

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.

GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

- 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
- n. 100 - Acqua** - Finanza e gestioni industriali: è il momento del Sud, giugno 2018

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito [REF Ricerche](http://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.

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 dei 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. Il 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**

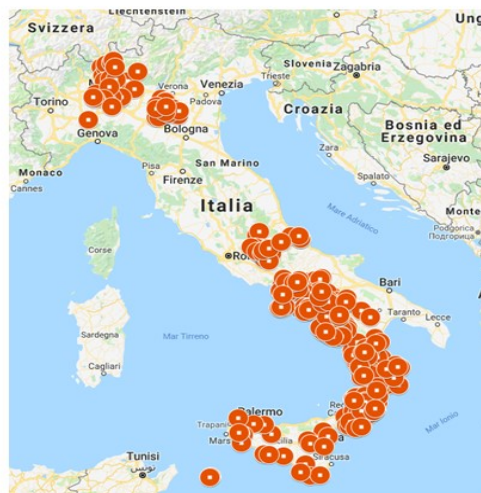
Il presente contributo propone una riflessione sulle gestioni industriali, le aziende speciali e le gestioni dirette dei Comuni, cercando di riportare una realtà fattuale. In Allegato si ripercorrono le tappe del percorso di industrializzazione del ciclo idrico degli ultimi 25 anni.

GLI ESITI INSODDISFACENTI DELLE GESTIONI IN ECONOMIA

GESTIONI IN ECONOMIA



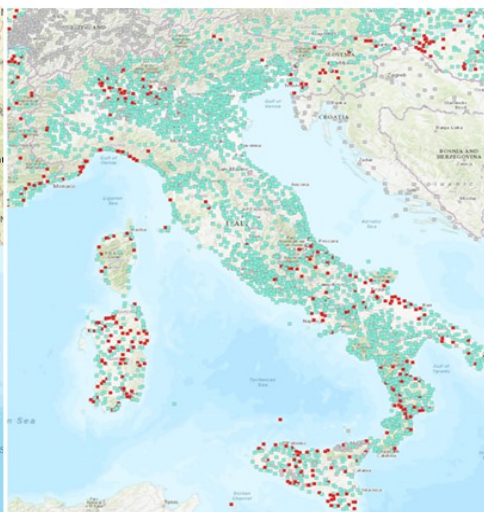
COMUNI CON REFLUI NON COLLETTATI IN FOGNATURA



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 capitali². 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 Paese³. 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/clienti⁴.

**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.

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

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 credito⁵.

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 pubblici¹.

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 rappresentanti 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 riferimento⁶ 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 rappresentanti 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 stesso biennio 2014-2015 le gestioni industriali del servizio idrico del Paese hanno realizzato una media di 32 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
ribadiscono i 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.

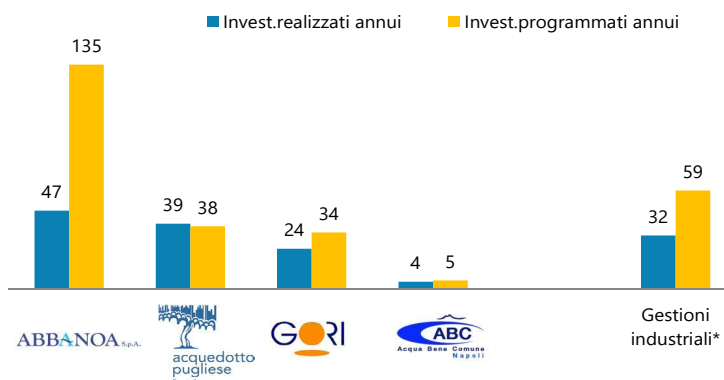
L'azienda speciale nasce per assicurare trasparenza, partecipazione e non distribuire utili. I problemi relativi all'approvazione dei bilanci hanno fatto registrare ritardi per quanto riguarda la trasparenza dei costi. Gli

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)



n.b. per gli investimenti realizzati riportato l'ultimo biennio disponibile: 2014-2015 per ABC Napoli e Abbanoa, 2016-2017 per Acquedotto Pugliese e Gori.

*Campione di 64 gestioni per una popolazione servita di quasi 32 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 mantenere 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 regole⁷ 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 istanze 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.