLLI E SANZIONI [v. contenuti di cui alle lett. h) e o) del comma 2, art.151, d.lsg 152/06]
  
- 5) DISPOSIZIONI FINALI [v. contenuti di cui alla lett. n) del comma 2, art.151, d.lsg 152/06]
  - a. GARANZIE
  - b. PROCEDURE DI AGGIORNAMENTO DELLA CONVENZIONE.
  - c. *ADDENDUM* PER GESTIONI IN CRISI
  
- 6) ALLEGATI TECNICI
  - a. RICOGNIZIONE DELLE OPERE
  - b. DISCIPLINARI

- 2.13 Come meglio specificato nel successivo Capitolo, i contenuti minimi della convenzione tipo - previsti dall’art. 151 del d.lgs. 152/06, come modificato ed

integrato dal Decreto Sblocca Italia, e riportato, per la parte di interesse in questa sede, nel Box 6 – possono essere distinti tra:

- contenuti che costituiscono la semplice attuazione di disposizioni normative (di cui si dirà nel successivo Box 10);
- contenuti che richiedono l'adozione di specifiche norme di regolazione da parte dell'Autorità, siano esse rinvenibili nell'ambito del procedimento di cui il presente provvedimento fa parte (si fa riferimento al perimetro del servizio, alla durata dell'affidamento, agli strumenti per il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario, alle procedure di subentro e ai criteri per la corresponsione del valore residuo, nonché alla prestazione di garanzie), oppure riconducibili - come riportato nei successivi Box 7, Box 8 e Box 9 - ad altre branche della regolazione settoriale che l'Autorità sta sviluppando (regolazione tariffaria, regolazione della qualità contrattuale, direttive per l'*unbundling*).

### **Box 6 – Contenuti delle convenzioni tipo**

L'articolo 151, comma 2, del d.lgs. 152/06, come modificato dall'articolo 7, comma 1, lett. e, del "Decreto Sblocca Italia" dispone che:

***“Il rapporto tra l'ente di governo dell'ambito e il soggetto gestore del servizio idrico integrato è regolato da una convenzione predisposta dall'ente di governo dell'ambito sulla base delle convenzioni tipo, con relativi disciplinari, adottate dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico in relazione a quanto previsto dall'articolo 10, comma 14, lettera b), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, e dall'articolo 21 del decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201, come convertito, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.”***

Le convenzioni tipo devono prevedere, in particolare\*:

- a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio [**Sezione 1. DISPOSIZIONI GENERALI**];
- b) la durata dell'affidamento, non superiore a trenta anni [**Sezione 1. DISPOSIZIONI GENERALI**];
- b-bis) le opere da realizzare durante la gestione del servizio come individuate dal bando di gara [**Sezione 2. OBBLIGHI DELLE PARTI**];
- c) l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione e gli **strumenti per assicurarne il mantenimento** [**Sezione 2. OBBLIGHI DELLE PARTI**];
- d) il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti [**Sezione 3. REGOLAZIONE PER CONTRATTO**];
- e) i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dall'Autorità e del loro aggiornamento annuale, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze, secondo le disposizioni della regolazione [**Sezione 3. REGOLAZIONE PER CONTRATTO**];
- f) l'obbligo di adottare la carta di servizio, in conformità alla normativa vigente [**Sezione 3. REGOLAZIONE PER CONTRATTO**];
- g) l'obbligo di provvedere alla realizzazione del Programma degli interventi [**Sezione 2. OBBLIGHI DELLE PARTI**];
- h) le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio e l'obbligo di predisporre un sistema tecnico adeguato a tal fine, come previsto dall'articolo 165 dello stesso d.lgs. 152/06 [**Sezione 4. CONTROLLI E SANZIONI**];
- i) il dovere di prestare ogni collaborazione per l'organizzazione e l'attivazione dei sistemi di controllo integrativi che l'ente di governo dell'ambito ha facoltà di disporre durante tutto il periodo di affidamento [**Sezione 2. OBBLIGHI DELLE PARTI**];
- l) l'obbligo di dare tempestiva comunicazione all'ente di governo dell'ambito del verificarsi di eventi che comportino o che facciano prevedere irregolarità nell'erogazione del servizio, nonché l'obbligo di assumere ogni iniziativa per l'eliminazione delle irregolarità, in conformità con le prescrizioni dell'ente medesimo [**Sezione 2. OBBLIGHI DELLE PARTI**];
- m) l'obbligo di restituzione, alla scadenza dell'affidamento, delle opere, degli impianti e delle canalizzazioni del servizio idrico integrato in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione, nonché la **disciplina delle conseguenze derivanti dalla eventuale cessazione anticipata dell'affidamento**, anche tenendo conto delle previsioni di cui agli articoli 143 e 158 dello stesso d.lgs. 152/06, ed i **criteri e le modalità per la valutazione del valore residuo degli investimenti realizzati dal gestore uscente** [**Sezione 3. REGOLAZIONE PER CONTRATTO**];
- n) l'obbligo di prestare idonee garanzie finanziarie e assicurative [**Sezione 5. DISPOSIZIONI FINALI**];
- o) le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione in conformità al codice civile e alle disposizioni della regolazione [**Sezione 4. CONTROLLI E SANZIONI**];
- p) le modalità di rendicontazione delle attività del gestore [**Sezione 3. OBBLIGHI DELLE PARTI**].

