Quanto è giusto pagare per l'acqua?

Sergio Marotta - 16/09/2021 [social and political notes]

Le tariffe idriche dal referendum del 2011 all'istituzione dell'Autorità regolatoria

Due recenti sentenze del Consiglio di Stato hanno riportato l'attenzione sullo spinoso problema delle tariffe del servizio idrico integrato.

Con la prima sentenza, la n. 3809 del 14 maggio 2021, il Consiglio di Stato ha definitivamente chiarito una questione che si trascinava ormai da dieci anni relativa all'effetto prodotto dal referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011 sulle tariffe idriche del periodo 21 luglio-31 dicembre 2011. Il cosiddetto decreto Salva Italia del governo Monti d.l. n. 201/2011, convertito con l. n. 214/2011, all'art. 21 aveva attribuito le competenze in materia di regolazione dei servizi idrici e di approvazione delle tariffe idriche all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas – che diventava così Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico – ma soltanto a partire del 1° gennaio 2012, lasciando così scoperto il periodo che andava dal 21 luglio 2011, data di entrata in vigore del decreto del presidente della Repubblica che sanciva l'effetto abrogativo del referendum, al 31 dicembre 2011.

Per chiarire il punto ed evitare la restituzione delle quote già pagate in tariffa dagli utenti, la IRETI s.p.a., ex IREN ACQUA GAS s.p.a. ? gestore del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale di Genova aveva proposto ricorso al Tar Lombardia impugnando quelle delibere dell'Autorità e della Provincia di Genova che avevano fissato l'entità dell'importo da restituire a titolo di remunerazione del capitale investito per la gestione del servizio idrico integrato a Genova e provincia nel periodo 21 luglio-31 dicembre 2011.

Il Consiglio di Stato, confermando quanto era stato stabilito nella sentenza che nel 2017 era intervenuta per decidere il ricorso proposto da alcune associazioni di consumatori e dai movimenti per l'acqua pubblica sul cosiddetto Metodo tariffario transitorio, si pone su una posizione rigidamente ancorata alla nozione di full cost recovery che comprenderebbe, secondo i dettami dalla scienza economico-aziendale, anche i costi del capitale. Rifacendosi espressamente alla consulenza tecnica d'ufficio che fu espletata nell'istruttoria del ricorso deciso nel 2017, tanto da acquisirla all'istruttoria del nuovo giudizio, il Consiglio di Stato, al punto 4.3 delle Considerazioni in diritto, ribadisce ancora una volta che «I costi sostenuti da un'impresa possono essere distinti in costi operativi (incluso l'ammortamento delle immobilizzazioni) e in costo del capitale. Secondo la migliore scienza aziendale, i prezzi dei singoli servizi devono risultare aderenti a costi che siano: i) effettivamente sostenuti dall'impresa; ii) pertinenti rispetto ai servizi prodotti; iii) misurabili oggettivamente; c) congrui rispetto a valutazioni di mercato e di efficienza. Tra i costi del capitale va di regola incluso ? al cospetto di servizi economici di interesse generale, per i quali cioè esista un mercato di riferimento ? anche il rendimento del capitale investito. Il costo medio ponderato del capitale, generalmente indicato con l'acronimo inglese "Weighted Average Cost of Capital" (WACC), misura infatti il costo-opportunità che una impresa sostiene per raccogliere le risorse finanziarie occorrenti per l'attività, vuoi sotto forma di capitale di rischio (raccolta presso il mercato finanziario o presso gli investitori) vuoi sotto forma di capitale di credito (raccolta di mezzi di terzi, in forma di finanziamenti). Tale voce esprime, in coerenza con gli equivalenti di mercato, la soglia minima di rendimento accettabile ai fini della profittabilità o della scelta di effettuare o meno un investimento, ed è dunque il "costo" con cui l'azienda deve remunerare i suoi finanziatori (azionisti, detentori di titoli di debito)».

