

PAPER ASTRID

Il futuro dei servizi idrici: evoluzione o involuzione?

a cura di Mario Rosario Mazzola

SETTEMBRE 2019

Il paper è frutto del lavoro di ricerca svolto dal gruppo di studio di Astrid “*Il futuro dei servizi idrici: evoluzione o involuzione?*”, coordinato da Mario Rosario Mazzola, al quale hanno partecipato: Claudio Arena, Donato Berardi, Giulia Chieffo, Giordano Colarullo, Gianluca Gustani, Silvia Keller, Alfredo Macchiati, Alessia Masitto, Alessandro Mazzei, Alessandra Miraglia, Maria Gerarda Mocella, Pierpaolo Perna, Adolfo Spaziani, Manuela Tangredi, Attilio Toscano, Samir Traini.

INDICE

Executive summary

- 1) Introduzione
- 2) L'assetto istituzionale e regolatorio: il ruolo di MATTM, MIT, ARERA, Regioni e EGATO
- 3) Situazione attuale del servizio e analisi degli investimenti
- 4) Le nuove sfide
- 5) La pianificazione e la gestione dell'approvvigionamento primario e gli strumenti per l'uso efficiente della risorsa nei comparti idroelettrico, irriguo e industriale
- 6) Il presente e le prospettive dei servizi idrici nel Mezzogiorno
- 7) Gli strumenti di finanziamento e il ruolo degli investitori istituzionali
- 8) Le forme di partecipazione degli utenti
- 9) Politiche tariffarie e sociali: a metà del guado
- 10) Considerazioni conclusive e proposte del Ddl Daga a confronto

EXECUTIVE SUMMARY

Prendendo spunto dal contenuto delle iniziative legislative attualmente in discussione in Parlamento, il paper si focalizza sulla necessità di investimenti del servizio idrico integrato e dell'insieme dei servizi idrici (acqua all'ingrosso, usi diversi da quelli civili), analizzando contestualmente il ruolo che ha avuto l'ARERA nella ripresa degli stessi investimenti negli anni passati. Sono evidenziate le differenze territoriali che si registrano in questo processo e le cause di tali asimmetrie e si evidenzia che la gestione ottimale delle risorse idriche, sia quantitativa che qualitativa, va affrontata in un'ottica complessiva che comporta una rivisitazione dell'efficienza anche degli usi irrigui, industriali, idroelettrici e ambientali. Di contro la indiscutibile priorità dell'uso civile e secondariamente irriguo va interpretata nel presupposto che questi comparti perseguano l'efficienza interna e il contenimento dei consumi.

Per far fronte alle necessità prospettiche di investimenti nei prossimi cicli regolatori, che sono imposte dalle nuove sfide (regolazione tecnica e qualità del servizio, cambiamento climatico e stress idrico, sicurezza di approvvigionamento, politiche ambientali, imminenti direttive comunitarie sulla qualità delle acque, ristrutturazione del parco infrastrutturale, cioè dighe e reti di distribuzione, completamento del sistema fognario-depurativo, etc) il rapporto suggerisce alcune azioni in risposta ad una serie di quesiti : Quali strumenti possono essere attivati per il finanziamento ? Quali condizioni di governance istituzionali e regolatorie sono indispensabili per mantenere e incrementare

la capacità di investimenti sia nelle aree con servizio di qualità elevato che in quelle dove è più carente? Quale struttura e dimensione territoriale devono avere gli operatori del settore per raccogliere le sfide prossime venture?

La necessità di significativi investimenti nel settore comporta necessariamente la ricerca di un diverso equilibrio fra l'impiego di nuove risorse a fondo perduto e l'utilizzo della leva tariffaria. In questo contesto gli strumenti esistenti per la sostenibilità sociale delle politiche tariffarie sono sufficienti o richiedono integrazioni?

Un altro elemento sul quale è opportuno avviare un confronto è la definizione delle forme di partecipazione degli utenti, basandosi anche sulle migliori esperienze nazionali e internazionali. Vanno costruite delle vere forme partecipative, anche con la presenza di esperti indipendenti, che non siano la mera emanazione di associazioni già esistenti e vengano da queste ultime monopolizzate.