*\*Accanto ai contenuti minimi definiti dalla normativa vigente, si riporta la sezione delle convenzioni tipo in cui, nel presente documento, si propone di inquadrare ciascuna previsione convenzionale, sulla base della struttura dettagliata nel Box 5.*

### **Spunti per la consultazione**

- Q1.** *Si condivide la struttura di convenzione tipo sopra individuata (Box 5)? Esplicitare le eventuali modifiche e/o integrazioni che si propone di apportare, fornendone adeguata motivazione.*
- Q2.** *Si condivide l'attribuzione (Box 6) dei contenuti minimi della convenzione tipo alle diverse sezioni in cui si propone di articolare la stessa? Motivare la risposta.*

## **3 Oggetto della consultazione**

- 3.1 Come si evince dalla ricostruzione riportata nel precedente Capitolo 2, i criteri legislativi di riferimento per la predisposizione della convenzione tipo, come modificati dal Decreto Sblocca Italia, appaiono eterogenei nel loro contenuto.
- 3.2 Alcuni di essi, infatti - nel nuovo assetto istituzionale e regolatorio caratterizzato dalla presenza di un'Autorità nazionale indipendente - vengono già considerati e sviluppati nell'ambito delle pertinenti branche della regolazione settoriale (regolazione tariffaria<sup>3</sup>, regolazione della qualità tecnica e contrattuale<sup>4</sup>, regolazione in materia di *unbundling*<sup>5</sup>), come illustrato nel Box 7, Box 8 e Box 9.

### **Box 7 – Contenuti minimi delle convenzioni tipo sviluppati nella regolazione tariffaria**

- Criteri e modalità di applicazione delle tariffe determinate dall'Autorità e del loro aggiornamento annuale, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze, secondo le disposizioni della regolazione (*lett. e*), comma 2 dell'art. 151, d.lgs 152/06).

### **Box 8 – Contenuti minimi delle convenzioni tipo sviluppati nella regolazione della qualità tecnica e contrattuale del servizio idrico integrato**

- Livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti (*lett. d*), comma 2 dell'art. 151, d.lgs 152/06);
- modalità di controllo del corretto esercizio del servizio e obbligo di predisporre un sistema tecnico adeguato a tal fine, come previsto dall'articolo 165 dello stesso d.lgs. 152/06 (*lett. h*), comma 2 dell'art. 151, d.lgs 152/06);
- dovere di prestare ogni collaborazione per l'organizzazione e attivazione dei sistemi di controllo integrativi che l'ente di governo dell'ambito ha facoltà di disporre durante tutto il periodo di affidamento (*lett. i*), comma 2 dell'art. 151, d.lgs 152/06);

<sup>3</sup> Cfr. deliberazione 643/2013/R/IDR recante “Approvazione del Metodo Tariffario Idrico e delle disposizioni di completamento”.

<sup>4</sup> Cfr. documento per la consultazione 665/2014/R/IDR recante “Regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono. Inquadramento generale e linee di intervento”. Si veda anche il recente documento per la consultazione 273/2015/R/IDR recante, in particolare “Interventi in tema di avvio e gestione del rapporto contrattuale e obblighi di registrazione dei dati di qualità contrattuale”.

<sup>5</sup> Cfr. documento per la consultazione 82/2013/R/COM recante “Primi orientamenti in materia di obblighi di separazione contabile per gli esercenti i servizi idrici (...)” e documento per la consultazione 539/2014/R/IDR, pagg. 12 e 13.

- obbligo di dare tempestiva comunicazione all'ente di governo dell'ambito del verificarsi di eventi che comportino o che facciano prevedere irregolarità nell'erogazione del servizio, nonché obbligo di assumere ogni iniziativa per l'eliminazione delle irregolarità, in conformità con le prescrizioni dell'ente medesimo (*lett. l), comma 2 dell'art. 151, d.lgs 152/06*).

**Box 9 – Contenuti minimi delle convenzioni tipo sviluppati nella regolazione sull' unbundling**

- Modalità di rendicontazione delle attività del gestore (*lett. p), comma 2 dell'art. 151, d.lgs 152/06*).

3.3 Un ulteriore insieme di contenuti minimi della convenzione tipo (come esplicitati nel *Box 10*) appare poi privo di una specifica valenza regolatoria, configurandosi come mera attuazione delle pertinenti discipline legislative, rispetto alle quali non appare dunque possibile né opportuno sottoporre a consultazione orientamenti discrezionali dell'Autorità<sup>6</sup>.

**Box 10 – Contenuti minimi delle convenzioni tipo che non richiedono l'adozione di specifiche regole da parte dell'Autorità**

- Regime giuridico prescelto per la gestione del servizio (*lett. a), comma 2 dell'art. 151, d.lgs 152/06*);
- opere da realizzare durante la gestione del servizio come individuate dal bando di gara (*lett. b-bis), comma 2 dell'art. 151, d.lgs 152/06*);
- obbligo di adottare la carta di servizio<sup>7</sup>, in conformità alla normativa vigente (*lett. f), comma 2 dell'art. 151, d.lgs 152/06*);
- obbligo di provvedere alla realizzazione del Programma degli interventi (*lett. g), comma 2 dell'art. 151, d.lgs 152/06*);
- penali, sanzioni in caso di inadempimento e condizioni di risoluzione in conformità al codice civile e alle disposizioni della regolazione (*lett. o), comma 2 dell'art. 151, d.lgs 152/06*).

3.4 Pertanto, nel presente documento per la consultazione ci si focalizzerà, in particolare, sull'esplicitazione degli orientamenti dell'Autorità relativi alla declinazione dei criteri legislativi, tra quelli recati al menzionato art. 151 del d.lgs. 152/06 oggi vigente, che assumono più diretta valenza regolatoria, con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

- perimetro del servizio idrico integrato;
- durata dell'affidamento (*lett. b), comma 2 dell'art. 151, d.lgs 152/06*);

<sup>6</sup> Si veda al riguardo il comma 1.3 dell'allegato A alla Deliberazione 23 dicembre 2014 649/2014/A recante "Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico", ai sensi del quale "Sono sottratti alla consultazione gli atti che hanno contenuto vincolato (...)".

<sup>7</sup> Si rammenta che anche la legge 244/07, all'art. 2, comma 461, dispone che gli enti locali devono prevedere l'obbligo per il soggetto gestore di emanare una Carta dei servizi, "da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate" e che gli enti locali sono tenuti, altresì, a prevedere un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle Carte dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale o dell'Ente d'Ambito

- strumenti relativi all'obbligo di raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione e al suo mantenimento (lett. c), comma 2 dell'art. 151, d.lgs 152/06);
- procedure di subentro nelle gestioni e corresponsione del valore di rimborso al gestore uscente, con particolare riferimento al processo di accorpamento delle gestioni (lett. m), comma 2 dell'art. 151, d.lgs 152/06);
- prestazione di garanzie finanziarie e assicurative (lett. n), comma 2 dell'art. 151, d.lgs 152/06).

