DICEMBRE 2018

ACQUA

laboratorio ref. ricerche

MEMORIA PER L'AUDIZIONE IN COMMISSIONE AMBIENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI SULLE PDL AC 52 E AC 773.

Laboratorio SPL REF Ricerche

Il presente documento è costituito dalla raccolta dei contributi n.108, n.109 e n.110 del Laboratorio REF Ricerche, in cui sono stati trattati aspetti diversi delle proposte di legge AC 52 e AC 773.

Ringraziando la VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei Deputati per l'audizione, cercheremo nel prosieguo di offrire alcuni spunti di riflessione che crediamo utili alla discussione delle proposte di legge sopra richiamate.

REF Ricerche srl, Via Aurelio Saffi, 12, 20123 - Milano (www.refricerche.it)

Il Laboratorio è un'iniziativa sostenuta da (in ordine di adesione): ACEA, Utilitalia-Utilitatis, SMAT, IREN, Veolia, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CRIF Ratings, Cassa per Servizi Energetici e Ambientali, Cassa Depositi e Prestiti, Viveracqua, Romagna Acque, Water Alliance , CIIP, Abbanoa, CAFC, GAIA, FCC Aqualia Italia.

laboratorio ref. ricerche

GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

n. 110 - Acqua - Pdl Daga: l'acqua ha bisogno di "Industria", dicembre 2018

n. 109 - Acqua - Pdl Daga: rinunciare alla regolazione indipendente è una scelta sbagliata, novembre 2018

n. 108 - Acqua - Pdl Daga. Costo 20 miliardi: debito o tasse?, novembre 2018

n. 107 - Acqua - I fanghi della depurazione: l'acqua entra nell'economia circolare, ottobre 2018

n. 106 - Acqua - L'acqua del rubinetto: più sicura, controllata ed economica, ottobre 2018

n. 105 - Acqua - La regolazione del servizio idrico: quando l'allievo supera il maestro, settembre 2018

n. 104 - Rifiuti - Il ciclo dei rifiuti: tra ritardi e opportunità, settembre 2018

n. 103 - Acqua - Qualità tecnica: investimenti avanti adagio, luglio 2018

n. 102 - Acqua - Il diritto all'acqua: esperienze a confronto, luglio 2018

n. 101 - Acqua - Efficienza operativa: verso un OPM 2.0, giugno 2018

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito REF Ricerche

LA MISSIONE.

Il Laboratorio Servizi Pubblici Locali è una iniziativa di analisi e discussione che intende riunire selezionati rappresentanti del mondo dell´impresa, delle istituzioni e della finanza al fine di rilanciare il dibattito sul futuro dei Servizi Pubblici Locali.

Molteplici tensioni sono presenti nel panorama economico italiano, quali la crisi delle finanze pubbliche nazionali e locali, la spinta comunitaria verso la concorrenza, la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, il rapporto tra amministratori e cittadini, la tutela dell'ambiente.

Per esperienza, indipendenza e qualità nella ricerca economica REF Ricerche è il "luogo ideale" sia per condurre il dibattito sui Servizi Pubblici Locali su binari di "razionalità economica", sia per porlo in relazione con il più ampio quadro delle compatibilità e delle tendenze macroeconomiche del Paese.

ISSN 2531-3215

Donato Berardi
Direttore
dberardi@refricerche.it

Editore:
REF Ricerche srl
Via Saffi 12 - 20123 Milano
tel. 0287078150
www.refricerche.it

laboratorio@refricerche.it
@LaboratorioSPL
Laboratorio REF Ricerche

NOVEMBRE 2018

ACQUA N°108

laboratorio ref. ricerche

PDL DAGA. COSTO 20 MILIARDI: DEBITO O TASSE?

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

La proposta di legge A.C.52 prefigura un ritorno al passato: gestioni dirette o tramite enti di diritto pubblico, competenze regolatorie al Ministero dell'Ambiente, finanziamento del servizio tramite fiscalità generale. 7 miliardi all'anno gli oneri derivanti dalle disposizioni previste, cui si aggiungono altri 16 miliardi una tantum. La situazione economica e delle finanze pubbliche non è però quella degli anni '80. Quella stagione storica appare oggi non ripetibile e a tratti persino non auspicabile.

The legislative proposal A.C.52 prefigures a return to the past: direct management or through public law bodies, regulatory competences to the Ministry of the Environment, service financing through general taxation. The costs coming from the provisions envisaged amount to 7 billion euros a year, plus another 16 billion euro one-off. However, the economic situation and italian public finances are not those of the 1980s. That historical season appears today not repeatable and at times even undesirable.

Gruppo di lavoro: Donato Berardi, Francesca Casarico

REF Ricerche srl, Via Aurelio Saffi, 12, 20123 - Milano (www.refricerche.it)

Il Laboratorio è un'iniziativa sostenuta da (in ordine di adesione): ACEA, Utilitalia-Utilitatis, SMAT, IREN, Veolia, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CRIF Ratings, Cassa per Servizi Energetici e Ambientali, Cassa Depositi e Prestiti, Viveracqua, Romagna Acque, Water Alliance , CIIP, Abbanoa, CAFC, GAIA, FCC Aqualia Italia.

IL FUTURO DELLA GESTIONE DELL'ACQUA

Il servizio idrico del XXI secolo è chiamato a farsi carico di questioni epocali

Il servizio idrico del XXI secolo è assai diverso da come siamo stati abituati a pensarlo nel secolo scorso. Il ciclo idrico è oggi molto più di quanto necessario ad assicurare continuità nell'erogazione dell'acqua potabile e l'allontanamento dei reflui dai centri urbani. Il futuro del ciclo idrico è al centro di un ripensamento degli stili di vita, che parte dalla tutela dell'ambiente e degli ecosistemi per arrivare alle garanzia di acqua potabile di qualità, alla gestione degli inquinanti emergenti, all'economia circolare e alle *smart cities*, alle conseguenza del cambiamento climatico e della crescente antropizzazione del pianeta, all'impatto dei flussi migratori cagionati anche dalla scarsità di acqua.

Il servizio idrico del XXI secolo è chiamato a farsi carico di questioni epocali, a preservare un bene essenziale per la vita, a consegnare un patrimonio comune di infrastrutture in buono stato alle future generazioni. E' in questa prospettiva che vanno inquadrate due proposte di legge attualmente in discussione in Parlamento.

PROPOSTE DI LEGGE PER LA GESTIONE DELL'ACQUA A CONFRONTO

Presentate le proposte di legge A.C.52 e A.C.773 che riprendono tematiche discusse nella precedente legislatura

Con l'avvio della XVIII legislatura, nel marzo scorso, è stata deposita alla Camera dei Deputati una proposta di legge recante "Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque" (Pdl A.C.52, prima firmataria On. Federica Daga, M5S). La proposta riprende temi già presenti nel disegno di legge "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e per la ripubblicizzazione del servizio idrico, nonché delega al Governo per adozione di tributi destinati al suo finanziamento", già discusso nella precedente legislatura, fortemente emendato nel corso dei lavori parlamenti e mai approvato.
Contestualmente, una seconda proposta di legge recante "Princìpi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque" è stata presentata da un altro gruppo di Parlamentari (Pdl A.C.773, prima firmataria On. Chiara Braga, PD).

I due disegni di legge sono stati dichiarati urgenti e avviati ad una discussione in Commissione Ambiente della Camera con tempi accelerati. L'approdo in aula per la votazione è previsto entro dicembre p.v.

Condivisione delle premesse ma assetti diversi

Pur condividendo la medesime premesse e sostenendo un governo pubblico e partecipativo del ciclo integrato dell'acqua, le due proposte delineano diversi assetti, riassunti sinteticamente nella seguente tavola sinottica.

PROPOSTE DI LEGGE A CONFRONTO

Tema	A.C.52 Daga	A.C.773 Braga
Governance del servizio idrico integrato	Prevede l'istituzione di un consiglio di bacino, quale ente di governo dell'ambito territoriale ottimale (ATO), in sostituzione degli attuali enti di governo dell'ATO (EGATO)	Conferma l'attuale quadro organizzativo
Delimitazione degli ATO	Prevede che l'affidamento avvenga in ambiti non superiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane	Prevede il rispetto dei criteri stabiliti dal Codice dell'ambiente
Unicità Vs unitarietà della gestione	Ripristina il requisito dell'unitarietà della gestione, in luogo di quello (introdotto dal D.L. 133/2014) dell'unicità	Mantiene il principio di unicità della gestione
Qualificazione del SII	Considera il SII un servizio pubblico locale di interesse generale (ma non economico) e non destinato ad essere collocato sul mercato in regime di concorrenza	Conferma la natura di servizio pubblico locale di interesse economico generale assicurato alla collettività
Affidamento del SII	Prevede l'affidamento esclusivamente in favore di enti di diritto pubblico	Si limita a precisare che l'affidamento diretto a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house, rappresenta la modalità di affidamento prioritaria
Gestione in economia	Gestione unitaria del servizio idrico integrato facoltativa per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti situati nel territorio di comunità montane o di unioni di comuni, a condizione che gestiscano l'intero SII	Non presente
Ripubblicizzazione della gestione del SII	Si prevede, tra le altre disposizioni, la decadenza automatica di tutte le forme di gestione affidate in concessione a privati con scadenza posteriore al 31 dicembre 2020	Non presente
Concessioni di prelievo di acque	Detta una disciplina direttamente applicabile	Prevede una disposizione di delega al Governo

Tema	A.C.52 Daga	A.C.773 Braga
Funzioni di governo pubblico del ciclo dell'acqua	Prevede, tra l'altro, il trasferimento al Ministero dell'ambiente delle funzioni di regolazione e di controllo dei servizi idrici attualmente attribuite all'ARERA, nonché l'istituzione di un Comitato interministeriale a cui sono attribuite le competenze relative alla programmazione delle grandi opere infrastrutturali a livello di reti idrauliche di rilievo nazionale nonché all'acqua per uso umano, comprese le bevande, e per usi produttivi ed energetici	Si limita in buona parte a ribadire l'attuale attribuzione di competenze
"Quantitativo minimo vitale garantito"	Prevede l'erogazione gratuita (con costi a carico della fiscalità generale), per l'alimentazione e l'igiene umana, di 50 litri d'acqua per persona al giorno	Demanda l'individuazione del quantitativo minimo vitale ad un apposito D.P.C.M., nel limite massimo di 50 litri giornalieri per persona
Finanziamento del SII	Assicurato non solo dalla tariffa e dalle risorse nazionali ed europee, ma anche dalla fiscalità generale	Assicurato dalla tariffa e dalle risorse nazionali ed europee
Morosità	Impedisce la sospensione dell'erogazione del quantitativo minimo vitale per tutti	Consente la prosecuzione della fornitura solamente per i soggetti in condizioni disagiate (in linea con la normativa vigente)
Partecipazione democratica ai processi di governo del SII	Presente	Presente
Fondo nazionale di solidarietà internazionale	Presente	Presente

Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche

GLI ASPETTI POSITIVI

Priorità d'uso, mutuo soccorso, sostenibilità ambientale

Entrambe le proposte ribadiscono la necessità di assicurare la disponibilità di acqua di buona qualità, l'uso orientato al risparmio, alla sostenibilità e alla rigenerazione della risorsa, la priorità dell'uso idro-potabile sugli gli altri usi, la pianificazione delle destinazioni d'uso dell'acqua, il riutilizzo delle acque depurate e di quelle piovane, il mutuo soccorso tra bacini idrografici in presenza di disparità nella

disponibilità della risorsa, la promozione dell'uso dell'acqua del rubinetto.

Coinvolgimento e partecipazione delle comunità servite

Vi sono poi principi e disposizioni che incarnano le istanze di un governo più democratico della risorsa idrica, un rinforzo agli strumenti per assicurare la partecipazione (A.C.52 art.15; A.C.773 art.11), il coinvolgimento e la partecipazione attiva delle comunità servite alla pianificazione, il desiderio di sostanziare i principi contenuti nella direttiva quadro sulle acque (art. 4 della direttiva 2000/60/CE).

La partecipazione attiva di tutti i portatori di interesse permette di accrescere la "resilienza" del settore, conferendo legittimazione alle scelte, e assicurare un governo dell'acqua fondato su basi condivise[1].

Trasparenza e accountability

La previsione contenuta nella Pdl A.C.773 (art.11 c.3) riguardante la pubblicazione, da parte dei gestori del servizio idrico, delle analisi sulla qualità dell'acqua, delle perdite idriche e dei principali indicatori di andamento della gestione è un passo concreto per sostanziare trasparenza e *accountability* delle scelte operate, cioè la possibilità offerta a tutti portatori di interesse di valutare la "diligenza" delle gestioni, di apprezzarne i progressi o le mancanze, facendo leva sulla reputazione e sulla circolazione delle migliori pratiche.

È AUSPICABILE UN RITORNO AGLI ANNI '80?

Un ritorno al passato che mina i presupposti di un cammino industriale

Vi sono tuttavia aspetti che presentano criticità. Il quadro del settore prospettato dal Pdl A.C.52 prefigura un ritorno al passato, mina i presupposti di un cammino industriale, auspicando nuova frammentazione, il ritorno alle gestioni dirette o attraverso enti di diritto pubblico (aziende speciali), la revoca del mandato di regolazione ad una autorità indipendente e il ritorno delle competenze al Ministero dell'ambiente, il finanziamento del servizio tramite fiscalità generale.

Assetti antecedenti alla Legge Galli degli anni '90

Un disegno che più che guardare al futuro sembra riproporre con un tono di "amarcord" gli assetti persino antecedenti a quelli voluti con la Legge Galli alla metà degli anni '90, e che certamente non possono essere ricordati come soddisfacenti.

Sembra opportuno ricordare che alla vigilia della Legge Galli in Italia operavano circa 7.000 gestioni tra acquedotto, fognatura e depurazione, che nella gran parte dei casi versavano in condizioni di disavanzo.

Tre sono gli aspetti di rilievo che qui ci limitiamo a richiamare brevemente e che verranno approfonditi con due successivi contributi per offrire evidenze utili ai fini di una valutazione delle questioni in discussione. Mentre ci soffermeremo sulla questione del finanziamento degli investimenti tramite fiscalità generale e sull'onere per la finanza pubblica che discende dalle previsioni contenute nelle proposte di legge in discussione.

