

Firenze, 31 Maggio 2018

RELAZIONE ISTRUTTORIA

Istanza per l'estensione del termine di affidamento della Convenzione con ACQUE Spa ai sensi del combinato disposto degli artt. 5, 9, 10 e 11 della Convenzione tipo (delibera ARERA 656/2015/R/IDR)

Premesse

In data 25/05/2018 prot. AIT n. 6815/2018 il Gestore Acque Spa ha presentato “ *Istanza per l'estensione di 5 anni del termine di affidamento della Convenzione sottoscritta tra Acque e l'Autorità Idrica Toscana per la gestione del Servizio Idrico Integrato nel territorio della Conferenza Territoriale n. 2 Basso Valdarno, al fine di garantire le condizioni di equilibrio economico e finanziario a seguito di nuove e ingenti necessità di investimento*” .

La predetta istanza si colloca nel solco dell'indirizzo dato dalla Conferenza Territoriale n.2 del 2 ottobre 2017, la quale sulla base di sopravvenuti vincoli di legge nell'ambito della depurazione delle acque per effetto della L.R. 5/2016 e delle notevoli difficoltà manifestate dal Gestore nell'attivare lo strumento del Leasing in Costruendo¹, “*..ha conferito mandato al Direttore dell'AIT ad approfondire detto scenario alternativo di finanziamento, interagendo con il Gestore Acque S.p.a., sull'assunto che esso comprenda **investimenti ulteriori rispetto a quelli di cui all'attuale Pdl**, che preveda la rinegoziazione del finanziamento esistente con un piano di rimborso più sostenibile e che **riduca gli incrementi tariffari**, anche valutando **una estensione della durata della Convenzione di affidamento fino al termine massimo previsto dalla normativa vigente.***”

A tale contesto si aggiunga la successiva deliberazione ARERA n. 917/2017/R/IDR (RQTI), con la quale sono stati definiti a livello nazionale una serie di sfidanti obiettivi di qualità tecnica puntualmente misurati attraverso standard specifici e generali. La stessa regolazione nazionale prevede esplicitamente che non possano essere ammesse pianificazioni che non prevedano il conseguimento degli obiettivi ivi definiti (parte degli adempimenti richiesti dalla citata L.R. 5/2016 si rendono di fatto indifferibili anche ai fini del raggiungimento degli obiettivi definiti dalla RQTI).

¹ Il Pdl approvato con delibera di Ass. AIT n.28/2016 al fine di far fronte ai sopravvenuti obblighi introdotti con la citata L.R. 5/2016 prevedeva investimenti finanziati mediante ricorso allo strumento del Leasing in Costruendo per euro 103,7 mln lordi e euro 79,4 al netto dei contributi pubblici.

Autorità Idrica Toscana

Con l'istanza presentata il Gestore ha, pertanto, reso noto che per i sopravvenuti vincoli di legge nell'ambito della depurazione delle acque di cui alla L.R. 5/2016 ed il contesto regolatorio nazionale in merito alla *qualità tecnica* e agli standard ivi stabiliti di cui alla deliberazione ARERA N.917/2017/R/idr, nonché per le indicazioni della Conferenza Territoriale n.2 del 2 ottobre 2017, il Pdl approvato con la Deliberazione d'Assemblea AIT n. 28 del 5 ottobre 2016, anche con riferimento alle modalità di finanziamento ivi previste, risulta inadeguato ad assicurare una corretta ed efficiente gestione del servizio.

In ragione di ciò, il Gestore con la medesima istanza sottopone ad AIT un'ipotesi di Programma degli Interventi significativamente incrementato nel suo valore al fine di superare le criticità indicate, costituente il presupposto delle *"nuove ed ingenti necessità di investimento"* di cui al combinato disposto degli artt. 5, 9, 10 e 11 della Convenzione tipo (artt. 3 e artt. 19 ter e seguenti, della Convenzione di gestione con Acque Spa).

Quadro normativo e regolatorio in cui si colloca l'istanza di estensione dell'affidamento

La durata delle concessioni aventi ad oggetto la gestione del SII è disciplinata dall'art. 151, comma 2, lett. b) del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., ai sensi del quale le convenzioni di gestione devono prevedere *"la durata dell'affidamento, non superiore comunque ai trent'anni"*.

La durata delle concessioni relative alla gestione del SII, dunque, non può superare i 30 anni.