3.5 Uno schema di convenzione tipo, recante gli orientamenti in ordine all'articolato del provvedimento finale, sarà consultato entro il mese di ottobre.

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

**Q3.** *Si condivide l'impostazione prospettata? Motivare la risposta.*

## **4 Perimetro del servizio idrico integrato**

- 4.1 La definizione del perimetro delle attività affidate nell'ambito della convenzione tipo di gestione rappresenta una scelta fondamentale nel determinare la potenziale efficacia per il recupero dei costi, inclusi quelli per investimento, realizzati dal gestore: maggiori (minori) saranno le attività assegnate e dotate di marginalità (differenza positiva tra ricavi e costi specifici), più elevate (ridotte) saranno le risorse incamerate dalla gestione, ma minori (maggiori) saranno le opportunità di apertura delle medesime attività alla concorrenza<sup>8</sup>. Si segnala che le possibili distorsioni alla concorrenza (nel mercato), potrebbero essere ridotte attraverso la scelta di modalità di affidamento mediante gara (concorrenza per il mercato).
- 4.2 D'altra parte, qualora le attività in via di assegnazione non siano dotate di marginalità e siano comunque necessarie – come può accadere, ad esempio, riguardo la gestione e lo sviluppo delle infrastrutture relative al convogliamento delle acque meteoriche – il loro inserimento nel perimetro della gestione può comportare la necessità di verificare attentamente la persistenza della capacità di recupero dei costi. In tal caso, il *trade-off* potrebbe essere tra gli eventuali effetti positivi sulla finanza pubblica locale e i possibili incrementi dei corrispettivi tariffari.
- 4.3 Pertanto, la definizione del perimetro del servizio idrico integrato costituisce un elemento essenziale nell'ambito delle convenzioni di affidamento. In un orizzonte temporale più ampio, l'Autorità è orientata a definire i singoli

<sup>8</sup> Sawkins (1996), nel paper dal titolo *Balancing Multiple Interests in Regulation: An Event Study of the English and Welsh Water Industry*, ha dimostrato che le scelte compiute da OFWAT relativamente al perimetro delle attività delle società di gestione siano state tra le più impattanti sulla loro redditività.

corrispettivi delle attività incluse nel perimetro, sulla base di criteri *cost-reflective*, che saranno efficacemente impiegati a valle dell'implementazione dell'*unbundling*.

- 4.4 Al riguardo, si ritiene in primo luogo che le valutazioni sul perimetro compiute dall'ente affidante debbano essere svolte anche in relazione alle eventuali "altre attività" (idriche e non idriche<sup>9</sup>) di cui alla deliberazione 643/2013/R/IDR, che il gestore può compiere se autorizzato dall'ente di governo dell'ambito.
- 4.5 L'Autorità intende approfondire se i servizi c.d. post-contatore - che generalmente consistono nella installazione, verifica e manutenzione degli impianti a valle del contatore installato presso l'utente finale dal gestore - possano essere ricompresi nell'ambito della convenzione tipo nel rispetto della normativa vigente.

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

**Q4.** *Quali osservazioni si ritiene di formulare in relazione a tale problematica?*

- 4.6 Inoltre, un profilo che appare opportuno affrontare nell'ambito della convenzione tipo attiene al trattamento delle c.d. "acque bianche", atteso che rispetto ad esso sono emersi, nel corso del primo periodo regolatorio, alcuni segnali di incertezza.
- 4.7 Occorre a tal riguardo premettere che la questione dell'inclusione delle acque bianche nel perimetro del servizio idrico integrato è da tempo discussa ed è stata a più riprese affrontata da diverse amministrazioni locali e nazionali nonché dal Giudice amministrativo<sup>10</sup>. Tutt'ora si è peraltro in attesa di un pronunciamento, sul punto, da parte del Consiglio di Stato, nell'ambito di alcuni appelli proposti dall'Autorità in relazione alle sentenze rese dal Tar Lombardia in ordine al MTT (v. appello avverso la sentenza Tar Lombardia n. 1118/2014).
- 4.8 Con riferimento al quadro normativo, occorre osservare che, ai sensi dell'articolo 141, comma 2, del d.lgs. 152/06, "*Il servizio idrico integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue*". Il servizio idrico integrato comprende dunque, tra gli altri, anche i servizi di fognatura e depurazione delle acque reflue. Tra le acque reflue rientrano, ai sensi dell'articolo 74, comma 1, lettera i), del medesimo d.lgs. 152/06, anche le acque reflue urbane, definite come "*acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche (..) ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate*".

<sup>9</sup> L'espressione è da intendersi riferita alle attività definite dall'art. 1 dell'allegato A alla deliberazione 643/2013/R/IDR.

<sup>10</sup> V. sent. Tar Emilia Romagna 25 giugno 2010, n. 6018 relativa al provvedimento D.P.G.R. dell'Emilia Romagna n. 49 del 13.3.2006; v. sentenza TAR Lazio 21 febbraio 2012 n. 1745; Tar Marche 11 novembre 2013 n. 869.



- 4.9 Dunque, da una lettura sistematica degli artt. 141 e 74, comma 1, del d.lgs. 152/06, emerge la necessità di ricomprendere nel SII, ed in particolare nei servizi di fognatura e depurazione, tutte le acque reflue che confluiscono negli impianti del SII, comprese quelle di origine meteorica<sup>11</sup>.
- 4.10 Tale lettura appare rispondente alla realtà fattuale e impiantistica del SII, ove nelle medesime infrastrutture fognarie e depurative del SII confluiscono sovente sia le acque provenienti dall'acquedotto, sia quelle di origine meteorica, senza che vi sia dunque la possibilità di disaggregarne i costi.
- 4.11 In base alla normativa vigente, è dunque da ritenere che nel perimetro del SII, in base alle decisioni che vengono assunte a livello locale, possano essere ricomprese le attività di raccolta e depurazione di tutte le acque reflue, comprese quelle di origine meteorica, con le conseguenze tariffarie già previste dalla regolazione vigente.