Scardinamento della gestione industriale e frammentazione del settore

La gestione industriale come elemento imprescindibile

I primi due temi sono strettamente interconnessi: si tratta dello scardinamento della gestione industriale e la previsione di una maggiore frammentazione del settore, andando in direzione opposta a quanto legiferato a partire dalla Legge Galli del 1994 che ha avviato un processo di riforma, che ancora

1 Per un approfondimento si rimanda a Laboratorio REF Ricerche, "Coinvolgimento e partecipazione: la via a sistemi idrici resilienti", Contributo n. 40, maggio 2015

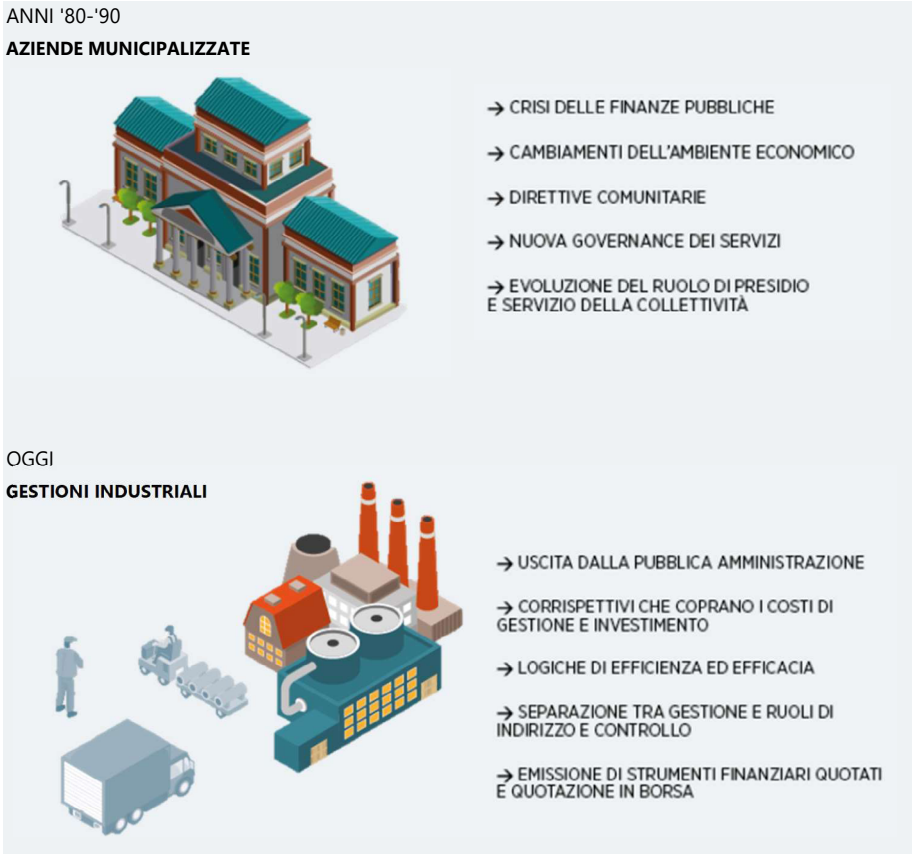
oggi in alcune aree del Paese non è giunto a compimento.
Un percorso che mira a restituire al Paese gestioni industriali di dimensioni adeguate, in grado di recuperare il ritardo accumulato rispetto alle migliori esperienze europee e di far fronte alle sfide del servizio idrico del XXI secolo.

Servono dimensioni, competenze manageriali e organizzative coerenti con la complessità del servizio

Dimensioni coerenti con le economie di scala, il fabbisogno di conoscenze necessario per progettare, realizzare e manutenere opere tecnologicamente avanzate, la necessità di competenze manageriali e organizzative coerenti con la gestione della complessità, sono condizioni imprescindibili di ogni sguardo al futuro.

E' solo attraverso l'apporto di competenze a assicurando il binomio autonomia/responsabilità nella gestione, rinforzando i ruoli di indirizzo e controllo, in un quadro chiaro, trasparente e esigibile di regole[2] che la gestione "industriale", partecipata e informata a criteri di efficienza, efficacia ed economicità può affermarsi.

IL CAMBIAMENTO E LA «NASCITA» DELLA GESTIONE INDUSTRIALE



2 Si veda il contributo del Laboratorio REF Ricerche n.38 "Regole, controllo e autonomia: la gestione del servizio idrico 2.0", aprile 2015.

L'importanza della regolazione indipendente

Un secondo aspetto riguarda l'importanza di regole chiare e di una autorità indipendente per la regolazione del settore.

Indirizzi, obiettivi e garanzie procedurali dal Parlamento

Il Parlamento dovrebbe fissare "principi generali che disciplinino l'ambito di esercizio, gli obiettivi e soprattutto le garanzie procedurali dei poteri regolamentari delle autorità", come ricordato di recente dallo stesso Presidente della Camera[3].

L'autorità indipendente ha un mandato tecnico, di"cinghia di trasmissione"

Il ruolo di un soggetto tecnico indipendente, come una Autorità di regolazione, è disegnare regole coerenti con gli indirizzi ricevuti, tradurre i piani di lungo termine in obiettivi intermedi, il disegno in regole e le regole in piani d'azione, impegni escutibili nei confronti delle gestioni, chiamate a raggiungere gli obiettivi codificati in tempi certi. L'autorità ha un mandato tecnico, di "cinghia di trasmissione" che allo stesso tempo è anche "d'ordine", e si sostanzia nel porre le condizioni affinché gli indirizzi possano essere raggiunti, monitorando l'avanzamento nel corso del tempo.

Il ruolo delle regole rimane centrale al pari dell'indipendenza del soggetto chiamato a scriverle e farle rispettare.

LA "RIVOLUZIONE" SILENZIOSA DELLE REGOLE DELL'AUTORITA' INDIPENDENTE

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

3 Dichiarazione espressa durante il seminario Isimm "Le Autorità indipendenti: problemi e prospettive" che si è svolto presso la sala Aldo Moro della Camera in data 23 ottobre u.s. e riportate dal quotidiano Staffetta Acqua nell'articolo "Authority, Fico: "Camere valutino intervento legislativo".

FISCALITÀ GENERALE VERSUS TARIFFA

I contributi pubblici affiancati a tariffa per investimenti di portata eccezionale

Il finanziamento tramite contributi pubblici è una misura che può affiancarsi alla tariffa, soprattutto nei casi in cui emergano questioni di sostenibilità economica di quest'ultima, dettati da programmi di investimento di portata eccezionale o comunque meritevoli.

La fiscalità generale sposta l'onere dal consumatore/utente al contribuente

Non va dimenticato che il ricorso alla fiscalità generale non risolve il problema del reperimento delle risorse per il finanziamento degli interventi, spostando l'onere in capo al contribuente, in luogo del consumatore/utente, come è nel caso della tariffa corrispettiva.

Minore trasparenza e controllo sociale sulla spesa

Lo spostamento di questi costi a carico della fiscalità generale tende a rendere meno percepibili questi costi da parte del cittadino, semplicemente perché il costo viene diluito nel bilancio pubblico, e per questa strada riduce la trasparenza e il controllo sociale sulla spesa, con esiti assai lontani da quei principi di equità e redistribuzione che ne ispirano il ricorso.

La tariffa riesce ad internalizzare i costi ambientali

Non si può poi sottacere che l'ampio ricorso ai contributi a fondo perduto ha contribuito nel tempo ad alimentare il convincimento secondo cui la fornitura di acqua potabile e la depurazione non costano. Invero, la tariffa corrispettiva incardinata sul principio di *full cost recovery*, assicura in ogni momento la copertura dei costi di gestione e dei costi presenti e prospettici connessi al mantenimento in efficienza delle reti. Come mostra l'esperienza di regolazione la tariffa può essere anche lo strumento per assicurare l'internalizzazione dei costi ambientali che originano dall'uso della risorsa idrica, ovvero offrire segnali per correggere i comportamenti opportunistici.

Spesa pubblica per opere idriche ai massimi negli anni '80, con ricorso a debito

Lo storico della spesa in opere del ciclo idrico del periodo 1954-1997 mostra che i massimi sono stati raggiunti nella prima metà degli anni '80. In quell'epoca, grazie alla disponibilità di fondi pubblici, furono toccate punte di 2,3 miliardi di euro l'anno (in euro correnti), corrispondenti a circa 40 euro pro capite l'anno. Come mostra il grafico allegato, in questi stessi anni il debito pubblico raddoppia, con una incidenza sul Pil che passa dal 60% dei primi anni '80 al 120% e oltre dei primi anni '90.

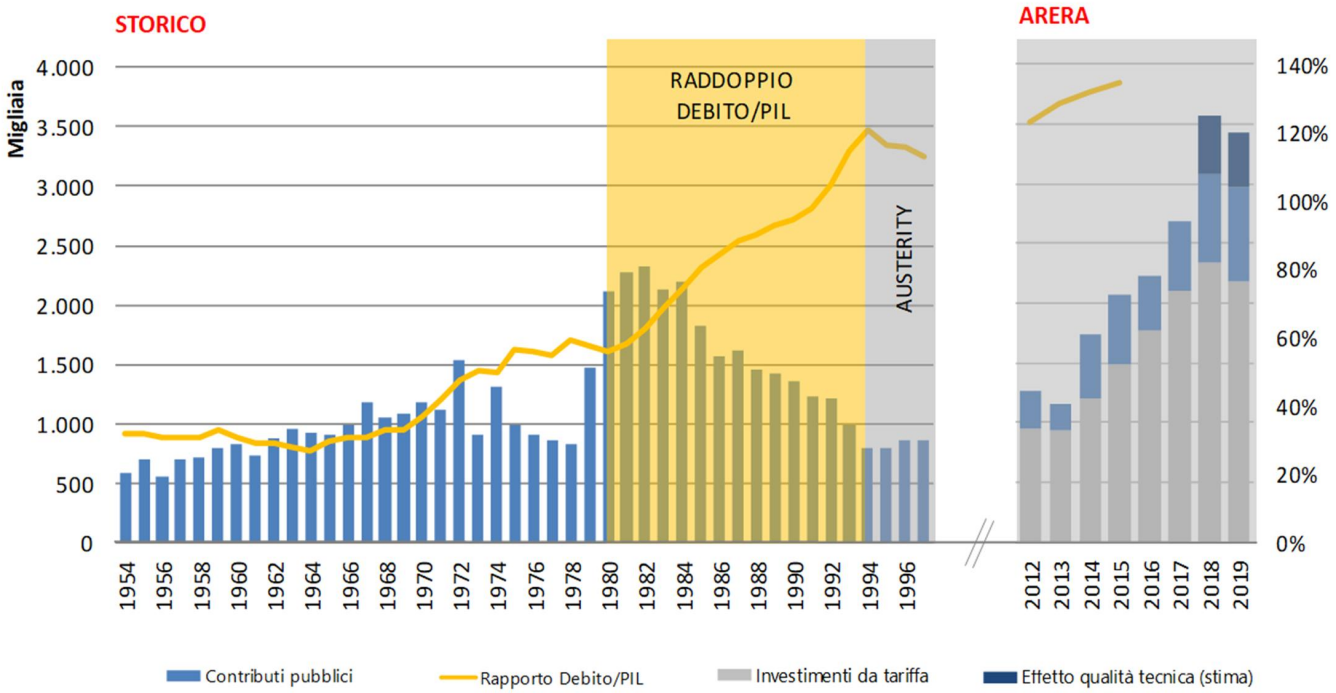
Non si può sottacere il fatto che sono proprio le scelte di politica economica di quegli anni a rappresentare ancora oggi il principale fardello alla libertà di manovra della finanza pubblica italiana, attanagliata da un debito che ha superato il 130% del prodotto interno lordo del Paese.

Dalla fine degli anni '80 si assiste ad un repentino crollo della spesa per infrastrutture idriche e al ritorno a valori storici di investimento tra i 10-15 euro pro capite l'anno. Esaurito il sostegno della spesa finanziata a debito, e con il ritorno a politiche economiche più sobrie, anche gli investimenti nell'idrico tornano ai livelli medi di lungo periodo antecedenti.

Lo straordinario impulso pubblico agli investimenti non è più ripetibile

Per questi motivi si può ben comprendere come lo straordinario impulso pubblico agli investimenti nel ciclo idrico in quella stagione storica del Paese appare oggi non ripetibile e a tratti persino non auspicabile.

L'ANDAMENTO DEGLI INVESTIMENTI E DEL DEBITO PUBBLICO



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati interni, ISTAT, ARERA

Dal 2012 al 2018 i gestori industriali hanno triplicato gli investimenti con tassi di realizzazione in aumento

Venendo ai giorni nostri occorre prendere consapevolezza dal fatto che nel periodo 2012 – 2018 gli investimenti nel servizio idrico sono triplicati. Per il 2018 i gestori industriali hanno programmato investimenti per 3,5 miliardi di euro, oltre il 50% rispetto ai massimi dei primi anni '80 pocanzi citati, con uno sforzo sostenuto dai nuovi obiettivi di miglioramento della qualità tecnica introdotti nel 2018. Peraltro, è opinione diffusa che anche gli attuali livelli di investimento programmati siano ancora distanti dal reale fabbisogno, e da quanto necessario a perseguire gli ambiziosi obiettivi di miglioramento delle infrastrutture indicati dal regolatore. I ritardi nella conoscenza delle reti e le difficoltà organizzative del *procurement*, con aziende chiamate in pochi anni a raddoppiare il volume di acquisti, gare e appalti, con il loro corollario di procedure amministrative[4], suggeriscono che i benefici delle più recenti innovazioni regolatorie saranno visibili con il nuovo ciclo della programmazione degli investimenti per il quadriennio 2020-2023[5].

Ancora distanti da quanto necessario

Del resto gli indicatori che fotografano lo stato delle manutenzioni ordinarie e straordinarie mostrano chiaramente che la distanza tra quanto necessario per porre in sicurezza il sistema e il realizzato è

4 Si veda il contributo del Laboratorio REF Ricerche n.94 "Toscana e Sardegna: appalti per lavori nel SII per oltre 60 euro pro capite", marzo 2018.
5 Si veda il contributo del Laboratorio REF Ricerche n.103 "Qualità tecnica: investimenti avanti adagio", luglio 2018.
6 Rapporto 1:5 le reti sostituite rispetto al necessario, 90% gli interventi non programmati su quelli programmati, il 25% delle fognature e il 22% delle reti di acquedotto ha più di 50 anni.

ancora ampia[6].

Nei prossimi anni le gestioni industriali saranno in grado di realizzare investimenti per 70 euro/ab/anno

Non sembra azzardato affermare che nell'arco dei prossimi anni, a partire da valori di investimento pro capite superiori ai 50 euro l'anno, le gestioni industriali saranno in grado di spostarsi stabilmente verso i 70 euro pro capite l'anno, un impegno coerente con il volume degli investimenti già oggi programmati dalle migliori esperienze nazionali. Un disegno che sembrerebbe prefigurare una chiusura delle distanze che oggi separano l'Italia dalle migliori esperienze europee, che realizzano 94 euro pro capite l'anno.

L'ONERE PER LA FINANZA PUBBLICA

Una stima degli impatti economici delle disposizioni dei progetti di legge

Proviamo nel seguito ad elencare gli impatti economici delle disposizioni presenti nel testo, offrendo una quantificazione di massima laddove i dati e le informazioni a disposizione lo consentono, suddividendoli tra oneri una tantum a carico della fiscalità generale, generati dalla transizione, e oneri ricorrenti, che dovranno essere sostenuti in modo continuativo.