In merito alla durata delle concessione nell'ambito del SII si debbono rammentare i seguenti principi:

- il principio sancito dal D.Lgs. n. 152/2006 e dalla regolazione dell'ARERA secondo il quale il gestore e il concedente hanno l'obbligo del raggiungimento e mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario per tutta la durata dell'affidamento e devono provvedere al ripristino della situazione di equilibrio, ove ne ricorrano i presupposti, in qualsiasi momento della vita della concessione e mediante l'adozione di idonee misure di riequilibrio (cfr. art. 151, comma 2, lett. c), del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.; artt. 5, 8, 9 della Convenzione Tipo);

Autorità Idrica Toscana

- l'art. 168, comma 2, del D.Lgs. n.50/2016 che, pur non applicandosi al settore idrico, reca principi generali in materia di concessioni i quali sembrano poter costituire importanti parametri interpretativi, ai sensi del quale *“ Per le concessioni ultraquinquennali, la durata massima della concessione non può essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario individuato sulla base di criteri di ragionevolezza, insieme ad una remunerazione del capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici come risultante dal piano economico-finanziario. Gli investimenti presi in considerazione ai fini del calcolo comprendono quelli effettivamente sostenuti dal concessionario, sia quelli iniziali sia quelli in corso di concessione”*.
- Il documento di consultazione ARERA n. 274/2015/R/IDR, recante i “criteri per la predisposizione di una o più convenzione tipo per la gestione del servizio idrico integrato”, ha evidenziato che *“la durata dell'affidamento (...) 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. (...) 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”.*
- la Comunicazione interpretativa sulle concessioni nel diritto comunitario (2000/C 121/02), con la quale 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 pur mantenendo sul concessionario il rischio derivante dalla gestione”*.

La possibilità per i gestori del servizio idrico integrato di richiedere al concedente una proroga del termine di durata dell'affidamento è espressamente prevista dalla Convenzione tipo, avente ad oggetto *“l'affidamento e la gestione del servizio idrico integrato”*, adottata da ARERA con deliberazione n. 656/2015/R/IDR, in attuazione di quanto previsto dall'art. 151 del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i..

La Convenzione tipo, ad una prima lettura, pare prevedere due distinte fattispecie al ricorrere delle quali il gestore può richiedere – e l'ente di governo dell'ambito può adottare – un provvedimento di proroga della concessione. La prima fattispecie, prevista all'art. 5 *“Durata”* della Convenzione tipo, sarebbe finalizzata a garantire il mantenimento delle

Autorità Idrica Toscana

condizioni di equilibrio economico-finanziario sulla base del presupposto delle “nuove ed ingenti necessità di investimento, anche derivanti da un significativo incremento della popolazione servita, a seguito di processi di accorpamento gestionale, riorganizzazione e integrazione dei servizi ai sensi del comma 2 bis dell’art. 3 bis del d.l. 138/11”.

La seconda fattispecie, prevista all’art. 10 “Misure per il mantenimento dell’equilibrio economico finanziario” della Convenzione tipo, contempla l’estensione della durata dell’affidamento quale misura di riequilibrio, cui è possibile far ricorso nel rispetto dell’ordine di priorità individuato al comma 1 dell’art. 10.

In realtà, una recente interpretazione fornita da ARERA con prot. 13505/P del 20.04.2018, precisa che un’istanza di estensione della durata presentata ai sensi del citato art. 5 “equivale ad una istanza di riequilibrio economico finanziario, in quanto la medesima si sostanzia nel ricorso a una delle misure per il mantenimento dell’equilibrio economico – finanziario di cui all’art. 10 dell’Allegato A alla deliberazione 656/2015/R/idr – motivata dalla presenza di nuovi e ingenti necessità di investimento”. ARERA precisa, altresì, che il Programma degli interventi “deve necessariamente prevedere il conseguimento degli obiettivi di qualità tecnica di cui alla deliberazione 917/2017/R/IDR ed, eventualmente, assoggettato (unitamente agli alti atti convenzionali aggiornati) alle verifiche di cui al comma 11.2 dell’Allegato A” alla deliberazione 656/2015/R/idr”.

Pertanto, nel rispetto del predetto indirizzo interpretativo, è da ritenere che l’istanza di estensione della durata dell’affidamento presentata da Acque Spa sia da ricondursi alla fattispecie individuata dal combinato disposto degli artt. 5, 9, 10 e 11 della Convenzione tipo, avente come presupposto la presenza di “nuove e ingenti necessità di investimento” di cui all’art. 5, e dovendo rispettare l’iter procedurale e tempistiche di cui agli artt. 9 e ss.

Il contenuto dell’istanza dovrà consistere, pertanto, nell’“l’esatta indicazione dei presupposti che comportano il venir meno dell’equilibrio economico-finanziario, la sua puntuale quantificazione in termini economici e finanziari, la proposta delle misure di riequilibrio da adottare, nonché l’esplicitazione delle ragioni per le quali i fattori determinanti lo squilibrio non erano conosciuti o conoscibili al momento della formulazione della predisposizione tariffaria” (art. 9.2 della Convenzione Tipo).

Le misure di riequilibrio proponibili sono indicate dall’art. 10 della Convenzione tipo, il quale stabilisce altresì che l’ente di governo dell’ambito, nell’adottare una o più misure di riequilibrio della concessione, deve rispettare l’ordine di priorità ivi previsto².

² Art. 10 “Misure per il mantenimento dell’equilibrio-economico finanziario.”