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

**Q5.** *Si condivide l'orientamento dell'Autorità in ordine alla possibilità di ricomprendere nel perimetro dell'affidamento al gestore d'ambito le attività di raccolta e depurazione di tutte le acque reflue, comprese quelle di origine meteorica? Motivare la risposta.*

- 4.12 Occorre infine rammentare che, a mente dell'articolo 21, commi 13 e 19, del d.l. 201/11, sono state trasferite all'Autorità *“le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici”*; al riguardo, il dPCM 20 luglio 2012 ha precisato che tra queste funzioni rientra quella di *“defini[re] le componenti di costo - inclusi i costi finanziari degli investimenti e della gestione - per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali (...)”*.
- 4.13 Dunque le disposizioni del dPCM 20 luglio 2012, unitamente a quelle del d.lgs. 152/06, da una parte confermano l'obbligo di integrare i diversi servizi che compongono il servizio idrico integrato, dall'altra evidenziano come i poteri di regolazione tariffaria intestati all'Autorità riguardino i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione – ivi compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali – sia laddove detti servizi risultino gestionalmente già integrati, sia laddove le citate fasi della filiera siano ancora svolte, nelle more della piena e obbligatoria integrazione dei servizi, in maniera disgiunta.

---

<sup>11</sup> Tale approccio interpretativo è stato peraltro recentemente confermato dalla giurisprudenza (v. sentenza Tar Marche 11 novembre 2013 n. 869, passata in giudicato).

### Spunti per la consultazione

**Q6.** *Alla luce delle nuove regole introdotte dal Decreto Sblocca Italia, si condivide l'interpretazione delle vigenti disposizioni normative in ordine all'individuazione dei servizi sottoposti alla regolazione tariffaria dell'Autorità? Quali eventuali criticità si ritiene di poter segnalare al riguardo? Motivare la risposta.*

## 5 Durata dell'affidamento

- 5.1 La durata dell'affidamento, in analogia alle considerazioni svolte in relazione al perimetro, è un elemento fondamentale per determinare la possibilità di recupero dei costi, inclusi quelli di investimento, e la sua quantificazione dovrebbe tener conto del seguente *trade-off*: maggiore (minore) è la durata, maggiore (minore) è la possibilità di recuperare gli investimenti realizzati. Infatti, le raccomandazioni rivolte alle amministrazioni competenti sul tema invitano le medesime a parametrare la spesa prevista per investimenti e la durata del rapporto di affidamento<sup>12</sup>.
- 5.2 Si ricorda poi che la Legge di Stabilità 2015 - introducendo il comma 2-*bis* all'art. 3-*bis* del d.l. 138/11 - ha previsto che, laddove il processo di razionalizzazione e aggregazione dei soggetti gestori sia realizzato tramite operazioni societarie effettuate con procedure trasparenti, comprese fusioni o acquisizioni, *“l'operatore economico succeduto al concessionario iniziale, in via universale o parziale, (...) prosegue nella gestione dei servizi fino alle scadenze previste. In tale ipotesi, anche su istanza motivata del gestore, il soggetto competente accerta la persistenza dei criteri qualitativi e la permanenza delle condizioni di equilibrio economico-finanziario al fine di procedere, ove necessario, alla loro rideterminazione, anche tramite l'aggiornamento del termine di scadenza di tutte o di alcune delle concessioni in essere, previa verifica (...) effettuata dall'Autorità di regolazione”*.
- 5.3 L'Autorità è dunque orientata a prevedere che, nell'ambito della convenzione tipo, oltre alla definizione della durata, siano introdotti criteri, anche nella forma di condizionalità, affinché la medesima possa essere rivista al verificarsi di determinati eventi che possono riferirsi, oltre che a nuove o ingenti necessità di investimento, a esigenze di riorganizzazione e razionalizzazione delle gestioni.
- 5.4 A titolo esemplificativo e non esaustivo, si può far riferimento alla ipotesi che si profili un processo di accorpamento gestionale tale da riflettersi in un incremento significativo della popolazione servita. Appare poi opportuno tener conto che, al verificarsi delle scadenze previste dal citato Decreto Sblocca Italia, di cui si dirà

---

<sup>12</sup> Nella Comunicazione interpretativa sulle concessioni nel diritto comunitario (2000/C 121/02), la Commissione Europea ha affermato ( punto 3.1.3.), che *“la durata della concessione deve dunque essere fissata in modo da non restringere o limitare la libera concorrenza più di quanto sia necessario per ammortizzare gli investimenti e remunerare i capitali investiti in misura ragionevole(56) pur mantenendo sul concessionario il rischio derivante dalla gestione.”*

successivamente, vi possano essere processi di riorganizzazione e integrazione ancora in corso o da ultimare, rendendo quindi necessaria la formalizzazione di una serie di scadenze che permettano di graduare e monitorare il processo di razionalizzazione.

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

**Q7.** *Si condivide l'orientamento di prevedere nell'ambito della convenzione tipo una disciplina che condizioni le eventuali modifiche della durata originariamente prevista? Motivare la risposta.*

## **6 Strumenti per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario**

- 6.1 L'equilibrio economico-finanziario della gestione (il cui obiettivo di raggiungimento, secondo criteri di efficienza, rientra tra i contenuti minimi della convenzione tipo, ai sensi di quanto previsto dall'art 151 comma 2, lettera c), del d.lgs. 152/06) può essere definito come la condizione di gestione dei servizi - individuata dal soggetto competente sulla base di indicatori di redditività e di capacità di rimborso del debito<sup>13</sup> - la cui permanenza deve essere accertata dal medesimo soggetto competente per l'intera durata dell'affidamento.
- 6.2 Inoltre, come precisato nel documento per la consultazione 171/2014/R/IDR, la previsione del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione deve essere valutata tenendo conto del modello organizzativo e gestionale prescelto, con condizioni maggiormente flessibili per gli affidamenti con gara e più stringenti per le gestioni *in house*, e tenendo nella dovuta considerazione anche gli obblighi derivanti dalla finanza pubblica.
- 6.3 In base alle disposizioni recate all'articolo 4 della deliberazione 643/2013/R/IDR, lo schema regolatorio, proposto dal soggetto competente alla predisposizione tariffaria, comprende tre atti fondamentali:
- il programma degli interventi (PdI);
  - il piano economico finanziario (PEF), che garantisca, ai sensi dell'art. 149, comma 4, del d.lgs.152/06, *“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”*;