Costi una tantum: 16 miliardi di euro

Fondo nazionale per la ripubblicizzazione del servizio

L'articolo 11 del Pdl Daga, intitolato "Istituzione del Fondo nazionale per la ripubblicizzazione del servizio idrico integrato", al comma 1 recita:
"*Al fine di attuare i processi di trasformazione societaria e aziendale di cui all'articolo 10, è istituito presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il Fondo nazionale per la ripubblicizzazione del servizio idrico integrato*".

Per dare corso alla "nazionalizzazione" delle gestioni, nei termini indicati, occorrerà riconoscere al gestore uscente un indennizzo coerente con il valore degli investimenti realizzati e non ammortizzati, oltre a conguagli per costi pregressi che ancora non hanno trovato un riconoscimento in tariffa. In tutti i casi in cui la "nazionalizzazione" dovesse avvenire prima della scadenza naturale delle concessioni a questi andrebbe poi ad aggiungersi anche un indennizzo, secondo prassi civilistica[7].

La nazionalizzazione dellindustria idrica: costo 4-5 miliardi

Con queste premesse, a partire dal valore delle opere non ammortizzate realizzate dalle gestioni facenti capo a società quotate e miste, tenendo quindi conto della quota non riconducibile alla proprietà pubblica, dei conguagli per costi pregressi che non hanno ancora trovato un riconoscimento in tariffa, nonché dalla presenza di convenzioni di gestione che riconoscono indennizzi per il mancato utile derivante da una risoluzione anticipata dell'affidamento, **si può stimare un costo a carico delle finanze pubbliche di circa 4-5 miliardi di euro**.

10,6 miliardi a rimborso dei finanziamenti accesi dalle gestioni idriche

Vi sono poi ricadute economiche collaterali della prospettata trasformazione delle società pubbliche in enti di diritto pubblico.

Un primo aspetto verte sulla necessità di rimborso dei finanziamenti accesi dalle società in presenza di contratti che prevedono la possibilità di una risoluzione anticipata nell'eventualità di mutamento della natura societaria.

7 Occorre infatti considerare che nel caso di cessazione anticipata dell'affidamento, a norma di quanto previsto dal TUA (art. 151 comma 2, lettera m), ai fini della quantificazione dell'indennizzo si debba tenere "conto delle previsioni di cui agli articoli 143 e 158 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163" e che l'art. 158 del 163/2006 (codice appalti) prevede che in caso di risoluzione anticipata sia riconosciuto al concessionario anche "un indennizzo, a titolo di risarcimento del mancato guadagno, pari al 10 per cento del valore delle opere ancora da eseguire ovvero della parte del servizio ancora da gestire valutata sulla base del piano economico-finanziario".

I finanziamenti complessivamente accesi dalle società idriche che dovrebbero essere rimborsati ammontano a 10,6 miliardi di euro.

E' anche per questi motivi che nelle esperienze di "ripubblicizzazione" del servizio, dopo lunghe istruttorie per valutare i costi – operativi, gestionali, finanziari e legali - della trasformazione in aziende speciali o del ritorno all'*in house provinding*, i Comuni hanno deciso di non procedere[8].

Altri costi di transizione

Vi sono poi altri «costi di transizione» di difficile quantificazione che possono ritardare l'operatività delle aziende speciali: tra questi è utile elencare l'eventualità di un contenzioso fiscale, la mancata nomina degli organi con conseguente vuoto decisionale, i bilanci non approvati, i disagi e gli oneri di riconciliazione dei contributi da lavoro in carico ai dipendenti nel passaggio dalla gestione INPS a quella INPDAP[9].

A questi andrebbero aggiunti i costi dello scorporo dei rami d'azienda idrici nel caso delle società *multiutility*, con perdita delle economie di scopo (es. uffici unici per le funzioni di staff).

Costi ricorrenti: 7 miliardi di euro

Finanziamento degli investimenti e consumo minimo vitale garantito tramite fiscalità generale

L'articolo 12 del Pdl Daga, intitolato "Finanziamento del servizio idrico integrato" recita:
"*1. Il servizio idrico integrato è finanziato attraverso la fiscalità generale e specifica e attraverso la tariffa secondo le disposizioni della presente legge.*
2. Le risorse reperite attraverso il ricorso alla fiscalità generale e i contributi nazionali e dell'Unione europea sono destinati a coprire, in particolare, i costi di investimento per tutte le nuove opere del servizio idrico integrato e per gli interventi di manutenzione delle reti nonché i costi di erogazione del quantitativo minimo vitale garantito, definito dall'articolo 14, comma 1, lettera e)."

Fondo per investimenti nel servizio idrico integrato

L'articolo 13 del Pdl Daga, intitolato "Fondo per investimenti nel servizio idrico integrato", al comma 1 recita:
"*Al fine di accelerare gli investimenti nel servizio idrico integrato, con particolare riferimento alla ristrutturazione della rete idrica, è istituito il Fondo per investimenti nel servizio idrico integrato*".

Ammortamenti e oneri finanziari degli investimenti in tariffa

L'articolo 14 del Pdl Daga e intitolato "Finanziamento del servizio idrico integrato attraverso la tariffa" e al comma 1 recita:
"*Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (...)è definito il metodo per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato (...) copertura integrale dei costi di gestione del servizio idrico integrato (...) copertura parziale dei costi di investimento, con specifico riferimento all'ammortamento e agli oneri finanziari derivanti dagli investimenti effettuati tramite il Fondo di cui all'articolo 13 (...) prevedendo che il consumo fino a 50 litri giornalieri per persona sia considerato quantitativo minimo vitale garantito, con costi a carico della fiscalità generale (...)*"

Se ne desume che ricadono tra gli oneri ricorrenti a carico dalla fiscalità generale:
- il finanziamento degli investimenti, anche attraverso la costituzione del Fondo per gli investimenti di cui all'articolo 13;
- il finanziamento del quantitativo minimo vitale garantito di cui all'articolo 14.

8 Per un approfondimento si rimanda a Laboratorio REF Ricerche "Il caso SMAT: rafforzata la natura pubblica dell'in house providing", Contributo n. 10, aprile 2014 e a Laboratorio REF Ricerche "Gli affidamenti nel tempo della responsabilità e delle scelte", Contributo n.57, marzo 2016.
9 Nell'operazione di trasformazione societaria napoletana sono infatti affiorati non trascurabili «costi di transizione», preventivamente non considerati che hanno ritardato di molto l'operatività di ABC Napoli. Si veda la successione di articoli seguita alla pubblicazione su La Repubblica - Napoli dell'articolo di U. De Gregorio "Le spese facili dell'azienda dell'acqua", del 1 marzo 2013, la replica il giorno seguente di Ugo Mattei sulla stessa testata, fino all'articolo "Il caos rivoluzionario nell'acqua", sempre di De Gregorio, pubblicato su La Repubblica - Napoli il 13 giugno 2013. Ancora da risolvere la questione dei costi di ricongiunzione tra i regimi previdenziali dei dipendenti INPS-INPDAP quantificati in circa 6-8 milioni di euro.

Fabbisogno di investimenti di almeno 5 miliardi l'anno per i prossimi 20 anni

Per quanto riguarda il primo aspetto, giova ricordare che gli investimenti programmati nel biennio 2018-2019 raggiungono i 3,5 miliardi di euro all'anno, e che uno scenario coerente con il recupero dei ritardi accumulati rispetto alla media dell'Europa a 15 suggerisce **un fabbisogno di almeno 5 miliardi di euro l'anno per i prossimi 20 anni**[10]. Il ricorso alla fiscalità generale per gli investimenti renderà inoltre difficile la pianificazione degli interventi di medio periodo, fondamentale per il settore, essendo legata alla capienza di ogni legge finanziaria, mentre la tariffa consente di avere una pianificazione sull'orizzonte temporale del periodo regolatorio.

2 miliardi l'anno per garantire il consumo minimo vitale

Con riferimento all'**erogazione gratuita di 50 litri pro capite/giorno, l'onere connesso è quantificabile in circa 2 miliardi di euro all'anno**[11].

Sono già stati istituiti fondi per sostenere gli investimenti: alcuni presentano difficoltà oprative da superare

Per quanto riguarda il fondo a sostegno degli investimenti, è bene ricordare che in anni recenti sono stati istituiti fondi che presentano finalità analoghe, pensati per sostenere i territori maggiormente deficitari, mitigando l'impatto sulle tariffe:

- il Fondo destinato al finanziamento degli interventi relativi alle risorse idriche[12], indirizzato all' adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione per superare le procedure di infrazione e alimentato con le risorse CIPE rimaste inutilizzate;
- il Fondo di garanzia opere idriche, previsto dal Collegato Ambientale[13], a finanziamento degli interventi per il potenziamento delle infrastrutture idriche e alimentato da una specifica componente tariffaria del servizio idrico determinata da ARERA. Una misura che a distanza di 3 anni è ancora in attesa del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in cui sono definiti gli interventi prioritari, i criteri e le modalità di utilizzo del fondo[14];
- il Piano invasi e il Piano acquedotti previsti dall'ultima legge di stabilità.

I MAGGIORI ONERI PER LA FINANZA PUBBLICA

Ricorrenti

2 miliardi all'anno quantitativo minimo vitale gratuito per tutti	**5 miliardi all'anno** risorse per gli investimenti

Una tantum

10,6 miliardi rimborso finanziamenti accesi dai gestori	**4-5 miliardi** indennizzo ai gestori «estromessi»

Fonte: elaborazioni REF Ricerche

10 Per un approfondimento si rimanda a "Regole chiare e 'governo' del settore: investire nell'acqua, investire in sviluppo", Position Paper n.1, Laboratorio REF Ricerche, ottobre 2015.
11 Per un approfondimento si rimanda a "Sviluppi delle tariffe, sostenibilità della spesa e Bonus idrico ", Contributo n. 36, Laboratorio REF Ricerche, marzo 2015
12 Art.7 comma 6 del D.Lgs. n.133/2014.
13 Art.58 Legge n.221/2015.
14 Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dello sviluppo economico, da emanare previa intesa in sede di Conferenza, sentita l'Autorita' per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico.

NOVEMBRE 2018

ACQUA N°109

laboratorio ref. ricerche

PDL DAGA: RINUNCIARE ALLA REGOLAZIONE INDIPENDENTE È UNA SCELTA SBAGLIATA.

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

La proposta di legge A.C.52 che vede come prima firmataria l'On. Daga chiede di riportare la regolazione del servizio idrico in seno al Ministero dell'Ambiente. Così era prima del 2011. Molte delle insoddisfazioni lamentate dai cittadini e catalizzate dai movimenti referendari hanno origine proprio nella regolazione del Ministero dell'Ambiente, che ha perpetuato la "rendita sull'acqua" al 7%, fissa e scollegata rispetto alle condizioni di mercato.

The legislative proposal A.C.52, with congresswoman Daga as first signature, asks to bring back the water service regulation within the Ministry of the Environment, as it was before 2011. Many of the dissatisfaction complained by the citizens and catalyzed by the "referendum movements" find their origin in the regulation of the Ministry of the Environment, which has perpetuated the "rent on water" at 7%, fixed and disconnected from market conditions.

Gruppo di lavoro: Donato Berardi, Francesca Casarico

REF Ricerche srl, Via Aurelio Saffi, 12, 20123 - Milano (www.refricerche.it)

Il Laboratorio è un'iniziativa sostenuta da (in ordine di adesione): ACEA, Utilitalia-Utilitatis, SMAT, IREN, Veolia, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CRIF Ratings, Cassa per Servizi Energetici e Ambientali, Cassa Depositi e Prestiti, Viveracqua, Romagna Acque, Water Alliance , CIIP, Abbanoa, CAFC, GAIA, FCC Aqualia Italia.

UNA PREMESSA

Pdl A.C. 52 e esclusiva competenza della funzione regolatoria al Ministero dell'ambiente

In queste settimane la Commissione ambiente della Camera discute la Proposta di legge n.52 "Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque".

In questo lavoro ci occuperemo nello specifico dell'art. 8, intitolato "Governo pubblico del ciclo naturale e integrato dell'acqua", che al comma 1 recita:
"*Al fine di garantire il diritto all'acqua agli esseri umani, il diritto della natura e il diritto all'esistenza delle altre specie viventi,* ***la funzione regolatoria del governo del ciclo naturale dell'acqua*** *e della sua salvaguardia come bene ambientale* ***è affidata all'esclusiva competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare****, che esercita anche le competenze in materia di regolamentazione di tutti gli usi, produttivi o non produttivi, e del servizio idrico, nonché di determinazione delle componenti delle tariffe differenziate per uso umano e per tutti gli usi produttivi (...)*"

Ritorno della regolazione al Ministero dell'ambiente e alle sue unità come prima del 2011

La proposta di legge chiede il ritorno delle competenze in materia di regolazione al Ministero dell'ambiente. Così era sino al 2011, ovvero prima del mandato conferito ad una autorità indipendente, l'Autorità per l'energia, le reti e l'ambiente, ARERA.

Ai fini della discussione in corso crediamo utile un bilancio del periodo di regolazione ARERA e una rassegna delle evidenze disponibili sul periodo precedente, nel quale le funzioni di regolazione del ciclo idrico erano esercitate dal Ministero dell'Ambiente, attraverso una sua agenzia, il **Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche** (Co.Vi.RI), istituito dalla legge Galli, sino al 2009, e quindi dalla **Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche** (Co.N.Vi.Ri., istituita dalla Legge n. 77 del 24 giugno 2009).

Esaminiamo i passi avanti fatti dal settore negli ultimi anni

Le pagine che seguono testimoniano ciò che di buono è stato fatto negli anni recenti, in termini di buone regole, governo del settore, nascita di una spina dorsale di aziende industriali del Paese, incentrata intorno alla gestione unica d'ambito e alla convivenza di gestioni pubbliche, private o miste.

DAL COMITATO ALLA COMMISSIONE: I 15 ANNI DI REGOLAZIONE DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE

Dal 1996 al 2009 regolazione in mano a Co.Vi.Ri e Co.N.Vi.Ri

Dal 1996 al 2009 la regolazione del servizio era in mano al Ministero dell'Ambiente tramite il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (Co.Vi.Ri), sostituito nel 2009 dalla Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche (Co.N.Vi.Ri)[1] con competenze sul metodo tariffario, sul monitoraggio della qualità dei servizi e della tutela degli utenti e, in generale, con compiti di vigilanza sulla corretta applicazione della riforma del servizio idrico integrato.

L'agenzia governativa era chiamata a coadiuvare il disegno della legge Galli (legge 36/1994) che ha avviato una riforma del settore idrico incardinata sul superamento della frammentazione delle gestioni, sulla integrazione del ciclo idrico (un unico gestore per acquedotto, fognatura e depurazione), sul superamento delle gestioni dirette dei Comuni e assicurare la copertura dei costi del servizio con i proventi della tariffa.