I principi essenziali enunciati fra gli obiettivi del Governo possano tuttavia essere perseguiti senza modificare alcuni cardini essenziali del processo positivo che si è innescato negli ultimi anni, e cioè la presenza di un regolatore forte centrale e di una adeguata dimensione degli ambiti, specialmente nel caso di scelte di gestioni *in-house*, affinché possano trovare le necessarie dimensioni di scala per affrontare le sfide gestionali e tecnologiche operando su aree vaste o per aggregazioni di territori limitrofi con la costituzione di reti di imprese. Queste proposte sono infine confrontate con quelle contenute nelle iniziative legislative già presentate, ed in particolare il disegno di legge A.C. 52 "Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque" (detto DDL Daga), che rappresenta certamente quella che presenta un impatto maggiore sull'organizzazione attuale del sistema idrico, e che è stata scelta dal precedente governo come unico testo base con il quale confrontarsi. E' auspicabile che la ripresa del confronto tenga conto di tutti i testi presentati in parlamento e dei numerosi contributi ricevuti dalla Commissione Ambiente della Camera che ha analizzato il DDL, nell'ottica del perseguimento di una visione quanto più possibile organica e condivisa. Le considerazioni qui sviluppate rimangono comunque valide, anche se con riferimento ad una proposta di legge che probabilmente ha subito successive evoluzioni delle quali non si è tenuto conto, non avendo ancora alcuna veste di ufficialità.

Dopo una breve descrizione nel paragrafo 2 dell'attuale assetto istituzionale-organizzativo del sistema, nel paragrafo 3 sono descritte le condizioni attuali del sistema e il trend degli investimenti. Si evidenzia la situazione di enorme ritardo e drammatica inadempienza rispetto ad uno degli obblighi comunitari basilari che riguarda la depurazione degli scarichi, specialmente nel Mezzogiorno, dove la grave carenza è principalmente la capacità organizzativa e gestionale piuttosto che la mancanza di fondi. E questo risulta evidente dove le risorse sono state affidate in gran parte direttamente ai comuni

invece di perseguire l'organizzazione del servizio idrico integrato ai sensi della legislazione vigente, come in Sicilia e Calabria.

L'analisi della qualità contrattuale evidenzia che le aziende di grandi dimensioni, a prescindere dalle caratteristiche societarie, hanno avuto performance migliori di quelle medio-piccole in termini di miglioramenti percentuali dei parametri di riferimento. Le criticità evidenziate non si limitano alle perdite in rete, ma investano anche la qualità dell'acqua erogata e il sistema fognario, mentre quelle relative allo smaltimento dei fanghi in discarica e alla qualità dell'acqua depurata sono concentrate in alcune aree territoriali, senza contare che la mancanza dei dati riferiti alle gestioni in economia comporta dati più ottimistici rispetto alla realtà. Indicazioni che consigliano di superare definitivamente le gestioni in economia e le piccole gestioni municipali che alcune proposte in discussione alla Camera rischiano di incentivare.

Sempre nel Mezzogiorno alla carenza infrastrutturale si accompagna spesso un inefficiente sistema di misurazione e riscossione, che genera una forte tendenza alla morosità e all'evasione; l'inefficienza del ciclo attivo è la prima causa delle perdite economiche e delle difficoltà finanziarie dei gestori. Qualunque sia la soluzione prescelta per l'affidamento, è necessario disporre di un catasto utenti veritiero e di misuratori efficaci, organizzare un regolare sistema di fatturazione e ridurre il fenomeno dell'evasione, rinforzando contestualmente le misure per gli utenti disagiati. E probabilmente occorre identificare strumenti idonei dove il fenomeno dell'evasione è una abitudine estesa e consolidata nel tempo.