---

<sup>13</sup> Utili indicazioni in merito alla definizione di equilibrio economico-finanziario si rinvengono nell'art. 143, comma 8 bis, del d.lgs. 163 del 2006, in forza del quale *“(..) la convenzione definisce i presupposti e le condizioni di base del piano economico-finanziario le cui variazioni non imputabili al concessionario, qualora determinino una modifica dell'equilibrio del piano, comportano la sua revisione. La convenzione contiene inoltre una definizione di equilibrio economico finanziario che fa riferimento ad indicatori di redditività e di capacità di rimborso del debito, nonché la procedura di verifica e la cadenza temporale degli adempimenti connessi.”*

- la convenzione di gestione.
- 6.4 In tale contesto, il PEF costituisce - come sottolineato dall’Autorità nell’ambito dei provvedimenti specifici di approvazione tariffaria per il primo periodo regolatorio - il principale strumento di controllo per monitorare l’efficienza gestionale del gestore e favorire il conseguimento dell’equilibrio economico finanziario della gestione, come disposto dal richiamato art. 151 comma 2, lettera c), del d.lgs. 152/06 e sulla base delle precisazioni sopra formulate in funzione del modello organizzativo e gestionale prescelto.
- 6.5 Al riguardo, la convenzione dovrà dunque effettuare un rinvio alla pertinente regolazione tariffaria e alle sue evoluzioni. Ciò che dovrà essere esplicitato nella convenzione di gestione consiste nella circostanza che, in esito al proficuo svolgimento della procedura partecipata per l’elaborazione della predisposizione tariffaria, il raggiungimento e mantenimento dell’equilibrio economico finanziario si attecchiano a specifici e cogenti obblighi per il gestore, chiamato ad attenersi a quanto previsto nei documenti che compongono lo schema regolatorio medesimo.
- 6.6 In considerazione della complessità dei parametri necessari ai fini di una compiuta valutazione dell’equilibrio economico-finanziario nella gestione del servizio idrico integrato, l’Autorità è orientata a non esplicitare nella convenzione tipo il set di parametri in base ai quali monitorarne la persistenza. Peraltro, come emerso nel procedimento avviato con deliberazione 122/2015/R/IDR, che sarà diffusamente richiamato in seguito, le criticità da considerare per valutare l’ammissibilità alla perequazione possono differire tra i diversi casi.

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

**Q8.** *Si condivide l’orientamento prospettato riguardo alla definizione di equilibrio-economico finanziario? Motivare la risposta.*

- 6.7 Nel documento per la consultazione 171/2014/R/IDR l’Autorità, prendendo atto del fatto che nel settore idrico risultano numerose le situazioni di gestioni in condizioni di disequilibrio economico-finanziario o in crisi aziendale, ha sottoposto a consultazione l’ipotesi di prevedere un *addendum* allo schema base di convenzione volto a disciplinare i processi di risanamento, garantendo la continuità del servizio erogato all’utenza e assicurando la sostenibilità finanziaria della gestione.
- 6.8 Le risposte alla consultazione hanno evidenziato la necessità di salvaguardare la continuità del servizio con norme che disciplinino il processo di risanamento dei gestori, tutelando per quanto possibile la forza lavoro e minimizzando gli oneri per la collettività causati dalla inefficienza dei gestori medesimi.
- 6.9 Al fine di far fronte a tali problematiche e criticità, l’Autorità, con deliberazione 122/2015/R/IDR, a seguito di specifici indirizzi formulati dal Governo, ha avviato

un procedimento per la realizzazione di sistemi di perequazione a valere sulle tariffe del servizio idrico integrato anche su scala nazionale.

- 6.10 Con il successivo provvedimento 188/2015/R/IDR, l’Autorità - in presenza di una realtà gestionale rispetto alla quale sono state accertate le urgenti criticità di cui al precedente alinea – ha previsto una misura urgente di perequazione avente natura anticipatoria, condizionando l’intervento all’adozione di specifiche e cogenti misure di ristrutturazione e efficientamento della gestione, da attuare in tempi definiti.
- 6.11 Con il successivo documento per la consultazione 230/2015/R/IDR recante “Sistemi di perequazione nel servizio idrico integrato - Inquadramento generale e linee d’intervento” l’Autorità ha sottoposto a consultazione i propri orientamenti, ulteriori rispetto a quelli relativi ai criteri e alle condizioni generali per l’introduzione di urgenti misure di perequazione di cui alla richiamata deliberazione 188/2015/R/IDR, in ordine all’ammissibilità alle misure di perequazione, alle procedure da seguire per la richiesta di accesso agli strumenti perequativi, alla durata delle misure in parola e alle condizioni per l’applicazione dei meccanismi perequativi medesimi, individuando specifici e cogenti impegni, da adottare in tempi definiti e a pena di sospensione, esclusione e immediato avvio di procedure di recupero amministrativo di quanto erogato. La consultazione è tutt’ora aperta, essendo il termine per la presentazione delle osservazioni fissato al 15 giugno p.v.
- 6.12 In tale contesto, si ritiene dunque che l’*addendum* allo schema base di convenzione, volto a disciplinare i processi di risanamento per le gestioni in condizioni di disequilibrio economico finanziario, possa costituire il veicolo attraverso cui assicurare l’integrazione, nell’ambito delle convenzioni di gestione, della disciplina in corso di definizione nell’ambito del procedimento avviato con deliberazione 122/2015/R/IDR – cui si è peraltro data prima attuazione con la menzionata misura urgente di perequazione disposta con deliberazione 188/2015/R/IDR – con particolare riferimento ai regimi di sostegno e ai correlati obblighi di efficientamento delle gestioni in disequilibrio finanziario.
- 6.13 Occorre inoltre precisare che, in considerazione della circostanza che non rientra tra i poteri del regolatore intervenire nell’ambito delle procedure concorsuali previste dalla legge, è intenzione dell’Autorità prevedere che l’accesso ai riferiti strumenti di perequazione sia alternativo e non complementare all’avvio delle riferite procedure concorsuali, in pendenza delle quali le problematiche relative allo stato di crisi dell’impresa vengono affrontate nelle sedi giudiziarie e amministrative competenti, secondo le modalità stabilite direttamente dalla legge.