Secondo il Consiglio di Stato «la tariffa del servizio idrico deve assicurare l'integrale copertura dei costi di investimento e di esercizio secondo i principi del recupero dei costi, in piena coerenza con quanto disposto dal diritto eurounitario. L'esito referendario è consistito nell'eliminazione della sola quota della componente tariffaria che assicurava, in maniera fissa e predeterminata, la remunerazione netta del capitale investito, e non anche delle quote della componente tariffaria correlate al costo del capitale».

Insomma il quesito referendario ha avuto l'unico effetto di eliminare la remunerazione del capitale investito nella misura fissa del 7 per cento che era stata decisa dopo la legge Galli con un apposito decreto ministeriale del 1° agosto 1996.

Secondo il Consiglio di Stato tale decreto ministeriale si pone in contrasto con il quadro normativo delineatosi a seguito del referendum del 12 e 13 giugno del 2011 anche nel periodo compreso tra il 21 luglio e il 31 dicembre 2011. Ciò significa che deve essere esclusa la restituzione agli utenti della componente tariffaria corrispondente al costo del capitale investito per il suddetto periodo successivo all'effetto abrogativo del referendum, periodo rimasto regolato 'per inerzia' dalla disciplina precedente.

Il Consiglio di Stato conferma che la "adeguatezza della remunerazione del capitale investi-to" prevista dall'art. 154 del Codice dell'ambiente e, prima ancora, dall'art. 13 della Legge Galli, è un concetto giuridicamente diverso dal "recupero del costo del ca-pitale investito" che rientra di pieno diritto nel principio del *full cost recovery*.

Insomma il capitale investito dopo il referendum non deve essere più adeguatamente remunerato, ma continua ad avere un costo e questo costo rientra necessariamente tra quelli che devono essere pagati dagli utenti in bolletta.

Tariffe idriche e attuazione del piano d'ambito

La seconda sentenza del Consiglio di Stato tratta invece di un caso specifico di calcolo delle tariffe in uno dei cinque distretti della regione Campania, quello Sarnese-Vesuviano. Si tratta delle tariffe relative alla gestione del servizio idrico integrato in 76 comuni ricompresi nelle due province di Napoli e Salerno. In tale distretto la gestione è stata affidata in concessione a una società mista pubblico/privata la Gori S.p.A. le cui azioni sono detenute per il 51 per cento dai Comuni del distretto e per il 37,05 per cento da una società controllata dall'Acea S.p.A.; mentre le restanti quote sono ancora in mano alle aziende speciali preesistenti di Pomigliano d'Arco e di Castellammare di Stabia. La questione riguarda in particolare gli aumenti delle tariffe applicati dalla Gori S.p.A. nel periodo 2012-2015 ma è indubbio che i sui effetti si ripercuotono anche sui periodi tariffari successivi al 2015 e, dunque, sul calcolo relativo ai periodi tariffari successivi. In particolare per quanto riguarda la questione della tariffa, il Consiglio di Stato ha identificato il punto controverso nella «vigenza del piano d'ambito o comunque della sua attuazione, dato che la mancanza del piano determinerebbe una utilizzazione impropria del sistema tariffario. La questione riguarda in sostanza la contestata utilizzazione di una formula tariffaria, più favorevole al gestore, prevista per i casi di attuazione del piano d'ambito». In sostanza il Consiglio di Stato ordina la riduzione del trenta per cento degli aumenti di tariffa approvati dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (oggi Arera) nel lontano 2016. Il Consiglio di Stato ha ordinato all'Arera di rinnovare l'istruttoria per verificare se il piano d'ambito allora vigente è stato effettivamente attuato. «Tra le "informazioni disponibili" su cui fondare la quantificazione tariffaria, infatti, – chiarisce il supremo giudice amministrativo – occorre valorizzare quella relativa all'attuazione del piano, tenuto conto dell'esigenza di verificare la congruità dei costi rispetto agli obiettivi pianificati anche "in relazione agli investimenti programmati" (art. 149 d. lgs. 152/06)». In altre parole solo l'effettiva esistenza di un piano d'ambito e la sua attuazione giustificano l'aumento della tariffa. Se l'attuazione del piano e la sussistenza dei relativi costi non si è verificata, allora le tariffe devono essere ridotte perché in questo caso non ci sarebbe una copertura dei costi, ma solo una sovracompensazione del gestore per spese mai sostenute.