Nel Mezzogiorno il livello medio pro capite degli investimenti totali realizzati dai gestori mostra valori inferiori alla media nazionale (26 €/ab/anno al Sud rispetto ai 34 €/ab/anno a livello nazionale), pur a fronte di un apporto decisamente più elevato di contributi pubblici (13 €/ab/anno al Sud a fronte di 7 €/ab/anno a livello nazionale). Rispetto al fabbisogno di investimenti stimato dall'OECD di 80 €/ab/anno, i valori registrati a livello nazionale mostrano ancora un forte divario: l'analisi su un campione di gestori per il biennio 2014-2015 mette in evidenza come sia gli investimenti programmati che quelli realizzati siano ben al di sotto del reale fabbisogno di investimento.

Altro aspetto che evidenzia una difficoltà del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese riguarda la capacità di realizzare investimenti pianificati: il tasso di realizzazione degli investimenti programmati per il biennio 2014-2015 si attesta intorno al 79% nel Nord, al 91% per il Centro e al 51% per il Sud, rispetto ad una media nazionale del 75%. Altre problematiche di rilievo sono, infine, l'inadeguatezza delle infrastrutture di adduzione (in particolar modo nel Meridione) e l'insufficienza del sistema delle fonti di approvvigionamento. Anche in questo caso gli investimenti nel Mezzogiorno, e in particolare quelli relativi al contenimento delle perdite idriche, sono più ridotti

rispetto alle altre aree, pur in presenza di maggiori disservizi e inefficienze delle infrastrutture. Una difficoltà derivante dalla scarsa diffusione delle gestioni industriali.

La spesa media per nucleo familiare è decisamente sostenibile, specialmente se paragonata a quella di altri servizi, quale elettricità, gas, riscaldamento e rifiuti. Tuttavia in alcune situazioni e per nuclei familiari numerosi e a basso reddito questa spesa può risultare onerosa. Per agevolare la disponibilità di questo bene essenziale anche per questi nuclei familiari è stato recentemente introdotto il “bonus idrico”, mentre, per quanto riguarda il problema di avere un costo medio più equilibrato all’interno delle diverse aree, appare opportuno che la tariffa venga determinata su aree vaste, con dimensioni possibilmente regionali sino ad espandersi a livello di distretto. Comunque le tariffe italiane rimangono fra le più basse in Europa, con una tariffa media del Servizio Idrico Integrato in Italia di 2,04 €/m³, mentre quella europea è di 3,61 €/m³.

I paragrafi 4 e 5 sono dedicati alle nuove sfide che devono affrontare i gestori dei servizi idrici e alla necessità di affrontare la pianificazione e la gestione dei sistemi di approvvigionamento primario in un’ottica complessiva, che tenga conto anche dei costi ambientali e delle risorse, cioè della necessità di una ottimizzazione dell’uso della risorsa da parte delle diverse categorie di utilizzatori.

Il paragrafo 6 è interamente dedicato alla analisi delle condizioni del servizio nel Mezzogiorno, dove i dati e le esperienze dimostrano che in molti casi la prospettiva di una autonoma evoluzione del livello dei servizi idrici - sia come sviluppo degli affidamenti *in-house* che con l’immissione di nuovi operatori- sia difficile, incerta e dilazionata nel tempo. Occorre quindi ripensare ad un ruolo più incisivo da parte dello Stato centrale , ruolo che fino ad adesso è stato estemporaneo e centrato sul finanziamento pubblico agli investimenti, spesso senza un reale controllo della loro efficacia, piuttosto che al miglioramento del servizio. In altre parole serve una vera strategia nazionale ed una forte regia centrale con un ruolo decisivo dello Stato nell’esercizio delle funzioni pubbliche a garanzia del servizio universale accessibile a tutti.

La riorganizzazione dell’approvvigionamento primario in quest’area del paese dovrebbe essere occasione per aprire nuovi scenari nella utilizzazione degli esistenti sistemi idrici che potrebbero esaltarne la valenza economica. Infatti essi potrebbero servire anche come “*energy storage*” per l’accumulo di energia prodotta dalle fonti rinnovabili non regolabili e che la rete non può assorbire. La realizzazione di sistemi di ripompaggio teoricamente consentirebbe di stabilizzare la produzione di energia elettrica dai generatori eolici, la cui maggioranza è localizzata nelle regioni del Mezzogiorno e specificatamente in Puglia, Sicilia e Sardegna. Tuttavia questo aspetto va inquadrato nell’ottica complessiva della strategia energetica nazionale.