1 Istituita tramite l'art.9bis c.6 della L.77/2009.

A metà degli anni '90 la gestione del SII aveva i tratti tipici dell'abbandono

Alla metà degli anni novanta, infatti, le gestione del servizio idrico nel Paese presentava i tratti tipici dell'abbandono: oltre 7 mila soggetti attivi ai vari stadi della filiera, bassi livelli di efficienza, gestioni in disavanzo o dissestate, mancanza di investimenti, qualità scadente del servizio, mancanza di una catena di comando[2]. Per non generalizzare, non tutto il Paese in condizioni così drammatiche[3]. La gestione diretta dei Comuni, emanazione della pubblica amministrazione locale, presentava anche sparute eccellenze, localizzate nei territori con una più lunga tradizione di pubblica amministrazione efficiente, con un più elevato capitale sociale[4].

Obiettivo: industrializzazione coniugata con interessi della collettività

L'obiettivo di pervenire a un'organizzazione "industriale" del servizio doveva nelle intenzioni del legislatore coniugarsi con gli interessi della collettività e degli utenti. Il nuovo assetto avrebbe richiesto una nuova e più chiara definizione di ruoli e delle competenze, e una regolazione cogente.

Così, in seno al Ministero dell'Ambiente veniva istituito un Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (Co.Vi.Ri.), trasformato dal 2009 in Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse Idriche (Co.N.Vi.Ri.), con competenze sul metodo tariffario, sul monitoraggio della qualità dei servizi e della tutela degli utenti e, in generale, con compiti di vigilanza sulla corretta applicazione della riforma del sistema idrico integrato.

Metofo tariffario "normalizzato" affidato ad un Decreto Ministeriale

La legge Galli rinviava all'emanazione di un metodo tariffario, il cosiddetto "Metodo normalizzato" emanato nel 1996, ma al tempo stesso escludeva dall'applicazione gli affidamenti in concessione esistenti alla data di entrata in vigore della legge stessa. Il metodo tariffario e la regolazione dell'agenzia ministeriale si applicavano poi solo nei territori ove le regioni avevano ultimato il processo di perimetrazione degli ambiti territoriali ottimali, nell'ambito dei quali gli enti locali erano chiamati a affidare la cosiddetta "gestione unitaria"[5] del servizio idrico, mediante concessione a uno o più soggetti.

Situazione a macchia di leopardo per ritardi e negligenze delle Regioni

I ritardi e le negligenze delle Regioni nella perimetrazione degli ambiti e le resistenze degli enti locali all'avvio della "gestione unitaria" determinavano per lunghi anni una situazione a macchia di leopardo, nella quale convivevano territori come la Toscana o l'Emilia-Romagna dove la legge Galli era applicata, e una grande maggioranza del Paese, nella quale continuavano a resistere le gestioni dirette degli enti locali.

Necessità di rivedere il metodo tariffario che presentava limiti evidenti

Sin dai primi anni Duemila il cambiamento del contesto operativo e finanziario nel quale le gestioni si trovavano ad operare rendeva evidente la necessità di rivedere un metodo tariffario che presentava limiti evidenti: investimenti riconosciuti sulla carta, anche quando non realizzati; mancanza di incentivi al miglioramento della qualità; eccessiva discrezionalità nell'applicazione del metodo da parte delle autorità d'ambito; tariffe calmierate da proiezioni di volumi in crescita; una "rendita" sull'acqua al 7%, fissa e scollegata rispetto alle condizioni di mercato[6]; ingenti conguagli che esponevano le gestioni a squilibrio finanziario e impossibilità di accesso al credito.

Peraltro, nei territori nei quali la legge Galli non era attuata le tariffe continuavano ad essere aggiornate sulla base di un regime transitorio, governato dalle deliberazioni del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE).

2 Per un approfondimento si rimanda a INDIS, "Le tariffe del settore idrico – Rapporto 2003", Maggioli Editore, 2004.
3 L'efficacia di tale soluzione al giorno d'oggi sarebbe comunque molto ridotta, poiché difficilmente le gestioni comunali potrebbero pianificare e progettare investimenti complessi e ad alto contenuto di tecnologia, come attualmente è richiesto ai gestori idrici per superare le criticità circa le infrazioni europee sulla depurazione e per fronteggiare l'impatto dei cambiamenti climatici in corso sulla gestione del servizio.
4 Secondo Mutti A. (1998) il capitale sociale è costituito da relazioni fiduciarie, sia di tipo forte che debole, formali e informali, regolate da norme che definiscono, anche in modo flessibile, forma e contenuti degli scambi. Il capitale sociale ha la natura di bene pubblico, nel senso che coloro che rafforzano queste strutture di reciprocità producono benefici per tutti gli individui che fanno parte di tali strutture.
5 Di fronte ad una forte frammentazione (7 mila gestioni), la Legge Galli prevedeva una "gestione unitaria" d'ambito. Successivamente lo "Sblocca Italia" introduce la "gestione unica" d'ambito per ridurre ulteriormente la frammentazione perdurante e giungere a gestioni di dimensioni adeguate.
6 L'art. 11 del D.M. 1 agosto 1996 recitava "*In sede di prima applicazione, il Comitato: • entro il termine di 12 mesi dalla data di entrata in vigore della presente normativa, propone la revisione del tasso di remunerazione del capitale investito al Ministero dei lavori pubblici, tenendo conto degli indirizzi e dei criteri fissati in materia dal CIPE; • entro il termine di due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, propone al Ministro dei lavori pubblici eventuali variazioni al metodo normalizzato, anche tenuto conto delle rilevazioni emergenti dalle verifiche sulle gestioni istituite ai sensi della legge n. 36/94 nonché sulla base dell'esperienza risultante dalla prima applicazione del presente metodo*". Un dispositivo rimasto lettera morta.

La regione Emilia-Romagna riconoscendo tutti i limiti dello stallo, dava vita nel 2006 ad un proprio metodo tariffario[7].

Co.Vi.Ri e Co.N.Vi.Ri non sono riusciti ad aggiornare il metodo tariffario

Tra il 1996 e il 2011 il Co.Vi.Ri, prima, e il Co.N.Vi.Ri, dopo, non riuscivano ad aggiornare il metodo tariffario, alimentando ampia insoddisfazione sia tra gli addetti ai lavori sia nei cittadini e utenti, ponendo le premesse per la nascita dei movimenti referendari che chiedevano l'abrogazione della "rendita sull'acqua".

TASSI DI INTERESSE SUI TITOLI DI STATO ITALIANI A LUNGO TERMINE

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati Thomson reuters eikon

2012-2018: LA REGOLAZIONE ARERA

Il mandato di regolazione ad ARERA arriva dopo il referendum in un momento critico per il Paese

Dalle ceneri del referendum si giungeva così al mandato di regolazione ad una autorità indipendente, ARERA.

Il decreto legge n.201 del 6 dicembre 2011, varato dal Governo Monti, arriva in un momento assai critico per il Paese, quello della crisi di fiducia e degli interventi draconiani per ristabilire la sostenibilità del debito pubblico, con tassi sui titoli decennali giunti a superare il 7%.

In quella stagione turbolenta nell'ambito delle "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" il Governo Monti assegnava i compiti di regolazione e controllo del settore idrico ad una autorità indipendente, che già si era contraddistinta per avere ben operato nei settori dell'energia elettrica e del gas[8].

La regolazione incentivante diventa lo strumento per assicurare, da un lato, la sostenibilità e la certezza degli investimenti e la tutela degli utenti, attraverso la definizione di tariffe coerenti con i costi, certe e trasparenti, adeguati incentivi all'efficienza e al miglioramento della qualità del servizio.

7 Decreto del Presidente della Giunta n. 49 del 13 marzo 2006 (si rimanda a http://ambiente.regione.emilia-romagna.it/acque/temi/servizio-idrico-integrato/metodo-tariffario-idrico/metodo-regionale-per-il-calcolo-della-tariffa-per-l2019emilia-2013-romagna(LINK)

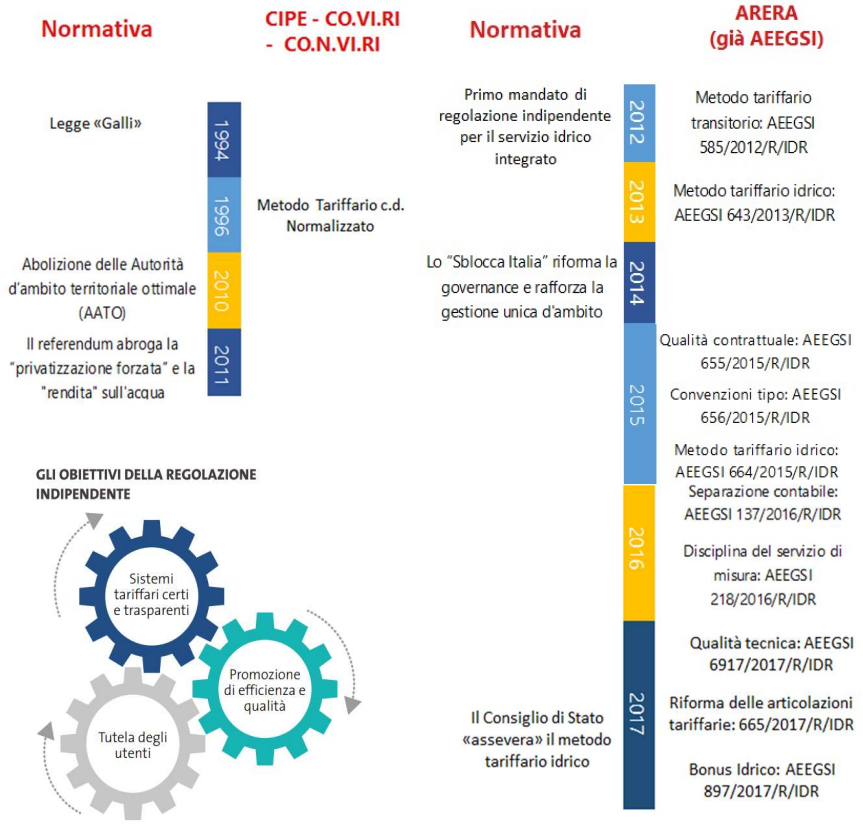
8 L'allora all'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG), successivamente rinominata Autorità per l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI) e più di recente Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), con l'affidamento del mandato di regolazione anche del ciclo dei rifiuti da parte del Governo Angeloni (2018).

Importante attività regolatoria da parte di ARERA dal 2012 in avanti

La grafica illustra efficacemente l'esito dell'attività di regolazione di ARERA tra il 2012 e il 2018 (provvedimenti e deliberazioni) a confronto con l'attività assai scarna del Ministero dell'Ambiente e delle sue agenzie tra il 1994 e il 2011.

Le evidenze nel seguito documentano le ricadute della regolazione dell'autorità indipendente.

LE PRINCIPALI TAPPE NORMATIVE E REGOLATORIE NEL SERVIZIO IDRICO
(Anni 1994-2018)



Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche

La ripresa degli investimenti

Certezza delle regole e stabilità hanno riportato fiducia negli investitori

La certezza delle regole, sia in termini di determinazione delle tariffe sia di affidamento del servizio, ha condotto negli anni recenti ad un deciso aumento degli investimenti.

La disciplina dei contratti di servizio, stipulati tra gestori e enti d'ambito, ha conferito stabilità e riportato la fiducia nei finanziatori, preoccupati, in particolare, del rischio costituito da una cessazione

anticipata o dal termine della concessione nel caso di procedure di subentro non chiare (ARERA ha codificato i criteri per la quantificazione dei valori di indennizzo).

Uno dei fattori che ha stimolato la finanziabilità del sistema è stata la certezza della regolazione, in virtù in particolare dell'introduzione di logiche rigide di recupero dei conguagli e di forti garanzie circa i criteri di determinazione del valore di riscatto e circa il suo effettivo incasso a fine gestione.

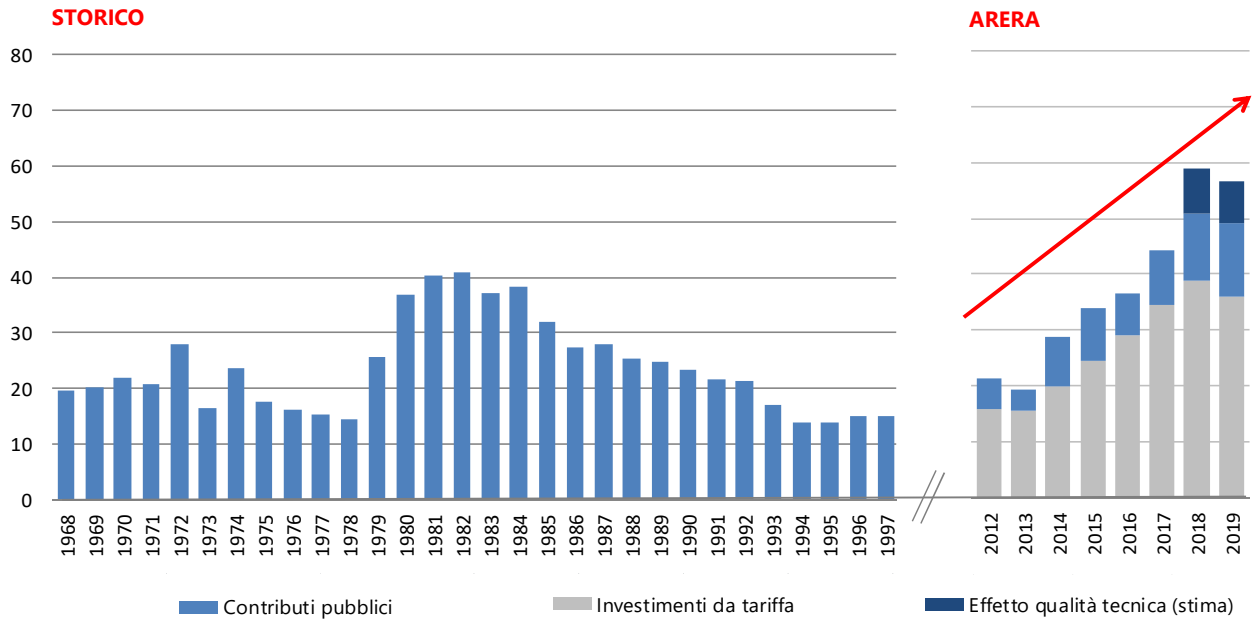
Investimenti triplicati ma ancora distanti da livelli UE

Gli investimenti sono triplicati nel periodo 2012-2018, fino a raggiungere i 40 euro/abitante nel 2017, con programmi di investimento per il biennio 2018-2019 che si spingono oltre i 55 euro/abitante. Per avere un termine di raffronto, lo sforzo è ragguardevole, ma si confronta con una media di 90 euro/abitante/anno dei Paesi dell'Europa a 15.

I massimi pre-ARERA toccati negli anni '80 grazie al debito pubblico

I massimi nell'epoca pre-ARERA erano stati toccati negli anni '80, sostenuti dai contributi a fondo perduto e dunque dalla fiscalità generale: gli anni '80 sono anche il periodo storico nel quale il debito raddoppia, passando dal 60% al 120% del Pil. A ben vedere, più che uno scenario a cui tendere, quegli anni rappresentano una congiuntura economica non replicabile e neanche auspicabile.