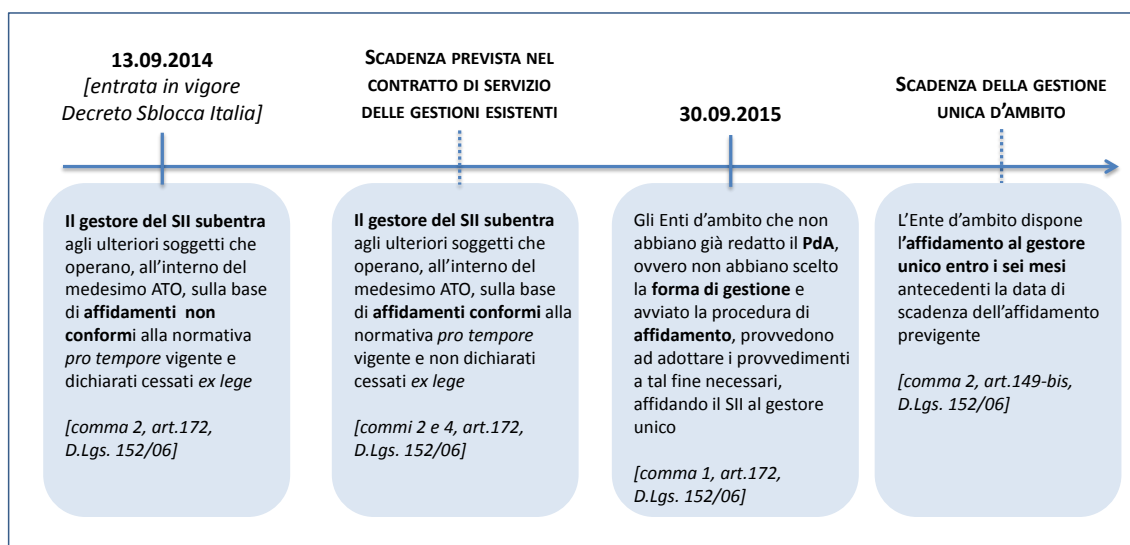
### Spunti per la consultazione

**Q9.** Quali ulteriori strumenti si ritiene utile suggerire in relazione all'obiettivo di raggiungimento e mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione? Motivare la risposta

## 7 Modalità di cessazione e procedure di subentro

- 7.1 L'Autorità è orientata a prevedere che, nell'ambito della convenzione tipo, sia inclusa un'apposita sezione dedicata alle modalità di cessazione della convenzione e alle conseguenti procedure di subentro, tenendo conto anche di quanto evidenziato al punto 3.27 del documento per la consultazione 171/2014/R/IDR.
- 7.2 Al riguardo, anche alla luce delle disposizioni del Decreto Sblocca Italia volte ad assicurare la semplificazione dell'assetto organizzativo e l'accorpamento delle gestioni attualmente esistenti, appare opportuno tener conto della differente natura dei subentri tra gestori, a seconda che il gestore uscente ceda gli impianti al gestore d'ambito - al fine di assicurare il rispetto della normativa vigente e in particolare del principio di unicità della gestione - ovvero che il gestore uscente si configuri esso stesso come il gestore d'ambito delineato dalla pertinente normativa, giunto al termine della concessione.
- 7.3 Con riferimento alla prima ipotesi, appare utile fornire preliminarmente una sintesi delle disposizioni del Decreto Sblocca Italia, con evidenziate anche le correlate tempistiche, finalizzate all'implementazione delle gestioni uniche per ambito a partire dalle gestioni oggi esistenti (v. Figura 1).

**Figura 1 – Scadenze previste dal Decreto Sblocca Italia per la gestione unica di ambito**



- 7.4 In tale contesto l'Autorità, al fine di favorire e accompagnare il delineato processo di semplificazione ed efficientamento delle gestioni, intende prevedere, nell'ambito delle regole tariffarie per il secondo periodo regolatorio, alcune misure che tengano conto dello stato di avanzamento di tale processo. In particolare, potranno essere riviste le condizioni di esclusione dall'aggiornamento tariffario e quelle di determinazione delle tariffe d'ufficio, alla luce dei criteri di riordino gestionale introdotti dalla normativa.
- 7.5 In tale contesto, l'Autorità è orientata a prevedere che nella convenzione di gestione sia dettagliata la procedura, avente carattere obbligatorio sia per l'ente di governo dell'ambito che per il gestore, secondo le rispettive competenze, per la consegna degli impianti al gestore d'ambito da parte degli eventuali ulteriori gestori operanti sul territorio, se provvisti di un provvedimento di salvaguardia dell'Ente di governo dell'ambito. A tal riguardo, l'Autorità è in particolare orientata a prevedere che il medesimo Ente, sulla base della stabilita tempistica di cessazione di tali gestioni, provveda, entro 30 giorni dalla data di adozione della convenzione tipo, ad effettuare la ricognizione del complesso delle attività trasferibili al gestore d'ambito, comunicandone gli esiti al medesimo e all'Autorità. Il gestore d'ambito subentra alle predette gestioni nel rispetto delle scadenze previste. In particolare, l'Autorità è orientata a prevedere che:
- l'ente di governo dell'ambito debba individuare con propria deliberazione, su proposta delle gestioni salvaguardate, l'importo esatto del valore di subentro di cui al successivo Capitolo 8, fissando altresì l'obbligo di pagamento dello stesso da parte del gestore subentrante entro il 90° giorno antecedente all'avvio del nuovo affidamento;
  - a seguito del pagamento del valore di subentro di cui al precedente alinea, il precedente gestore debba cedere al gestore subentrante, i beni strumentali e le loro pertinenze necessari per la prosecuzione del servizio, come individuati dalla ricognizione effettuata d'intesa con l'ente di governo dell'ambito;
  - ai sensi di quanto disposto dalla normativa di settore, il personale che precedentemente all'affidamento del servizio, risultasse alle dipendenze del gestore uscente, ove ne ricorrano i presupposti, anche con riferimento a valutazioni di sostenibilità ed efficienza, possa essere soggetto al passaggio diretto ed immediato al nuovo gestore del servizio idrico integrato.
- 7.6 L'Autorità è inoltre orientata a prevedere che, qualora l'Ente di governo dell'ambito comunichi la permanenza di gestioni sprovviste dei provvedimenti di salvaguardia alla data di adozione della convenzione tipo, o se ne abbia comunque conoscenza, le medesime siano segnalate alle amministrazioni competenti, ai sensi di quanto previsto dal comma 4, dell'articolo 172, del d.lgs. 152/06.