La necessità di un intervento centrale specifico per il Mezzogiorno era e rimane, alla luce dello scenario rappresentato, probabilmente ineluttabile e ineludibile. Questo intervento deve comunque inserirsi in una visione complessiva del settore, caratterizzandosi sia come acceleratore del processo di normalizzazione che come risposta ad esigenze specifiche di questa area del Paese.

Nel sottoparagrafo 7.1 sono descritte le novità introdotte dal Collegato Ambientale 2015 e specialmente dalle Leggi di Bilancio 2018 e 2019, e cioè il Piano Nazionale Idrico e le norme che, partendo dalla già da tempo prospettata liquidazione dell'EIPLI, consentono di attivare il processo di costituzione della società per l'acqua all'ingrosso potenzialmente estesa a tutto il distretto idrografico dell'Appennino Meridionale. Nella consapevolezza che queste norme sono perfettibili e che vanno integrate nel contesto della procedura di scelta degli interventi da finanziarie che premiano la loro efficacia, queste novità sono importanti e vanno perseguite con determinazione. Nel paragrafo 7 sono inoltre analizzate le condizioni necessarie per il finanziamento dei necessari investimenti da parte degli investitori istituzionali e non, e alcuni importanti modelli di finanziamento sviluppati all'estero che possono essere utilmente applicati anche in Italia, specialmente nel Mezzogiorno.

Il paragrafo 8 è dedicato ad alcune importanti esperienze internazionali relative alla partecipazione strutturale degli utenti nel processo pianificatorio e gestionale del servizio idrico. Come insegnano queste esperienze, la presenza di una base “tecnica” supportata da evidenze empiriche rimane una condizione necessaria per quantificare le reali necessità dei consumatori, e permetterebbe di sensibilizzare gli utenti sui reali costi delle infrastrutture, soprattutto a partire da quelle aree in cui il “gap infrastrutturale” e i tassi di morosità sono pronunciati.

Il paragrafo 9 tratta invece delle politiche tariffarie, dimostrando che la politica regolatoria dell'ARERA, oltre ad avere incentivato gli investimenti, ha comportato progressi nella sopportabilità sociale della tariffa idrica e nella difesa delle fasce più deboli della popolazione, anche attraverso i provvedimenti relativi all'articolazione tariffaria per fasce di utenza. Tuttavia sono necessari in questo settore ulteriori passi in avanti, per definire un sistema tariffario che protegga sempre di più il diritto universale all'acqua, ma senza introdurre strumenti economicamente impegnativi ed incentivare comportamenti opportunistici.

Le considerazioni sviluppate in questo paper partono dalla constatazione che il servizio idrico integrato in Italia necessita ancora di significativi investimenti per raggiungere un livello di qualità del servizio comparabile con quello delle nazioni più avanzate nel settore, in particolare relativamente alla efficienza delle reti di distribuzione e del comparto fognario-depurativo, come dimostrato dall'elevato livello delle perdite nelle reti e dalle procedure di infrazione comunitaria aperte che hanno già generato pesanti multe da parte della Commissione Europea. Inoltre questo quadro

deficitario non è distribuito omogeneamente nel territorio nazionale, in quanto mentre nel Centro-Nord il livello degli investimenti si è decisamente incrementato negli ultimi anni, anche se ancora non raggiunge quello dei paesi più sviluppati, nell'Italia Meridionale e Insulare, pur in presenza di significative risorse a fondo perduto, la situazione, con qualche eccezione, è da considerarsi critica e senza segnali confortanti di miglioramento. E questa criticità diventa allarmante dove la gestione è ancora in economia a livello comunale, cioè in mancanza di un soggetto industriale efficiente e credibile. Esiste anche in questo settore, come in altri servizi pubblici, un problema Mezzogiorno che necessita probabilmente di strumenti particolari.