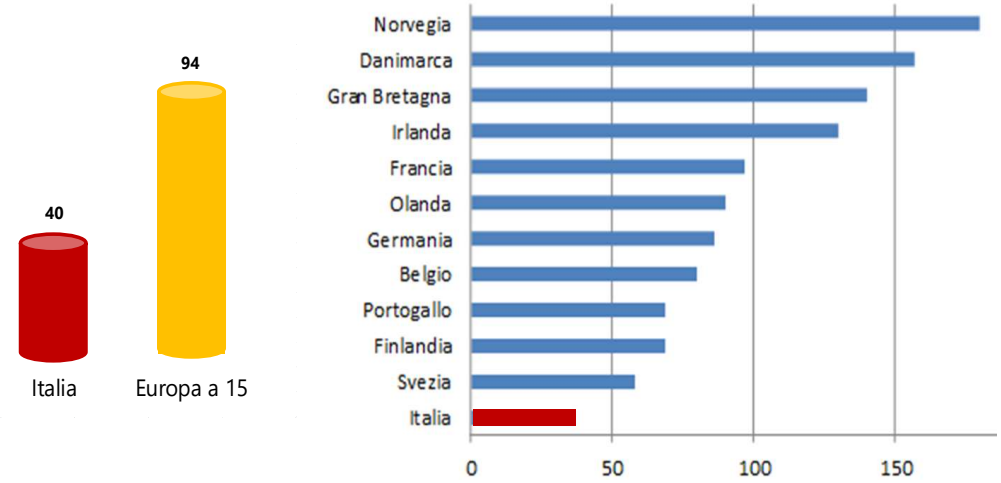
2012-2018: INVESTIMENTI TRIPLICATI, AI MASSIMI DI SEMPRE



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati interni, ISTAT, ARERA, C.O.VI.RI

LIVELLO DEGLI INVESTIMENTI: UN CONFRONTO CON L'EUROPA

(euro/abitante/anno)



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati interni e Eureau

Tassi di realizzazione degli investimenti in crescita

Il tasso di realizzazione degli investimenti programmati è inoltre passato dal 55-60% degli anni 2007-2009, nell'epoca delle agenzie del Ministero dell'ambiente, ad oltre l'80% del quadriennio 2014-2017. Percentuali che si prevedono in crescita dato che ARERA ha avviato recentemente una apposita procedura per stimolare la piena realizzazione del Piano degli interventi da parte dei gestori.

TASSO DI REALIZZAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PROGRAMMATI

Regolazione indipendente		Ministero dell'ambiente (Co.Vi.Ri)	
2017	**92%**		
2016	86%	2009	62%
2015	78%	2008	60%
2014	81%	**2007**	**56%**

Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche su dati interni, ARERA e Co.Vi.Ri

Il migliorato stato di salute delle aziende idriche

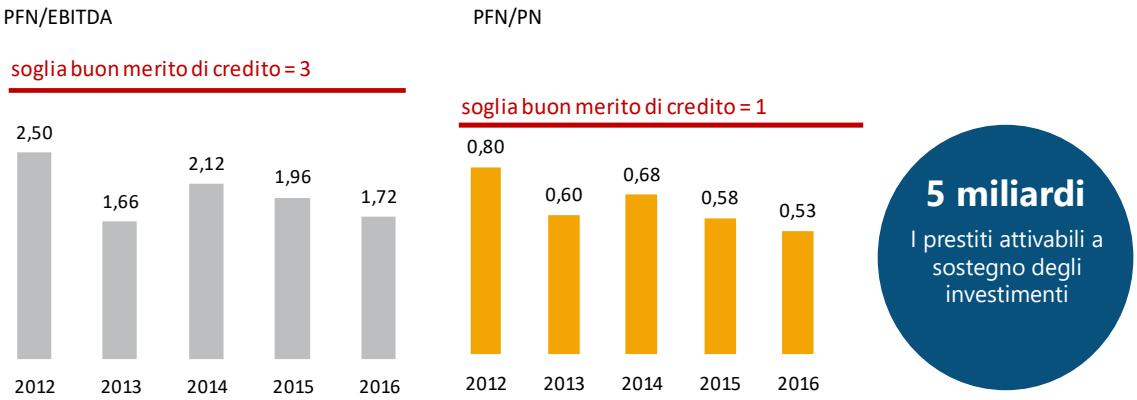
Migliorati gli indicatori di solidità economica e finanziaria

Da una analisi dei bilanci delle prime 100 gestioni industriali del Paese emerge anche un deciso miglioramento degli indicatori di solidità economica e finanziaria tra il 2012 e il 2016. Si tratta di un portato del nuovo metodo tariffario che ha consentito di fare emergere i reali costi di gestione e di investimento, di recuperare i costi pregressi, e di ripristinare le condizioni di solidità economica e finanziaria coerenti con l'accesso al credito, lungamente precluso alle gestioni idriche nel periodo pre-ARERA.

Potenzialità di ricorso al credito per oltre 5 miliardi

Ad oggi le prime 100 aziende industriali del Paese esprimono una potenzialità di ricorso al credito per oltre 5 miliardi di euro, coerente con il fabbisogno di investimento, senza che ciò ne comprometta la stabilità finanziaria[9]. Le gestioni industriali sono dunque oggi affrancate dalla finanza pubblica e da quanto ne discende in termini di autonomia d'azione, minore ingerenza della politica, efficacia ed efficienza.

INDICATORI DI EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO E PATRIMONIALE



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche. Prime 100 gestioni industriali del Paese.

Accesso ai prestiti BEI per oltre 2 miliardi anche da parte di piccole gestioni

Una attestazione implicita della migliorata solvibilità dell'industria idrica è offerta dal numero di gestioni che sono riuscite ad accedere ai finanziamenti offerti dalla Banca Europea degli Investimenti (BEI), braccio operativo della Commissione UE, che in qualità di istituto di credito con un mandato infrastrutturale, mette a disposizione finanziamenti a tassi di interesse agevolati, più economici rispetto a quelli del mercato dei capitali, per progetti di interesse pubblico[10].

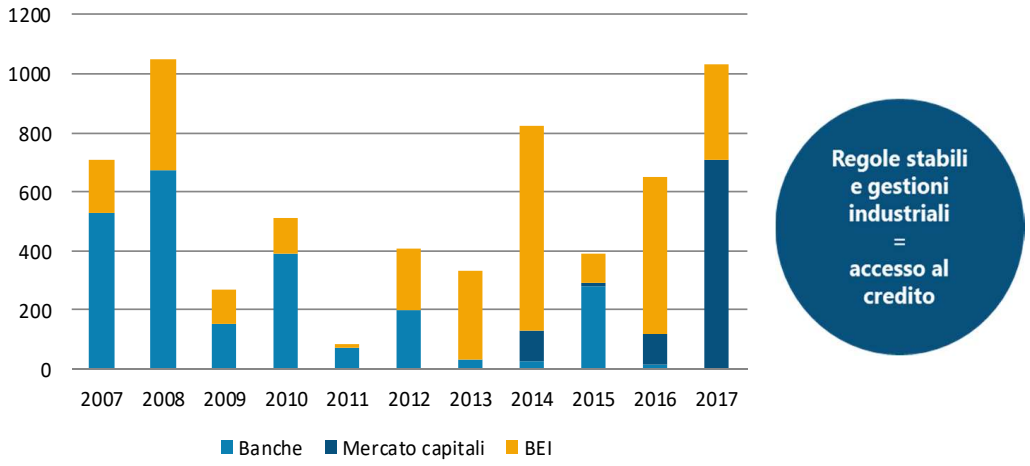
Tra il 2012 e il 2017 BEI ha sostenuto gli investimenti dei gestori idrici italiani con risorse rinvenienti dai programmi comunitari per oltre 2 miliardi di euro. Da sottolineare come negli anni recenti, a riprova del migliorato grado di solvibilità del settore idrico, l'impegno di BEI, sostenuto dalle garanzie del c.d. "Piano Juncker", si è rivolto anche a progetti di taglia minore e ad aziende del Mezzogiorno: esemplare è il caso del prestito di 20 milioni di euro concesso ad AMAP di Palermo per la realizzazione di investimenti per migliorare la qualità e l'affidabilità dei servizi idrici integrati e aumentare l'efficienza operativa, in particolare attraverso una riduzione dell'acqua non fatturata.

Finanziamenti BEI hanno condizioni economiche migliori dei titoli di stato

I finanziamenti BEI sono erogati a condizioni economiche inferiori rispetto agli attuali rendimenti dei titoli di stato: sostituire finanziamenti BEI con finanziamenti dello Stato tramite emissioni di BTP sarebbe quindi inefficiente.

9 Per un approfondimento si veda il Contributo del Laboratorio REF Ricerche n.100 "Finanza e gestioni industriali: è il momento del Sud", giugno 2018.
10 Giova ricordare che al momento in cui scriviamo lo Stato italiano, per le nuovi emissioni di titoli pubblici, sostiene un costo superiore al 3%, ai massimi degli ultimi 4 anni.

LE FONTI DI FINANZIAMENTO ATTIVATE DAI GESTORI



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati gestori, banche, BEI

Migliorata la qualità del servizio offerto

L'Autorità si è occupata anche di qualità del servizio.

La regolazione qualità contrattuale ha dato effettiva applicazione al DPCM 29/04/99

La disciplina della qualità contrattuale, volta a garantire la qualità nei rapporti tra gestori e utenti, stabilita dalla Carta dei servizi, è un altro esempio dei benefici offerti dalla regolazione indipendente. In virtù dell'attività di ARERA hanno trovato effettiva applicazione gli standard da tempo previsti dal DPCM 29 aprile 1999, ma che fino all'intervento dell'Autorità erano stati in gran parte inattuati[11].

Innalzati ed omogeneizzati gli standard di servizio, premi/enalità, impegni esigibili

L'intervento dell'Autorità ha avuto inoltre il pregio di innalzare e di omogeneizzare gli standard di qualità contrattuale sul territorio nazionale, assai diversificati in precedenza, di prevedere rimborsi automatici in caso di mancato rispetto degli standard specifici e di istituire un sistema di premi/penalità per gli standard generali. ARERA ha obbligato i gestori a rendicontare il grado di rispetto degli impegni assunti con gli utenti, andando oltre la mera dichiarazione di intenti. Le prestazioni codificate nella Carta del servizio sono oggi impegni esigibili.

La grafica che segue illustra la portata del miglioramento conseguito e una misura dello sforzo di adeguamento richiesto alle gestioni[12].

11 Si veda il contributo del Laboratorio REF Ricerche n.13 "Qualità: prossima frontiera per la regolazione", maggio 2014.
12 Per approfondire si veda il contributo del Laboratorio REF Ricerche n.58 "Qualità contrattuale rinforzata: standard minimi, rimborsi automatici, premi e penalità".

PRE-ARERA: LE TANTE ITALIE NELLA QUALITA' DEL SERVIZIO IDRICO

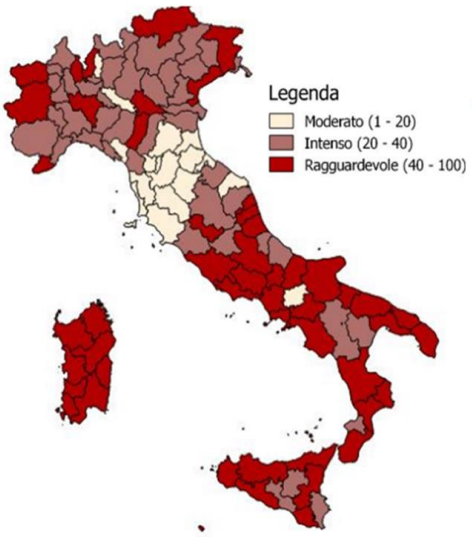
(Monitoraggio delle Carte del servizio pre-ARERA e confronto con lo standard nazionale ARERA)

AVVIO E CESSAZIONE SERVIZIO	Presenza nelle CdS	Standard CdS max-min	Standard ARERA
allacciamento idrico (gg lav)	113/116	2-90	30
attivazione fornitura (gg lav)	106/116	1-20	5
cessazione fornitura (gg lav)	112/116	1-30	7
allacciamento fognario (gg lav)	88/116	2-90	30

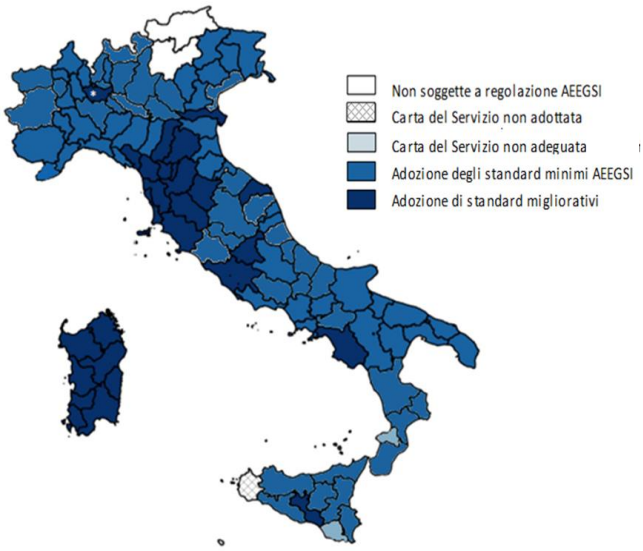
CUSTOMER CARE	Presenza nelle CdS	Standard CdS max-min	Standard ARERA
attesa massima agli sportelli (mm)	69/116	15-90	60
rettifica fatturazione (gg lav)	98/116	2-180	60
risposta a richieste scritte (gg lav)	106/116	4-43	30
risposta a reclami (gg lav)	109/116	5-64	30

SFORZO DI ADEGUAMENTO

(distanza da standard ARERA)



SITUAZIONE ATTUALE



13,5 milioni di abitanti serviti con standard migliorativi

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati EGATO e gestori nei capoluoghi di provincia

L'Authority e la tutela degli utenti

La tutela dell'utente un caposaldo del mandato conferito ad ARERA

La tutela degli utenti è uno dei capisaldi del mandato di regolazione conferito ad ARERA.

Rientrano in quest'ambito dell'azione del regolatore, accanto alla già richiamata disciplina della qualità commerciale, gli strumenti per la risoluzione extragiudiziale delle controversie (conciliazione paritetica), per l'ascolto del cittadino/utente (sportello per il consumatore), le azioni ispettive nei confronti dei gestori[13], la disciplina del bonus idrico per il sostegno al disagio economico, e ancora più di recente, la disciplina della qualità tecnica, ossia l'insieme degli standard generali e specifici che le gestioni sono chiamate a perseguire in termini di contenimento delle ricadute ambientali e di miglioramento della qualità della vita nei territori.

Attenzione e centralità dell'utente anche da parte della nuova consiliatura

Un'attenzione ribadita anche dalla nuova consiliatura ARERA, che nelle proprie linee strategiche ha ribadito la centralità dell'utente, quale principio cardine della propria azione.