7.7 Per quanto concerne invece il secondo caso (gestione d'ambito conforme alla normativa che giunge a scadenza), l'Autorità è orientata a prevedere che:

- l'ente di governo dell'ambito sia tenuto ad avviare la procedura di individuazione del nuovo soggetto gestore almeno diciotto mesi prima della scadenza naturale della convenzione e, nel caso di cessazione anticipata, entro tre mesi dall'avvenuta cessazione;
- il medesimo ente debba disporre l'affidamento al gestore unico entro i sei mesi antecedenti la data di scadenza dell'affidamento previgente in conformità a quanto disposto dall'art. 149-bis, comma 2, del d.lgs. 152/06, comunicando all'Autorità le informazioni relative all'avvenuta cessazione e al nuovo affidatario;
- l'ente di governo dell'ambito debba individuare con propria deliberazione, su proposta del gestore uscente, l'importo esatto del valore di subentro di cui al successivo Capitolo 8, fissando altresì l'obbligo di pagamento dello stesso da parte del gestore subentrante entro il 90° giorno antecedente all'avvio del nuovo affidamento;
- a seguito del pagamento del valore di subentro di cui al precedente alinea, il precedente gestore debba cedere al gestore subentrante, i beni strumentali e le loro pertinenze necessari per la prosecuzione del servizio, come individuati dalla ricognizione effettuata d'intesa con ente di governo dell'ambito;
- ai sensi di quanto disposto dalla normativa di settore, il personale che precedentemente all'affidamento del servizio, risultasse alle dipendenze del gestore uscente, ove ne ricorrano i presupposti, anche con riferimento a valutazioni di sostenibilità ed efficienza, possa essere soggetto al passaggio diretto ed immediato al nuovo gestore del servizio idrico integrato.

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

**Q10.** *Si condivide l'ipotesi di prevedere, nell'ambito della convenzione tipo, le descritte misure volte ad incentivare l'accorpamento delle gestioni, nonché a produrre effetti penalizzanti per i soggetti che non si adeguano al rappresentato quadro normativo? Motivare la risposta.*

**Q11.** *Si ritiene condivisibile la procedura di subentro che si intende prevedere nelle convenzioni tipo, con riferimento ai casi di gestioni d'ambito conformi alla normativa che giungono a scadenza? Motivare la risposta.*

## **8 Modalità di riconoscimento dei costi relativi al subentro**

8.1 Nell'ambito della predisposizione della convenzione tipo, l'Autorità è orientata ad assicurare l'attuazione della previsione recata dal comma 2, dell'articolo 153,



del d.lgs. 152/06, in base alla quale “*il gestore è tenuto a subentrare nelle garanzie e nelle obbligazioni relative ai contratti di finanziamento in essere o ad estinguerli ed a corrispondere al gestore uscente un valore di rimborso definito secondo i criteri stabiliti dall’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico*” (v. Box 3).

8.2 Con l’articolo 33 della deliberazione 643/2013/R/IDR l’Autorità ha già dettato alcuni primi criteri per la valorizzazione del valore residuo degli investimenti realizzati dal gestore del SII, rinviando al presente procedimento la disciplina delle clausole da inserire nelle convenzioni di gestione.

8.3 In particolare, si rammenta che il citato articolo prevede che il valore residuo del gestore del SII, in caso di subentro, sia valorizzato:

a) a partire da un valore minimo, pari al valore residuo dei cespiti del gestore del SII, calcolato come:

$$VR^a = \sum_c \left\{ \sum_{t=1961}^a [(IP_{c,t} - FA_{IP,c,t}) - (CFP_{c,t} - FA_{CFP,c,t})] * dfl_t^a \right\} + LIC^a$$

dove:

- $IP_{c,t}$  è il valore lordo delle immobilizzazioni appartenenti a ciascuna categoria  $c$  e iscritte a libro cespiti nell’anno  $t$ , realizzate dal gestore uscente;
- $FA_{IP,c,t}$  è il valore del fondo ammortamento del gestore del SII, come risultante dalle scritture contabili, riferito alle immobilizzazioni appartenenti a ciascuna categoria  $c$  e iscritte a patrimonio nell’anno  $t$ ;
- $CFP$  è il valore, dei contributi a fondo perduto incassati dal gestore uscente del SII nell’anno  $t$  per la realizzazione delle immobilizzazioni di categoria  $c$ ;
- $FA_{CFP}$  è il fondo ammortamento del gestore uscente del SII dei contributi a fondo perduto incassati nell’anno  $t$  per la realizzazione delle immobilizzazioni di categoria  $c$ , ricostruito, qualora non risultante dalle scritture contabili, secondo i medesimi criteri di ammortamento utilizzati per le immobilizzazioni della medesima categoria;
- $dfl_t^a$  è il vettore che esprime il deflatore degli investimenti fissi lordi realizzati nell’anno  $t$ , con base 1 nell’anno  $a$ ;
- $LIC^a$  è il valore delle immobilizzazioni in corso del gestore uscente del SII.

b) fino a un valore massimo che include, oltre alla precedente lettera a), anche la valorizzazione di eventuali oneri pregressi già quantificati e approvati dai soggetti competenti, nonché il saggio a copertura degli oneri di garanzia

eventualmente richiesto dai finanziatori, in attuazione del richiamato comma 2, dell'articolo 153.