Le nuove sfide che il sistema deve affrontare nel breve-medio termine, quale il cambiamento climatico, la sicurezza di approvvigionamento, il controllo dei deflussi urbani, la resilienza dei sistemi idrici e la loro capacità di adattamento, lo sviluppo dell'economia circolare, il contenimento dei consumi idrici ed energetici, richiedono soggetti industrialmente strutturati e capaci di innovazione tecnologica e organizzativa. E queste sfide non riguardano solamente il comparto civile, cioè il servizio idrico integrato, ma anche quelli irriguo e industriale. Si può ragionevolmente pensare che i gestori dei servizi idrici per usi civili si evolvano in soggetti capaci di fornire servizi ambientali più completi, e per assumere questo ruolo devono avere dimensioni adeguate, anche per fornire le garanzie necessarie per la provvista finanziaria degli investimenti. Infatti appare molto improbabile nelle attuali condizioni di indebitamento a livello centrale e locale che per attivare gli investimenti necessari nei prossimi 5-10 anni siano sufficienti le risorse a fondo perduto.

I fattori chiave che hanno consentito negli ultimi anni nel Centro-Nord un deciso sviluppo degli investimenti nel servizio idrico integrato sono stati la credibilità della regolazione da parte di ARERA e la stabilizzazione del quadro istituzionale, con il progressivo consolidamento degli EGATO, e la loro evoluzione verso una dimensione regionale in molte aree del paese. In questo quadro si è avuta anche una contemporanea evoluzione dei soggetti gestori, che hanno raggiunto dimensioni tali da consentire loro un deciso sviluppo tecnico e organizzativo. E questa evoluzione è riscontrabile sia nelle *multiutility* quotate in borsa che nelle imprese *in-house monoutility*, conseguita anche attraverso processi di aggregazione parziale quali le reti di aziende. Il fattore trascinante non è quindi la natura della proprietà ma la credibilità della regolazione centrale e territoriale e la dimensione del soggetto gestore, che consenta le necessarie economie di scala, indispensabili per la efficienza del servizio agli utenti, ma ancora di più per la innovazione tecnologica e la credibilità presso gli istituti finanziari. Come affermato precedentemente queste stesse condizioni non sono presenti in molte situazioni del Mezzogiorno, dove sarebbe necessario sviluppare in tempi realisticamente brevi gli investimenti indispensabili per il miglioramento dei livelli di servizio.

Di contro il quadro istituzionale e organizzativo del servizio idrico integrato disegnato dal DDL Daga rispetto a quello attuale rappresenterebbe per molti aspetti un ritorno ad una situazione precedente la legge 36/94. In particolare, viene previsto che la funzione regolatoria in materia di servizio idrico integrato venga sottratta all'ARERA e riaffidata esclusivamente al MATTM. In relazione alla governance locale, invece, lo scenario previsto non è del tutto chiaro, in quanto non risultano specificati in alcun modo i rapporti tra le Autorità di Distretto, già previste dal TUA, e i Consigli di Bacino – di nuova istituzione – soprattutto per quel che concerne l'organizzazione e l'affidamento del servizio idrico integrato.

Inoltre le previsioni relative alla adesione facoltativa dei comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti che appartengono a comunità montane o consorzi di comuni, la reintroduzione del concetto di "unitarietà" della gestione dell'ambito piuttosto che l'attuale "unicità" e il limite dimensionale superiore dell'ambito posto pari alla estensione provinciale e della città metropolitana inducono ad una frammentazione della gestione, cioè ad un modello che innesca tendenze verso la piccola dimensione di tipo comunale, la cui scarsa efficacia è stata concretamente dimostrata.

Altre fonti di incertezza che influiranno negativamente nel processo di finanziamento degli interventi sono il limite di 10 anni della durata delle concessioni di derivazione idrica a fronte di investimenti che hanno una vita utile di 50 e più anni, la definizione del servizio idrico integrato come servizio pubblico locale di interesse generale ma non a rilevanza economica con il conseguente affidamento esclusivamente ad aziende speciali o a modelli previsti per gli enti di diritto pubblico, unitamente al breve periodo transitorio previsto per il passaggio al nuovo regime giuridico dei soggetti gestori, con la decadenza entro il 31 dicembre 2020 di tutti gli altri affidamenti in essere, e in particolare delle concessioni in essere a soggetti terzi e società miste pubblico-private, con costi di transizione elevati e difficilmente quantificabili.