1. Le eventuali misure di riequilibrio, cui è consentito far ricorso nell’ordine di priorità di seguito indicato, sono:

- a) revisione della predisposizione tariffaria, secondo i criteri, le modalità e nei limiti ammessi dalla regolazione dell’ARERA, con particolare riferimento a:
 - trattamento dei costi di morosità;

Autorità Idrica Toscana

L'ente di governo dell'ambito potrà legittimamente approvare l'estensione del termine di durata dell'affidamento quale misura di riequilibrio economico-finanziario laddove risulti dimostrato che non è possibile adottare, in luogo di un provvedimento di proroga, le misure di riequilibrio alle quali dovrebbe fare ricorso in via prioritaria in base a quanto previsto dall'art. 10 della Convenzione tipo.

Sotto il profilo procedurale, secondo quanto previsto dall'art. 11 della Convenzione tipo: (i) l'ente di governo dell'ambito decide sull'istanza di riequilibrio presentata dal gestore entro 60 giorni dalla sua ricezione e trasmette all'ARERA la propria determinazione motivata contenente la proposta di adozione di una o più misure di riequilibrio, azionabili nell'ordine di priorità indicato; (ii) l'ARERA verifica e approva le misure di riequilibrio determinate dall'EGA nell'ambito dei procedimenti di propria competenza e nei termini previsti dai medesimi, comunque non oltre 180 dalla ricezione. Ove ricorrano gravi ragioni di necessità e urgenza tali da mettere a rischio la continuità gestionale, l'ARERA può altresì disporre misure cautelari.

Istanza di estensione dell'affidamento presentata da Acque Spa

L'Istanza presentata da Acque spa avente ad oggetto *"l'estensione del termine di durata al 31.12.2031 dell'affidamento della Convenzione di gestione originariamente sottoscritta in data 28 dicembre 2001 tra Acque Spa e AATO n.2 Basso Valdarno e successive modifiche ed integrazioni, al fine di garantire le condizioni di equilibrio economico finanziario a seguito di nuove ed ingenti necessità di investimento"*, soddisfa i requisiti richiesti dal combinato disposto degli artt. 5, 9, 10 e 11 della Convenzione tipo (artt. 3 e artt. 19 ter e seguenti, della Convenzione di gestione con Acque Spa), come indicati nel paragrafo precedente.

L'Istanza, dopo aver presentato un'ipotesi di Programma degli Interventi significativamente incrementato nel suo valore al fine di superare le criticità indicate in premessa, ed ipotizzato

-
- allocazione temporale dei conguagli;
 - rideterminazione del deposito cauzionale;
 - revisione dell'articolazione tariffaria;
 - rimodulazione del pagamento di canoni e mutui, sentiti i soggetti interessati.

- b) revisione del Programma degli Interventi, comunque garantendo il raggiungimento almeno dei livelli minimi di servizio, nonché il soddisfacimento della complessiva domanda dell'utenza;
- c) modifica del perimetro dell'affidamento o estensione della durata dell'affidamento, ove ne ricorrano i presupposti previsti dalla presente convenzione;
- d) richiesta di accesso alle misure di perequazione disciplinate dalla regolazione dell'ARERA, nei limiti previsti e in presenza dei requisiti fissati da quest'ultima;
- e) eventuali ulteriori misure definite dalle parti.

2. Le misure di cui al presente articolo possono essere richieste anche congiuntamente.

Autorità Idrica Toscana

una nuova struttura finanziaria (rinegoziazione del finanziamento esistente con la definizione di un diverso piano di rimborso), al fine del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario, analizza tutte le altre misure individuate al citato art. 10 (vedi nota 2) e nell'ordine di priorità ivi indicato. Nella predetta analisi il Gestore ha dovuto tener presente l'indicazione data dalla Conferenza Territoriale n. 2 Basso Valdarno in data 2 ottobre 2017 circa il necessario contenimento della tariffa in termini di "sostenibilità sociale" della stessa.

L'Istanza conclude nel ritenere che a seguito delle simulazioni e delle analisi condotte, tenuto conto delle indicazioni date dalla Conferenza Territoriale n. 2 Basso Valdarno in data 2 ottobre 2017, ossia garantire l'incremento del livello degli investimenti e il contemporaneo contenimento degli incrementi tariffari, l'unica misura da applicarsi nel caso di specie risulti essere quella dell'estensione del periodo concessorio di 5 anni con nuova scadenza al 31 dicembre 2031, rispettoso del termine massimo dei 30 anni di cui all'art. 151 comma 2 lett. b) del D.Lgs. 152/2016 e s.m.i..

La scrivente, in ragione di quanto sin qui esposto, conclude nel ritenere che l'Istanza in questione, nel soddisfare i requisiti richiesti dal combinato disposto degli artt. 5, 9, 10 e 11 della Convenzione tipo (artt. 3 e artt. 19 ter e seguenti, della Convenzione di gestione con Acque Spa), sia accoglibile in quanto conforme al contesto normativo e regolatorio sopra descritto. Resta salva la verifica nel merito dei contenuti dell'Istanza a cura della struttura tecnica dell'AIT.

**Il Responsabile del Servizio
(Dr.ssa *Cristina Tei*) (*)**

() Documento informatico sottoscritto
con firma digitale ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs. 82/2005*