- 8.4 Appare opportuno specificare l'obbligo in capo al soggetto competente di quantificare il valore residuo dei cespiti del gestore uscente in coerenza con la "Ricognizione delle opere", come dettagliata negli *Allegati tecnici* che si prevede di inserire nella convenzione tipo (v. precedente Box 5).
- 8.5 Si ritiene, inoltre, necessario prevedere che, in caso di mancato pagamento del valore di subentro, come determinato dall'Ente di governo dell'ambito, nel termine indicato, il gestore uscente prosegua nella gestione del SII fino al subentro del nuovo gestore, attraverso la proroga della convenzione; in tal caso, sono immediatamente escusse le garanzie prestate dal gestore entrante al momento della sottoscrizione del contratto (v. paragrafo successivo), ed è avviato nei confronti del gestore entrante, ove ne ricorrano i presupposti, un procedimento sanzionatorio per mancata ottemperanza all'obbligo di versamento del valore residuo.
- 8.6 L'Autorità è orientata a prevedere che, tra le clausole della convenzione tipo, siano disciplinati i criteri per la determinazione della durata della eventuale proroga di cui al precedente paragrafo. Detta proroga troverebbe applicazione in caso di mancato pagamento del valore di subentro entro il termine previsto e dovrebbe essere determinata, da una parte, tenendo conto delle necessità di investimento riscontrabili nella fattispecie, in un arco di tempo predefinito; dall'altra, in coerenza con l'impostazione delineata nel documento per la consultazione 171/2014/R/IDR, tenendo conto, per l'individuazione di un termine massimo della proroga, anche del modello organizzativo adottato dall'Ente di governo dell'ambito.

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

- Q12.** *Quali ulteriori elementi si suggerisce di tenere in considerazione nella valorizzazione del valore residuo dei cespiti?*
- Q13.** *Si condivide l'orientamento di prevedere l'obbligo in capo al soggetto competente di quantificare il valore residuo dei cespiti del gestore uscente in coerenza con la "Ricognizione delle opere" allegata alla convenzione tipo? Quali tempi si ritengono congrui per l'aggiornamento del citato Allegato "Ricognizioni delle opere"?*
- Q14.** *Si condivide la necessità di introdurre, tra le clausole convenzionali, le misure prospettate relativamente alle eventuali proroghe? Motivare la risposta.*
- Q15.** *In particolare, si ritengono condivisibili i criteri individuati ai fini della determinazione della durata della proroga che troverebbe applicazione in caso di mancato pagamento del valore di subentro entro il termine previsto? Motivare la risposta.*

- 8.7 L'Autorità è orientata a prevedere che, con riferimento alle gestioni cessate *ex lege*, qualora non siano stati comunicate le informazioni e gli atti richiesti dalla

normativa tariffaria, possano essere adottati meccanismi semplificati per il riconoscimento delle passività pregresse in capo alle medesime. A titolo esemplificativo e non esaustivo, nel caso di cessazione di una gestione in economia, può essere valutata la possibilità di riconoscere, se considerati attinenti dall'Ente di governo dell'ambito, la componente tariffaria *MTP*, di cui al Metodo Tariffario Idrico, a copertura dei mutui sottoscritti dagli enti locali.

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

**Q16.** *Si condivide l'ipotesi di prevedere meccanismi semplificati per il riconoscimento delle passività pregresse in capo alle gestioni cessate ex lege? Motivare la risposta.*

## **9 Garanzie**

- 9.1 L'Autorità intende prevedere che nelle convenzioni sia introdotta un'apposita sezione dedicata alle garanzie che devono essere prestate dal gestore al momento della sottoscrizione del contratto di affidamento del servizio.
- 9.2 La concessione deve infatti essere subordinata alla prestazione da parte del gestore, al momento della sottoscrizione del contratto, di idonea garanzia fideiussoria, che deve coprire, ai sensi dell'art. 151, comma 5, del d.lgs 152/06, *gli interventi da realizzare nei primi cinque anni di gestione e deve essere annualmente aggiornata in modo da coprire gli interventi da realizzare nel successivo quinquennio.*
- 9.3 L'Autorità è orientata a prevedere modalità che valorizzino il ruolo della Cassa Conguaglio per il Settore Elettrico e riducano i costi complessivi per il sistema. Al riguardo, si terrà conto anche di quanto previsto dall'art. 42 del disegno di legge recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" (c.d. Collegato alla legge di stabilità 2014 – AS 1676), il quale, nell'attuale formulazione, prevede l'istituzione, presso la Cassa Conguaglio per il settore elettrico, di un Fondo di garanzia per gli interventi prioritari finalizzati al potenziamento delle infrastrutture idriche, ivi comprese le reti di fognatura e depurazione, in tutto il territorio nazionale.
- 9.4 Infine, con riferimento alla quantificazione delle garanzie, in coerenza con quanto prospettato nel documento per la consultazione 171/2014/R/IDR, l'Autorità intende prevedere, nella sezione a ciò dedicata della convenzione, ulteriori garanzie finanziarie e assicurative per i casi in cui l'ente di governo dell'ambito individui un elevato fabbisogno di investimenti rispetto alla valorizzazione delle immobilizzazioni pregresse, a parità di obiettivi specifici e di territorio servito/servizi offerti.

**Spunti per la consultazione**

**Q17.** *Si condivide l'orientamento dell'Autorità in ordine alla garanzia fideiussoria prestata dai gestori? Motivare la risposta.*