A fronte di queste modifiche strutturali, che probabilmente comporterebbero un ripensamento dei soggetti finanziatori e conseguentemente un lungo periodo di stasi negli investimenti programmati, non sembrano convincenti le coperture previste per la sostituzione di finanziamenti da tariffa con risorse a fondo perduto, che dovrebbero anche coprire non solo i nuovi investimenti ma anche i costi della fornitura del quantitativo minimo di 50 l/ab*giorno con la fiscalità generale e i costi di ripubblicizzazione del servizio. Anche se il DDL prevede la possibilità di parziale finanziamento degli investimenti con le tariffe, il contesto sopra descritto non appare favorevole al reperimento di risorse finanziarie da parte di investitori anche istituzionali per le incertezze che innesca e per la probabile minore solidità finanziaria dei gestori pubblici, anche in ragione della situazione attuale degli enti locali proprietari evidenziata dalla proposta ANCI che chiede che da questa riforma non vi sia nessuna ricaduta sulla finanza locale.

Il previsto rafforzamento di nuove forme di partecipazione degli utenti può invece certamente contribuire allo sviluppo del settore, se ben disciplinato. Va sottolineato che esso risulta coerente con lo sviluppo della regolazione *output-based* perseguita dall'ARERA, in quanto favorisce una pianificazione efficace e volta al conseguimento di risultati quantificabili a beneficio degli utenti. Inoltre, lo sviluppo di nuovi meccanismi partecipativi non si pone in contrasto con la regolazione indipendente, in quanto può offrire ulteriori strumenti di analisi per legittimare le decisioni dell'autorità di fronte ai soggetti regolati e rafforzarne il ruolo di tutela degli interessi dei consumatori, come peraltro richiamato nella legge istitutiva dell'ARERA.

Si tratta di un approccio certamente innovativo, in quanto si passerebbe da un sistema basato su consultazioni ex-ante ad un coinvolgimento diretto dei cittadini nei processi decisionali, soprattutto a livello locale. Ciò che manca, però, è una puntuale individuazione degli strumenti atti a consentire la fattiva partecipazione pubblica, con il rischio che tale importante strumento democratico venga vanificato o implementato in maniera eccessivamente disforme nei vari territori.

Volendo sintetizzare quanto argomentato in questo paper, pur condividendo in generale lo spirito che ispira i disegni di legge, appare necessario evidenziare che molte delle proposte contenute rischiano di avere effetti molto negativi su qualità ed economicità del servizio per gli utenti e sull'ambiente, che devono rappresentare gli obiettivi veri dell'iniziativa parlamentare.

Ma veniamo alle indicazioni in positivo che emergono dal *paper*. Innanzitutto occorre rinforzare l'attuale assetto organizzativo dei distretti idrografici, che solo da poco tempo andato a regime, in quanto con un ritardo di oltre un decennio è stata finalmente applicata la normativa del 2006 che li ha istituiti. E' in quest'ambito che va rinforzato il governo delle risorse idriche per tutti gli usi che si deve basare su una visione complessiva che parte a livello di bacino o sottobacino idrografico e si definisce e trova il suo equilibrio complessivo a livello di distretto. Inoltre è opportuno un coordinamento maggiore fra i ministeri interessati al controllo e finanziamento del sistema idrico in generale, e cioè MATTM, MIT, MIPAF e MEF. La soluzione di questo problema va comunque cercata in strutture snelle o in un coordinamento strutturale e continuativo fra quelle esistenti. Un Piano Nazionale Idrico dovrebbe esistere a priori dalla disponibilità finanziarie che vanno dimensionate sulle esigenze reali e validate da un punto di vista tecnico ed economico, e non a posteriori delle definizioni di risorse finanziarie disponibili, che spesso innescano scelte affrettate e non basate sulla qualità progettuale.