ATTENZIONE E TUTELA PER GLI UTENTI

2014	**Azioni ispettive** nei confronti dei gestori (corretta applicazione della tariffa, la veridicità di dati e costi sottesi alla tariffa proposta)
2015	**Qualità contrattuale** (standard minimi omogenei su tutto il territorio, indennizzi automatici per mancato rispetto standard specifici, penalità per mancato rispetto di quelli generali)
2016	Strumenti per la **risoluzione extragiudiziale delle controversie** (conciliazione paritetica)
2017	Disciplina del **bonus idrico** per il sostegno al disagio economico
2017	Regolazione della **qualità tecnica**
2018	**Ascolto del cittadino/utente** (sportello per il consumatore)

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

IL BONUS SOCIALE IDRICO

Beneficiari 7,5 milioni di abitanti in disagio economico

• Copre la spesa per i consumi essenziali (Quote variabili di acquedotto)	consumo minimo vitale **50 litri/ab/gg**
• Uno «sconto» del 12% sulla bolletta	**30 euro** all'anno a famiglia
• L'aggravio in bolletta (componente UI3)	**0,80 €** all'anno

BONUS INTEGRATIVO LOCALE

23 milioni stanziati per integrazioni locali al bonus sociale idrico nazionale

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

13 Riguardanti la corretta applicazione della tariffa e la veridicità dei dati trasmessi per la formulazione della tariffa.

La qualità tecnica e le ricadute ambientali

Maggiore contezza dello stato delle infrastrutture e dei fabbisogni di investimento

Tra gli esiti più recenti del lavoro dell'Autorità vi è l'impegno chiesto alle gestioni industriali di assicurare una maggiore contezza circa lo stato delle infrastrutture, ad oggi in molti contesti assai poco conosciuto. L'approccio innovativo e asimmetrico della regolazione, che ha riconosciuto aumenti delle tariffe più capienti alla situazioni di maggiore fabbisogno, ha incentivato l'emersione di quanto necessario a mantenere le infrastrutture in buono stato e a conseguire gli obiettivi di miglioramento del servizio.

Indicatori di qualità tecnica omogenei e obiettivi prefissati da raggiungere

La recente regolazione della qualità tecnica impegna i gestori a misurare e rendicontare lo stato delle infrastrutture sulla base di indicatori e definizioni omogenei, e a calibrare gli interventi sulla base della distanza dagli obiettivi prefissati, al fine di raggiungere livelli di qualità accettabili in tempi certi.

L'operato dell'Autorità ha dato vita ad un esercizio della funzione pubblica concentrato sulla garanzia del controllo dei costi e della qualità del servizio al cittadino, nonché su un sistema di regole omogenee, responsabilizzando le rappresentanze dei territori (Enti di governo degli ambiti) rispetto alle scelte e alle ricadute nei territori.

La regolazione è uno stimolo importante per le gestioni

L'avvento della regolazione è stato un importante strumento di stimolo per le gestioni e nei territori dove il salto di qualità non è avvenuto è stata ancora la politica a frenare l'industria[14].

IL PUNTO DI PARTENZA DELLA QUALITA' TECNICA

		Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud e Isole
M1a	Perdite idriche lineari (mc/km/gg)	15,00	24,82	48,97	47,39
M1b	Perdite idriche percentuali (%)	36,6%	29,4%	47,5%	52,1%
M2	Interruzioni di servizio				
M3a	Incidenza ordinanze di non potabilità (%)	0,01%	0,01%	0,22%	1,08%
M3b	Campioni da controlli interni non conformi (%)	4,0%	3,1%	6,0%	4,9%
M3c	Parametri da controlli interni non conformi (%)	0,3%	0,3%	0,8%	0,2%
M4a	Allagamenti/sversamenti fognatura (n/100 km)	6,27	6,04	20,98	41,14
M4b	Scaricatori di piena non adeguati (%)	27,6%	11,4%	51,0%	25,4%
M4c	Scaricatori di piena non controllati (%)	30,8%	24,7%	53,4%	25,4%
M5	Smaltimento fanghi in discarica (%)	7,1%	2,3%	29,2%	84,1%
M6	Qualità dell'acqua depurata	2,5%	10,4%	13,3%	9,3%

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

14 Per un approfondimento si veda il Contributo n. 43 "Inerzie e inadempienze alla prova della riforma Madia", giugno 2015, il Contributo n.53 "Diffide, impugnative e poteri sostitutivi: la "stretta" via al riassetto della governance, gennaio 2016, e le relazioni dell'Autorità ai sensi dell'articolo 172, comma 3-bis, del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale".

MINISTERO DELL'AMBIENTE O AUTORITÀ INDIPENDENTE?

Il ritorno delle funzioni di regolazione al Ministero dell'Ambiente solleva qualche perplessità.

Perplessità sul ritorno della regolazione in seno al Ministero dell'Ambiente

Le evidenze del lungo periodo dell'egida ministeriale sul servizio idrico integrato sono abbastanza povere di risultati, e a distanza di anni, è comunque utile ricordarle. Di converso, altrettanto chiare sono le evidenze circa i benefici della regolazione indipendente nel periodo recente.

Come conciliare queste evidenze con la domanda di un servizio sempre migliore, di maggiore attenzione agli utenti, di partecipazione e trasparenza?

Come possono Parlamento, Governo e regolazione indipendente ritrovare un maggiore allineamento nell'esercizio delle rispettive prerogative?

Ruolo di indirizzo strategico in capo all'esecutivo

All'esecutivo, in qualità di amministrazione centrale deputata a sostanziare le volontà del legislatore, spetta un ruolo di indirizzo, nel disegnare il futuro dell'acqua, nell'istruire e definire le strategie, nell'individuare le direzioni da percorrere e gli obiettivi nell'interesse del Paese e delle future generazioni. Occorre ricordare che già oggi, con il D.P.C.M. 20 luglio 2012, rimangono in capo al Ministero dell'ambiente le funzioni relative:

- all'adozione degli indirizzi per assicurare il coordinamento delle funzioni inerenti agli usi delle risorse idriche, con l'individuazione degli obiettivi generali e le priorità di intervento;
- all'adozione degli indirizzi e degli standard di qualità della risorsa;
- alla definizione di criteri e indirizzi per favorire il risparmio idrico, l'efficienza nell'uso della risorsa idrica e per il riutilizzo delle acque reflue;
- alla definizione di criteri per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua e per la determinazione della copertura dei costi;
- alla definizione degli obiettivi generali di qualità;
- alla definizione di indirizzi per realizzare, attraverso una modulazione differenziata della tariffa, una perequazione solidaristica tra ambiti diversamente forniti di risorse idriche.

Programmazione delle grandi opere infrastrutturali in capo ai Ministeri

Inoltre, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è attribuita la competenza in ordine alla programmazione delle reti infrastrutturali di rilievo nazionale, tra cui quelle idriche; alla Direzione generale per le dighe e le infrastrutture idriche ed elettriche è affidata una serie di funzioni tra cui quella di "programmazione e monitoraggio delle reti idriche ed elettriche di interesse strategico nazionale"; ad un Comitato interministeriale (Ministeri dell'ambiente, delle infrastrutture e dei trasporti, delle politiche agricole, alimentari e forestali e Ministero dell'economia e delle finanze) sono attribuite le competenze di programmazione delle grandi opere infrastrutturali.

il Parlamento dovrebbe fissare principi generali, ambiti e garanzie procedurali dei poteri regolatori

Rispetto all'intelaiatura istituzionale della *governance* del servizio idrico, il Parlamento dovrebbe fissare "*principi generali che disciplinino l'ambito di esercizio, gli obiettivi e soprattutto le garanzie procedurali dei poteri regolamentari delle autorità*", come ricordato di recente dallo stesso Presidente della Camera[15].

15 Dichiarazione espressa durante il seminario Isimm "Le Autorità indipendenti: problemi e prospettive" che si è svolto presso la sala Aldo Moro della Camera in data 23 ottobre u.s. e riportate dal quotidiano Staffetta Acqua nell'articolo "Authority, Fico: "Camere valutino intervento legislativo".

Manca uno strumento di pianificazione nazionale in materia ambientale

Manca invece uno strumento di pianificazione e indirizzo a carattere nazionale in materia ambientale in grado di indicare le priorità per conseguire i tanti obiettivi e auspici riposti nella gestione dell'acqua e in senso più ampio dell'ambiente. Una strategia in materia ambientale, da affiancare a quella in materia energetica, per disegnare uno sviluppo del settore di medio-lungo termine. Un tale strumento, ad esempio, dovrebbe affrontare le cause e i rimedi dei ritardi accumulati nel Mezzogiorno, e segnatamente nelle regioni Sicilia, Calabria e Campania, ove la regolazione da sola non appare sufficiente a sortire gli esiti auspicati.

Piano invasi e acquedotto esempio di sinergia tra Ministero dell'Ambiente e ARERA

I piani relativi agli invasi e agli acquedotti voluti dall'ultima legge di stabilità[16] rappresentano un primo passo e sono un esempio di sinergia tra ARERA e Ministero dell'Ambiente del Territorio e del Mare: ARERA sta aiutando il Ministero ad individuare i criteri per riallocare le risorse disponibili.

L'Autorità di regolazione ha un ruolo tecnico, di "cinghia di tramissione "

Il ruolo di un soggetto tecnico indipendente, una Autorità di regolazione, rimane quello di disegnare regole coerenti con gli indirizzi ricevuti, tradurre i piani di lungo termine in obiettivi intermedi, il disegno in regole e le regole in piani d'azione, impegni escutibili nei confronti delle gestioni, chiamate a raggiungere gli obiettivi codificati in tempi certi.

L'autorità ha dunque un mandato tecnico, di "cinghia di trasmissione" che allo stesso tempo è anche "d'ordine", e si sostanzia nel porre le condizioni affinché gli indirizzi possano essere raggiunti, monitorando l'avanzamento nel corso del tempo.

Ruolo delle regole e indipendenza del regolatore sono fondamentali

Il ruolo delle regole rimane centrale al pari dell'indipendenza del soggetto chiamato a scriverle e farle rispettare. Una buona regolazione crea le condizioni per una "competizione per comparazione", incentiva le gestioni a "ibridare" le migliori pratiche, coniugando le esigenze di tutela delle fasce più deboli della popolazione, l'attenzione agli equilibri occupazionali e alle condizioni dei lavoratori, più vicine al DNA dell'operatore pubblico, con la spinta all'efficienza.

La regolazione è dinamica e deve progredire nel tempo

La regolazione idrica è dinamica, necessita di un sistematico sviluppo ed aggiornamento nel tempo. Occorre evolvere ulteriormente gli standard di pianificazione degli investimenti adottati dagli EGA e definire modalità di aggiornamento dei costi operativi che, nel rispetto del *full cost recovery,* offrano una maggiore condivisione tra gestore e l'utenza dell'efficienza prodotta nel tempo. La crescita del settore idrico può esservi solo a condizione che la regolazione possa efficacemente progredire nel tempo, cosa possibile solo con la conferma dei poteri di regolazione ad ARERA.

15 Dichiarazione espressa durante il seminario Isimm "Le Autorità indipendenti: problemi e prospettive" che si è svolto presso la sala Aldo Moro della Camera in data 23 ottobre u.s. e riportate dal quotidiano Staffetta Acqua nell'articolo "Authority, Fico: Camere valutino intervento legislativo".
16 Artt. 516,524,525 L.egge n.205/2017.

CONCLUSIONI

La proposta di legge A.C.52, che vede come prima firmataria l'On. Daga, attualmente in discussione in Commissione Ambiente alla Camera, chiede di riportare la regolazione del servizio idrico in seno al Ministero dell'Ambiente. Così era prima del 2011.

Il ritorno delle funzioni di regolazione al Ministero dell'Ambiente solleva qualche perplessità.

Molte delle insoddisfazioni lamentate dai cittadini e catalizzate dai Movimenti referendari hanno origine proprio nella regolazione del Ministero dell'Ambiente.

Le evidenze del lungo periodo dell'egida ministeriale sul servizio idrico integrato sono abbastanza povere di risultati, e a distanza di anni, è comunque utile ripercorrerle. Di converso, altrettanto chiare sono le evidenze circa i benefici della regolazione indipendente nel periodo recente.

Si ha l'impressione che nel disegno di legge Daga la diagnosi soffra della mancata ricostruzione delle cause alla base degli esiti insoddisfacenti lamentati. Di conseguenza anche le soluzioni, così come prospettate, sono da ripensare.

L'alternarsi delle maggioranze di governo espone la gestione dell'acqua al ciclo elettorale e allontana il settore da quelle regole certe e consistenti che hanno consentito negli anni recenti di innescare un ciclo virtuoso di miglioramento della qualità e di sostegno agli investimenti.

Questo ovviamente non vuol dire che non si riconosca l'opportunità di ribadire e financo rinforzare le prerogative del Parlamento e dell'esecutivo nei confronti della gestione dell'acqua.

Il Parlamento dovrebbe fissare i principi generali che individuano l'ambito di esercizio, gli obiettivi dei poteri regolamentari delle autorità. L'esecutivo è chiamato a disegnare lo sviluppo del settore di medio-lungo termine (una "Strategia Ambientale Nazionale"). **Manca dunque uno strumento di pianificazione e indirizzo a carattere nazionale in materia ambientale** in grado di indicare le priorità per conseguire i tanti obiettivi e auspici riposti nella gestione dell'acqua e in senso più ampio dell'ambiente. Un tale strumento, ad esempio, dovrebbe affrontare le cause e i rimedi dei ritardi accumulati nel Mezzogiorno, e segnatamente nelle regioni Sicilia, Calabria e Campania, ove la regolazione da sola non appare sufficiente a sortire gli esiti auspicati.

Il ruolo di un soggetto tecnico indipendente, una Autorità di regolazione, rimane quello di disegnare regole coerenti con gli indirizzi ricevuti, tradurre i piani di lungo termine in obiettivi intermedi, il disegno in regole e le regole in piani d'azione, impegni escutibili nei confronti delle gestioni, chiamate a raggiungere gli obiettivi codificati in tempi certi.

DICEMBRE 2018

ACQUA N°110

laboratorio ref. ricerche

PDL DAGA: L'ACQUA HA BISOGNO DI "INDUSTRIA".

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

La proposta di legge A.C.52 chiede di tornare alle gestioni dirette dei Comuni. Così era negli anni '80. Una proposta che nega l'Industria nei servizi pubblici locali.

Dove persistono le gestioni dirette degli enti locali la qualità del servizio è peggiore, mancano le reti fognarie e i depuratori e le acque di balneazione sono fortemente inquinate. L'esperienza di ABC Napoli testimonia tutta l'inadeguatezza degli enti strumentali a governare la complessità di un servizio industriale.

The legislative proposal A.C.52 asks to bring back to municipalities the direct management of water services, as it was in the 80s. A proposal that denies industry in local public services.

Where the direct management of local authorities is still ongoing, the quality of the service is worse, the sewerage systems and the purifiers are missing and the bathing waters are polluted. The experience of ABC Napoli testifies the inadequacy of instrumental bodies to manage the complexity of an industrial service.