A dire il vero, il Consiglio di Stato completa il suo ragionamento senza entrare nel merito tecnico e senza vincolare in alcun modo gli esiti finali della nuova istruttoria. Il Consiglio di Stato vuole vederci chiaro e per questo ordina all'Arera, e ai soggetti interessati, di ripetere l'istruttoria al solo scopo di avere la certezza di quali siano stati i costi effettivamente sostenuti dal

gestore che devono essere riportati in tariffa.

Un segnale forte quello del Consiglio di Stato che richiama gli enti competenti alla puntuale verifica dei costi e dei lavori effettuati che possano determinare aumenti tariffari. È il principio di sinallagmaticità che guida il giudizio del Consiglio di Stato e che preclude il pagamento di un corrispettivo a fronte del quale non è stata effettuate alcuna controprestazione.

Il settore idrico come mercato regolato

Queste due recenti sentenze non fanno altro che confermare l'orientamento consolidato del Consiglio di Stato che vede nel servizio idrico integrato un settore a rilevanza economica nel quale il legislatore italiano ha voluto introdurre l'applicazione di alcune regole di mercato nell'ambito della piena autonomia che nel settore dei servizi pubblici locali viene lasciata dal diritto europeo al singolo stato nazionale.

Quello dei servizi idrici è diventato, dunque, per una precisa scelta politica, un mercato regolato da un'Autorità indipendente che si occupa di diversi settori economici alla luce di quei principi generali che furono stabiliti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481 con lo scopo dichiarato di introdurre la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità nel pieno dei processi di liberalizzazione e privatizzazione degli anni Novanta del secolo scorso.

Si può dire che l'effetto di maggior rilievo dei referendum sull'acqua pubblica del 12 e 13 giugno 2011 è stato quello di bloccare l'ulteriore privatizzazione del settore che è rimasto ancora prevalentemente nella sfera pubblica sia pure utilizzando lo strumento gestionale privatistico della società per azioni.

Ma gli esiti di quei referendum non hanno per nulla scalfito le convinzioni di fondo degli economisti main stream e della maggioranza delle forze politiche presenti in Parlamento: la gestione più efficiente del servizio idrico non può che essere prodotta dalla promozione generalizzata della concorrenza anche nel settore dei servizi di pubblica utilità.

La vera svolta per trasformare il settore dei servizi idrici in un mercato regolato è stata, dunque, quella realizzata con l'art. 21, comma 19, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 del governo Monti, già ricordato sopra. Pochi mesi dopo i referendum del giugno 2011, il Governo aveva soppresso l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, istituita dal governo Berlusconi e rimasta solo sulla carta, attribuendo all'Autorità per l'energia elettrica e il gas «le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, che vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481».

Questo passaggio, avvenuto nella disattenzione generale dell'opinione pubblica, ha di fatto trasformato il settore idrico in un mercato regolato con un assetto tendenzialmente pro-concorrenziale come era avvenuto per il mercato dell'energia elettrica e per quello del gas.

A ciò si aggiunga che l'interpretazione che in Italia è stata data al principio del *full cost recovery* ha di fatto contribuito a ridurre il rischio d'impresa nei servizi idrici: la regolazione incentivante, quella, cioè, che dovrebbe premiare il gestore più efficiente e spingerlo a ottimizzare i costi di gestione è rimasta solo sulla carta mentre l'attenzione dei gestori, degli enti d'ambito e dell'Arera si è andata concentrando sulle questioni finanziarie legate all'elaborazione dei metodi di calcolo delle tariffe.

Tutto ciò nella completa assenza degli utenti del servizio ridotti, nel migliore dei casi, a meri e ignari pagatori di bollette, di cui pochissimi sono effettivamente in grado di comprendere i metodi di calcolo.