Gruppo di lavoro: Donato Berardi, Francesca Casarico

REF Ricerche srl, Via Aurelio Saffi, 12, 20123 - Milano (www.refricerche.it)

Il Laboratorio è un'iniziativa sostenuta da (in ordine di adesione): ACEA, Utilitalia-Utilitatis, SMAT, IREN, Veolia, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CRIF Ratings, Cassa per Servizi Energetici e Ambientali, Cassa Depositi e Prestiti, Viveracqua, Romagna Acque, Water Alliance , CIIP, Abbanoa, CAFC, GAIA, FCC Aqualia Italia.

SCARDINAMENTO DEL CONSOLIDAMENTO IN ATTO

Esiti insoddisfacenti delle gestioni dirette già negli anni '80

Sin dalla fine degli anni '80 gli esiti insoddisfacenti della gestione diretta del ciclo idrico da parte degli enti locali erano evidenti. Nell'epoca delle gestioni dirette degli enti locali, a metà anni '90 se ne contavano ancora oltre 7mila, lo stato delle infrastrutture era scadente, le tariffe non coprivano i costi, le gestioni gravavano in condizioni di dissesto finanziario, le risorse, sempre scarse, a disposizione per finanziare gli investimenti erano quelle rinvenienti dai contributi a fondo perduto (i.e. Cassa per il Mezzogiorno) o dai mutui a condizioni vantaggiose erogati dagli istituti con mandato infrastrutturale (Cassa Depositi e Prestiti).

Un **quadro di generale trascuratezza nella gestione dell'acqua,** che era peraltro terreno fertile per favori e logiche clientelari, a discapito della qualità del servizi.

Gestione "politica" dell'acqua

Piuttosto che "pubblica" la gestione del ciclo idrico poteva definirsi come "politica".

E' questa la fase storica del Paese dove la frammentazione diventava l'occasione per perpetuare esiti insoddisfacenti, dove la difficoltà a reperire le risorse finanziarie giustificava l'incapacità di risolvere i problemi, nella quale affondano le cause delle emergenze odierne, con circa 1.000 agglomerati sanzionati dalla Corte di Giustizia europea per mancanza di reti di fognatura e depurazione, con conseguenze per la perdita di biodiversità nei fiumi e per l'eutrofizzazione dei mari (si vedano le mappe inserite nel presente lavoro).

Anni '90 la Legge Galli avvia un cammino industriale

Riconoscendo la generale insoddisfazione, **alla metà degli anni '90 la Legge Galli indicava un cammino industriale** incardinato sulla integrazione verticale del ciclo idrico, sulla definizione di ambiti territoriali sovra-comunali, coerenti con il raggiungimento di economie di scala e di scopo e sulla gestione unitaria. Negli ultimi 25 anni, il desiderio di sostanziare l'assetto indicato dalla Galli è stato costante. Il percorso non può ancora dirsi concluso, come testimoniato dalle oltre mille gestioni comunali e dalle centinaia di gestioni cessate ex-lege che resistono alla consegna degli impianti al "gestore unico" d'ambito.

Pdl A.C.52 prefigura nuova frammentazione e ritorno a gestioni dirette

La proposta di Legge recante "Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque" (Pdl A.C.52, prima firmataria On. Federica Daga, M5S)[1], in discussione in Parlamento, mette nuovamente **in discussione i capisaldi di questo cammino industriale, auspicando nuova frammentazione e il ritorno alle gestioni dirette o attraverso enti di diritto pubblico.**

Nello specifico si tratta:

1. del ritorno al principio di "unitarietà" della gestione, in luogo dell'"unicità", all'interno di bacini idrografici (Art.3 c.6a);
2. dell'adesione facoltativa alla gestione unitaria del servizio idrico integrato per i Comuni con popolazione fino a 5mila abitanti situati in territori di comunità montane o di unioni di comuni (Art.3 c.4);
3. del restringimento degli affidamenti, consentiti in ambiti territoriali non superiori alle province o alle città metropolitane (Art.3 c.6b).

Il primo punto pone un freno alle aggregazioni e alla crescita delle gestioni, sostenuta dalla gestione unica d'ambito. I secondo punto permetterebbe ad oltre 5mila Comuni di sottrarsi potenzialmente alla gestione unitaria del servizio, rinforzando gli esiti di cui sopra. Il terzo punto appare incompatibile con tutti gli affidamenti sovra-provinciali e penalizza in particolar modo le uniche rappresentanze industriali del Mezzo-

1. Per un quadro generale delle disposizioni presenti nel disegno di legge si veda il contributo n.108 del Laboratorio REF Ricerche "Pdl Daga. Costo 20 miliardi: debito o tasse?", novembre 2018.

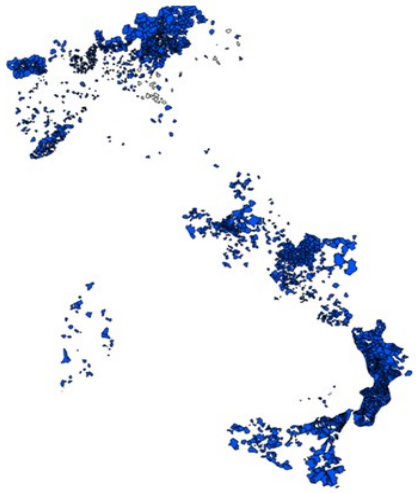
giorno, quali ad esempio Abbanoa e Acquedotto Pugliese, gestioni industriali di scala regionale.

Riflessione su gestioni industriali, dirette e aziende speciali

Il presente contributo propone una riflessione sulle gestioni industriali, le aziende speciali e le gestioni dirette dei Comuni, cercando di riportare una realtà fattuale. In Allegato si ripercorrono le tappe del percorso di industrializzazione del ciclo idrico degli ultimi 25 anni.

GLI ESITI INSODDISFACENTI DELLE GESTIONI IN ECONOMIA

GESTIONI IN ECONOMIA



COMUNI CON REFLUI NON COLLETTATI IN FOGNATURA

LA QUALITA' DELLE ACQUE BALNEABILI

DEPURATORI NON CONFORMI ALLE DIRETTIVE UE

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Legambiente, EEA, UWWTD

ENTI DI DIRITTO PUBBLICO O SOCIETÀ ? QUALI LEZIONI ?

Trasformazione delle società di capitali in aziende speciali o enti di diritto pubblico

L'art 10 del Pdl Daga è intitolato "Gestione pubblica del servizio idrico integrato. Decadenza delle forme di gestione. Fase transitoria" e al comma 2 recita: "*La gestione e l'erogazione del servizio idrico integrato non possono essere separate e possono essere affidate esclusivamente a enti di diritto pubblico (...)*". Il successivo comma 6 dispone che "*Tutte le forme di gestione del servizio idrico integrato affidate a società a capitale misto pubblico e privato esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, se non decadute per contratto, sono trasformate (...) in aziende speciali o in società a capitale interamente pubblico partecipate dagli enti locali*" e quindi che "*Le società risultanti dal processo di trasformazione di cui al comma 6 e) obbligo di trasformazione in azienda speciale o in ente di diritto pubblico (...)*"(comma 7).

La proposta di legge propone dunque la trasformazione delle società di capitali in aziende speciali, ovvero in enti di diritto pubblico.

Con riferimento a questo punto può essere utile ripercorre le lezioni di una vasta letteratura che si è occupata del tema.

Con la "corporatization" si ha la separazione delle funzioni di indirizzo e programmazione

Questo percorso, noto come "*corporatization*" o "societarizzazione", ha portato alla trasformazione delle aziende comunali di servizi pubblici locali in società di capitali[2]. Un elemento essenziale di tale evoluzione è la separazione tra le funzioni di indirizzo e programmazione, che restano in capo all'azionista pubblico, da quelle organizzative e gestionali che sono di competenza della direzione aziendale.

Maggiore autonomia, responsabilità dei manager, snellezza e rapidità dei processi decisionali, maggior efficienza

La scelta di aziende dotate di maggiore autonomia, a cui fa da contraltare una responsabilità personale civile e penale di amministratori e dirigenti, era da più parti auspicata e vissuta come necessaria per assicurare snellezza e rapidità nel processo decisionale, per perseguire gli indirizzi dettati dagli azionisti a cui i manager devono dar conto. La "*corporatization*", è utile dirlo, è stato anche un mezzo per alleviare lo stress fiscale in capo alla finanza pubblica e locale, non solo nel nostro Paese[3]. La "*corporatization*" ha avuto diverse ricadute positive. Tra queste la maggiore flessibilità, estesa libertà manageriale, maggiore efficienza e la nascita di un legame più stretto con gli utenti/clienti[4].

L'azienda speciale è sottoposta a vincoli che non si conciliano con la flessibilità necessaria ad un servizio industriale

L'azienda speciale è infatti sottoposta a vincoli che non si conciliano con le esigenze di flessibilità della gestione di un servizio industriale. La mancanza di un'assemblea dei soci implica che gli atti più importanti della vita aziendale, come l'approvazione dei bilanci (di esercizio, di previsione e il conto consuntivo), debbano essere sottoposti all'approvazione dei consigli comunali degli enti consorziati.

La snellezza operativa delle società di capitali, rispetto al modello organizzativo pubblico tradizionale, si rileva anche nei rapporti con i terzi, nella pubblicità degli atti sociali, nella valutazione del bilancio, nell'integrità del patrimonio sociale.

Società di capitali: maggiore accesso al credito e conduzione manageriale della gestione

Le società di capitali consentono altresì di conseguire meglio obiettivi di trasparenza delle decisioni, di accesso al credito e di conduzione manageriale della gestione. La loro disciplina contabile rappresenta un indubbio punto di forza e di garanzia per soci e creditori.

2 Per un approfondimento sugli sviluppi di questo dibattito si rimanda a Cambini et al. "Corporatization and Firm Performance: Evidence from Publicly-Provided Local Utilities "(2010). Gli autori mostrano che il processo di corporatization che ha indotto miglioramenti di efficienza nel trasporto pubblico locale.
3 Grossi, G., & Reichard, C. (2008). Municipal corporatization in Germany and Italy. Public Management Review, 10(5), 597-617 e Citroni, G., Lippi, A., & Profeti, S. (2013). Remapping the state: Inter-municipal cooperation through corporatization and public-private governance structures. Local Government Studies, 39(2): 208-234.
4 Grossi, G. and Mussari, R. (2004) I servizi pubblici locali nella prospettiva economico-aziendale, Roma, Aracne.

Sul piano dell'approvvigionamento di risorse finanziarie, una società di capitali preserva sempre l'autonomia del patrimonio aziendale rispetto a quella dell'ente locale azionista (non vi è l'obbligo di ripiano delle perdite). La struttura societaria, laddove sorretta da adeguati indicatori di solidità patrimoniale e economico-finanziaria, assicura di norma una maggiore facilità di accesso al credito[5].

Occorre interrogarsi su come esercitare un miglior controllo piuttosto che sul modello di gestione

Più che sul modello di gestione, converrebbe interrogarsi su quanto e in che misura si possa effettivamente assicurare un migliore controllo, una maggiore partecipazione e tutela degli interessi pubblici.
E' necessario un controllo locale sulla gestioni idriche. E' infatti essenziale il ruolo svolto dal concedente, sia di indirizzo che di verifica della gestione. Un ruolo di controllo che viene esercitato maggiormente laddove il soggetto che gestisce il servizio è diverso da quello che indirizza.

"Industria" non è sinonimo di "privatizzazione"

Nelle premesse della Proposta di legge A.C. 52 si legge che "*il sistema ha fallito e che le politiche di privatizzazione hanno prodotto il disastro*". Preme richiamare un aspetto definitorio che riguarda il termine "privatizzazione", troppo spesso utilizzato in modo improprio.

Il processo, che ha preso avvio dalla metà degli anni '90 ha visto il passaggio, ancora in corso, dalla gestione diretta da parte degli enti locali, o per il tramite delle cosiddette "municipalizzate", ad aziende industriali dotate di una maggiore autonomia, innanzitutto patrimoniale, rispetto agli enti locali di cui sono espressione o che ne detengono il controllo. Un percorso che nel caso delle società pubbliche di alcuni territori è arrivato sino alla quotazione in borsa, ovvero alla nascita delle cosiddette public company, ove anche i risparmiatori possono divenire azionisti della locale azienda di servizio, che rimane comunque sotto il controllo dei Comuni.

Un passaggio dettato dalla necessità di recuperare il ritardo infrastrutturale, affrancando i servizi pubblici locali di rilevanza industriale dalla pubblica amministrazione, assicurando una iniezione di managerialità e puntando a maggiore efficienza, efficacia e economicità.

Il concetto stesso di "privatizzazione" è fuorviante, in un contesto come quello della gestione del servizio idrico in Italia dove la natura pubblica della risorsa idrica e di più la natura demaniale e inalienabile di tutte le infrastrutture del servizio è codificata nelle leggi e la gestione affidata da sempre a società pubbliche o controllate da enti pubblici[1].

Se invece con il termine privatizzazione si intende appunto l'industrializzazione del servizio per il tramite di società all'uopo costituire allora il fallimento va dimostrato, giacché esistono numerosissime evidenze che testimoniano come nei territori serviti da aziende industriali, pubbliche, quotate o miste, di dimensioni coerenti con la gestione unica d'ambito provinciale o di area metropolitana, dotate di competenze manageriali e organizzative, la qualità del servizio è sensibilmente migliore di quella dei territori serviti da gestioni dirette degli enti locali o da aziende di diritto pubblico.

1 Il 67% della popolazione italiana è servita da società idriche a capitale totalmente pubblico o direttamente dagli enti locali, quota che ad oltre il 95% se si guarda alle società a controllo pubblico.

5 Per un approfondimento sul tema si veda I.Paniccia "La governance delle società del settore idrico e il ruolo dei consumatori", ASTRID, maggio 2015.

L'obiettivo delle società di capitali è quello di perseguire l'interesse degli azionisti garantendo una buona gestione aziendale. Non si tratta necessariamente di una conduzione orientata al profitto e alla distribuzione di dividendi, quanto piuttosto di assicurare una gestione informata all'efficienza e all'efficacia, interiorizzando al contempo la peculiare natura del bene acqua, il suo stretto legame con il territorio, e l'esigenza di perseguire obiettivi di natura sociale e ambientale.

Laddove questo bilanciamento di obiettivi è mancato significa che la missione aziendale non è stata adeguatamente codificata dall'azionista, il Comune o i Comuni serviti, che designano il consiglio di amministrazione delle società e ne approvano tutti gli atti di programmazione.

Non si tratta di rinunciare alla "società", come forma organizzativa dell'impresa industriale, quanto piuttosto di costruire un sistema di regole, autonomie/responsabilità e controlli affinché efficienza e efficacia si coniughino con l'attenzione al sociale, con la tutela del territorio e dell'ambiente.

Il ruolo degli enti locali, ed è bene chiarirlo, rimane centrale e deve manifestarsi con il rinforzo ai poteri/doveri di indirizzo e controllo piuttosto che con la gestione diretta, per evitare il ripetersi delle storture già note, come l'uso della tariffa come strumento per la gestione del consenso elettorale o ancor peggio con l'abuso delle prerogative della gestione, come il clientelismo e la corruzione, ossia nell'appropriazione a fini privati di risorse pubbliche.

Non si può certo affermare che lo status di enti di diritto pubblico, sia condizione sufficiente, ad assicurare una gestione partecipata, efficiente ed efficace, un servizio di qualità. Anzi, l'evidenza disponibile testimonia che alla gestione diretta o per il tramite di enti di diritto pubblico sono associati esiti tutt'altro che coerenti con i presupposti che informano la proposta di legge attualmente in discussione. In un modello basato su enti di diritto pubblico l'esito più verosimile è che la qualità della gestione del servizio idrico tenderà sempre a somigliare a quella della pubblica amministrazione locale. Al contrario, un assetto gestionale incardinato su aziende industriali, pubbliche, private o miste, sul rispetto delle regole, sulla responsabilità e sul controllo, pare offrire migliori garanzie.

LA "RIPUBBLICIZZAZIONE" DI ABC NAPOLI: QUALI EVIDENZE?

ABC Napoli unico esperimento di trasformazione societaria nell'idrico

L'unico esperimento di ritorno ad una azienda speciale per la gestione del servizio idrico è quello dell'azienda speciale ABC Napoli, nata dalla trasformazione di ARIN Spa nel 2013. Questa esperienza, della quale si conosce in realtà pochissimo, offre interessanti spunti.

Quella che segue è una rassegna non esaustiva delle tante questioni e criticità. Si tratta in buona misura delle medesime criticità rinvenibili nella testimonianza offerta dalla recente audizione presso la Commissione Ambiente alla Camera dei Deputati dei rappresentati di ABC Napoli (min 42.55).

Gli stessi rappresentanti di ABC in audizione alla camera ne sottolineano i limiti

A riprova delle difficoltà incontrate dalla gestione per il tramite di enti di diritto pubblico, gli stessi rappresentanti di ABC sembrano sollevare un tema di rinforzo dell'autonomia, laddove si segnala, l'opportunità di remunerare gli incarichi di responsabilità (consiglio di amministrazione) anche al fine di attrarre le professionalità necessarie (attualmente in virtù dei provvedimenti dalla riforma Madia gli incarichi di amministratore nelle

aziende speciali sono a titolo gratuito), l'esigenza di maggiore autonomia e snellezza decisionale, giacché in presenza di enti di diritto pubblico tutti gli atti significativi della vita aziendale devono essere approvati dal consiglio comunale.

Bilanci 2014-2017 non approvati e utili degli esercizi 2012-2013 distribuiti

In effetti, i bilanci di esercizio degli anni 2014, 2015 e 2016, di ABC Napoli non risultano approvati dall'ente locale di riferimento[6] e il 2015 e 2016 sono stati approvati dal consiglio di amministrazione solo a marzo 2018, mentre il bilancio 2017 è ancora in attesa di approvazione da parte del consiglio di amministrazione. Peraltro negli unici bilanci approvati, riferiti agli esercizi 2012 e 2013, gli avanzi di gestione conseguiti dalla pre-esistente ARIN SpA sono stati retrocessi al Comune di Napoli e destinati a finanziare l'attività ordinaria di quest'ultimo.

Viste le difficoltà viene richiesta la revisione dello status giuridico

Viste le tante difficoltà riconducibili alla gestione di un servizio industriale attraverso enti di diritto pubblico, gli stessi rappresentati di ABC Napoli arrivano a prefigurare l'opportunità di rivedere lo status giuridico delle aziende speciali.

L'indisponibilità delle risorse finanziarie nel caso di ABC Napoli è indicata a principale causa della mancata realizzazione degli investimenti.

Basso il livello degli investimenti realizzati e programmati

In effetti, dall'analisi dei programmi degli interventi nel biennio 2014-2015 sono stati realizzati investimenti per 4 euro/abitante/anno e anche gli investimenti programmati per il periodo 2018-2019 ammontano a 5 euro/abitante/anno. La relazione sulla gestione al bilancio d'esercizio del 2016 (non ancora approvato) spiega che "*la politica degli investimenti dell'azienda in attesa dell'evoluzione del tema relativo all'affidamento del servizio idrico integrato, si caratterizza per soli interventi di "mantenimento", al fine di non far scadere il livello di servizio*".

Sembra opportuno ricordare che nello biennio 2016-2017 le gestioni industriali del servizio idrico del Paese hanno realizzato una media di 40 euro/abitante/anno di investimenti e programmato interventi per 59 euro/abitante/anno nella revisione del programma degli interventi per gli anni 2018-2019. Pur tenendo conto delle tante difficoltà di un territorio, come la città metropolitana di Napoli, gravato dalle tante contraddizioni del Mezzogiorno, non si può non rilevare come gestioni industriali pubbliche come la sarda Abbanoa SpA o l'azienda regionale Acquedotto Pugliese SpA hanno realizzato investimenti rispettivamente per 47 euro/abitante/anno nel biennio 2014-2015 e 39 euro/abitante/anno nel biennio 2016-2017 e programmato interventi per 135 e 38 euro/abitante/anno nel biennio 2018-2019.

In contesti assai simili, per molti versi anche più difficili, Gori SpA, gestore del servizio nella contigua provincia di Napoli, società dei Comuni partecipata dalla quotata ACEA SpA, ha realizzato investimenti 5 volte superiori (24 euro/abitante/anno) e programmato ancor di più per il periodo 2018-2019 (34 euro/abitante/anno).

Evidenze che ribadisconoi limiti che la Legge Galli voleva superare

Queste evidenze sembrano ribadire quei medesimi limiti che la Legge Galli di metà anni '90 intendeva superare, sollevando tanti interrogativi nei confronti di gestioni non industriali partecipate da enti di diritto pubblico.

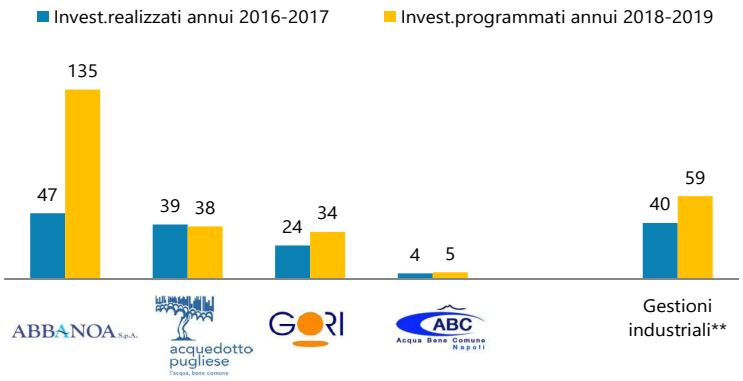
L'azienda speciale nasce per assicurare trasparenza, partecipazione e non distribuire utili. I problemi relativi all'approvazione dei bilanci hanno fatto registrare ritardi per quanto riguarda la trasparenza dei costi. Gli

6 Peraltro negli unici bilanci approvati, riferiti agli esercizi 2012 e 2013, gli avanzi di gestione conseguiti dalla pre-esistente ARIN SpA sono stati retrocessi al Comune di Napoli e destinati a finanziare l'attività ordinaria di quest'ultimo.

organi collegiali sono oggi sostituiti da un commissario e gli utili, per i bilanci sino ad oggi approvati, sono stati distribuiti.

INVESTIMENTI: GESTIONI INDUSTRIALI VS. AZIENDA SPECIALE

(€/abitante/anno)



*per ABC Napoli e Abbanoa è riportato il biennio 2014-2015 per gli investimenti realizzati, ultimo disponibile

**Campione di 53 gestioni per una popolazione servita di quasi 31 milioni di abitanti.

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati interni

CONCLUSIONI

Il servizio idrico del XXI secolo si deve caratterizzare per partecipazione, tutela dell'ambiente e della risorsa, qualità dell'acqua, tutela del patrimonio comune di infrastrutture a beneficio delle generazioni future, gestione delle conseguenze del cambiamento climatico, dell'antropizzazione e urbanizzazione, tutte sfide epocali che riaffermano la necessità di una gestione industriale del servizio.

La proposta di legge Daga prefigura un ritorno agli anni '80, alle gestioni dirette o per il tramite di aziende speciali, quelle stesse gestioni dalle quali si scelse di allontanarsi dopo la "tangentopoli" dei primi anni '90, in quanto strumento di una gestione clientelare e inefficiente, dove l'ingerenza politica nelle scelte di gestione mal si coniugava con l'interesse collettivo, dove la frammentazione diventava l'occasione per perpetuare esiti insoddisfacenti, dove la difficoltà a reperire le risorse finanziarie giustificava l'incapacità di risolvere i problemi. E' questa la fase storica del Paese nella quale affondano le cause delle emergenze odierne, con circa 1.000 agglomerati sanzionati dalla Corte di Giustizia europea per mancanza di reti di fognatura e depurazione, con conseguenze per la perdita di biodiversità nei fiumi e per l'eutrofizzazione dei mari.

Rispetto a questo scenario occorre dire con grande chiarezza che la proposta non è coerente con le premesse.

L'esperienza dell'unico ritorno all'azienda speciale, quello della trasformazione di ARIN SpA in ABC Napoli testimonia tutta l'inadeguatezza degli enti strumentali a governare la complessità di un servizio industriale.

Il raggiungimento di dimensioni coerenti con le economie di scala, il fabbisogno di conoscenze necessario per progettare, realizzare e manutenere opere tecnologicamente avanzate, la necessità di competenze manageriali e organizzative coerenti con la gestione della complessità, sono condizioni imprescindibili.

Perché è proprio nei territori laddove queste competenze sono mancate, **dove persistono le gestioni dirette degli enti locali che ancora oggi si pagano le conseguenze maggiori in termini di qualità del servizio, di mancanza di reti fognarie e depuratori, di qualità delle acque di balneazione**.

E' solo attraverso l'apporto di competenze e con l'esercizio del ruolo indirizzo e controllo che spetta agli enti locali, in un quadro chiaro, trasparente e esigibile di regole[7] che la gestione "Industriale", partecipata e informata a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, può affermarsi.

7 Si veda il contributo del Laboratorio REF Ricerche n.38 "Regole, controllo e autonomia: la gestione del servizio idrico 2.0", aprile 2015.

Allegato. La genesi del paradigma industriale è nei movimenti riformisti degli anni '90

*La radice che ispira **i movimenti riformisti degli anni '90** è il desiderio di cambiare i paradigmi che informano l'azione della pubblica amministrazione per renderla in grado di accompagnare il cambiamento. Un cambiamento che in quegli anni origina dal restringimento delle risorse pubbliche disponibili, dalla necessità di emancipare le aziende pubbliche e le loro finanze, dalla separazione tra attività di indirizzo e di gestione delle aziende, e dalla necessità di assicurare trasparenza all'azione delle amministrazioni pubbliche chiamate a rendere conto del loro operato alla comunità e al contribuente.*

*L'elemento che accomuna queste istanze è il desiderio di **superare i limiti di una gestione politica e non professionale delle aziende pubbliche**, laddove gli incarichi amministrativi e le posizioni di responsabilità venivano "occupate" dalla politica e assoggettate al ciclo elettorale. Un meccanismo di selezione delle classi dirigenti che se da un canto assicura fedeltà e "spirito di corpo" nei soggetti designati a ricoprire i ruoli apicali nelle organizzazioni, ha il limite di **relegare le competenze e il merito ad un ruolo secondario**, creando un terreno fertile per la corruzione.*

Malgrado questa distinzione sia spesso difficile nella pratica, è fondamentale distinguere la missione differente e al tempo stesso integrabile della «politica» e della «gestione». Alla prima il compito della rappresentanza dei cittadini e la responsabilità della individuazione degli obiettivi di bene sociale da perseguire; alla seconda il mandato di tradurre questi ultimi in pratica e responsabilità dell'uso efficiente ed efficace delle risorse messe a disposizione dalla collettività.

E' quello il contesto storico nel quale dall'insoddisfazione rispetto agli assetti correnti nella pubblica amministrazione, unitamente alle istanza autonomiste, matura l'esigenza di mutuare principi di origine "aziendalista" quali l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa, integrati più di recente da quelli di imparzialità e trasparenza. L'efficienza indica l'idoneità dell'azione a raggiungere gli obiettivi quantitativi indicati con la minore spesa possibile.

Un approccio riformatore posto al centro dell'agenda OECD sin dalla metà degli anni '90, con l'intento di addivenire a modalità gestionali in grado di valorizzare il merito e le capacità, che ispira la riforma della Legge Galli, ancora oggi osteggiata in talune aree del Paese.

Per superare inerzie e indolenze negli anni recenti la regolazione e la governance dei servizi pubblici locali sono tornate al centro dell'agenda politica. Un'attenzione che origina non solo dall'incidenza del valore prodotto sul Pil o dal sostegno offerto all'occupazione, ma anche dalla consapevolezza del fatto che i servizi pubblici locali contribuiscono a generare ricadute di cui beneficiano a vario titolo tutti gli stakeholder, a partire dalle famiglie, alle imprese, alla stessa pubblica amministrazione.

Archiviata una lunga fase di "stallo", i servizi di pubblica utilità, in particolare quelli a carattere locale, sono stati oggetto di una intensa attività di riforma: gli interventi legislativi si iscrivono in un più complessivo riordino dell'intervento pubblico nell'economia, al fine di incentivare gli investimenti, favorire le aggregazioni per superare la frammentazione, disciplinare le scelte di affidamento e autoproduzione, snellire la macchina pubblica, anche attraverso la cessione delle partecipazioni detenute dagli enti locali in settori distanti e non coerenti con la "speciale missione" dell'ente pubblico.

I principi cardine di questo processo, tutti di derivazione comunitaria, sono l'affermazione del full cost recovery, che prescrive la copertura integrale dei costi di gestione e investimento, e del polluters pay principle, che prescrive che ciascun utente deve farsi carico dei costi ambientali causati dal proprio operato.
Si iscrive in questo percorso la delega delle competenze tecniche a regolatori indipendenti.

La Legge n. 214/2011, ha attribuito all'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEGSI) anche le funzioni attinenti alla regolazione ed al controllo sul servizio idrico integrato. L'obiettivo della gestione unica e le prescrizioni sulle partecipate pubbliche rinforzano la tensione all'efficienza e all'efficacia che informano e giustificano l'azione delle aziende pubbliche, l'esigenza di assicurare l'accountability delle scelte, soprattutto nei contesti sottratti alle regole della competizione, quali tipicamente quelli dei servizi oggetto di affidamento diretto, secondo la modalità del "in house providing".

Si tratta di uno scenario che configura un cambiamento ambientale e culturale che impone di ribadire il "primato" dell'organizzazione, chiamata a identificare gli obiettivi di breve e lungo periodo e a gerarchizzare le priorità, a migliorare la conoscenza dei processi e la misurazione delle performance.

In questo nuovo paradigma la gestione industriale è il naturale punto di approdo. Per questi motivi occorre pretendere più industria, più managerialità e più competenze nella gestione dell'acqua.