Per quanto riguarda la estensione degli ambiti ottimali di gestione del servizio, la definizione della dimensione degli ambiti va lasciata alle regioni, tenendo presente che la dimensione ottimale di governo del servizio non coincide necessariamente con quella di gestione. Infatti le economie di scala dell'organizzazione istituzionale suggeriscono ambiti di grandi dimensioni, e probabilmente quella

regionale è la più appropriata. Le dimensioni dei gestori possono essere eventualmente inferiori, anche se comunque vanno stabiliti criteri per il raggiungimento delle necessarie economie di scala.

In prima approssimazione ambiti di dimensione regionale e subambiti gestionali con dimensioni minime coincidenti con il territorio provinciale o la città metropolitana rappresentano un buon compromesso che deve essere verificato nelle specifiche situazioni. Tuttavia è necessario che l'assetto territoriale capace di filtrare e valutare le esigenze locali e contemporaneamente di applicare le indicazioni del regolatore centrale senza compromessi al ribasso con i gestori, acquisiscano le necessarie capacità tecniche, economiche e amministrative, oggi presenti solo in alcune regioni, che consentano di avere una regolazione di secondo livello incisiva e omogenea su tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda la regolazione a livello centrale, l'evoluzione del settore che si è registrata negli ultimi anni indica chiaramente che l'attività dell'ARERA è stata decisamente positiva, ed è molto rischioso modificare l'attuale assetto che vede la regolazione economica e parzialmente quella tecnica fra le competenze di questa Autorità, mentre al MATTM rimangono i gravosi compiti di definire i principi generali del servizio e la regolazione ambientale, che sempre di più acquisterà valenza. Ritornare indietro con una concentrazione di competenze nel MATTM rischierebbe di vanificare i passi avanti compiuti in questi anni e sarebbe con ogni probabilità percepito come fonte di estrema incertezza, con conseguente blocco degli investimenti. L'esperienza passata è giudicata da tutti molto negativa ed all'origine delle gravi disfunzioni oggetto peraltro delle sanzioni comunitarie.

Di contro nell'ottica di un miglioramento della quantità e qualità degli investimenti, la nuova regolazione della qualità tecnica introdotta nel 2017 dall'ARERA ha avuto l'indubbio pregio di orientare la selezione dagli interventi secondo logiche di criticità e conseguente priorità, in una contingenza che ha subito il freno di possibili ostacoli di natura tariffaria, finanziaria e tecnica. Un innalzamento degli impegni di spesa rispetto a quelli già preventivati avrebbe infatti comportato maggiori esigenze di reperimento di risorse finanziarie, non ottenibili in un lasso di tempo così ristretto, ovvero un aumento delle tariffe, che notoriamente implicano un travagliato percorso di maturazione del consenso.

Purtuttavia, tra le tante questioni aperte quelle questioni di natura tariffaria e finanziaria sono probabilmente le meno problematiche al momento. Vi sarebbero tutte le condizioni per una accelerazione degli investimenti a partire dal 2020.

L'attenzione si sposta sulla capacità di realizzare effettivamente gli investimenti, che riflette a sua volta due prospettive: la capacità tecnico-organizzativa dei gestori e i vincoli di natura amministrativo-burocratica. Un innalzamento permanente del volume di investimenti programmati passa per un miglioramento della capacità di esecuzione dei gestori e, soprattutto, per percorsi

autorizzativi e di controllo più snelli da parte delle pubbliche amministrazioni. La disciplina degli appalti può fare moltissimo in questo senso: alleggerire le autorizzazioni preventive e rinforzare il controllo sulle gare e sui reali risultati sono due direttrici su cui lavorare.

Ma anche queste considerazioni hanno valenza nelle aree dove il servizio è più sviluppato, mentre gli effetti dove il servizio è più arretrato saranno con ogni probabilità decisamente minori.

Considerazioni specifiche vanno fatte allora per queste aree, localizzate in gran parte nel Mezzogiorno, dove si è dimostrato che la meritoria attività dell'ARERA è condizione necessaria ma non sufficiente per il raggiungimento dell'efficienza del servizio. Occorre identificare quali strategie mettere in atto per evitare che anche in questo settore una parte del paese rimanga perennemente sganciata dalle dinamiche che si sono innescate nella parte più avanzata. L'esperienza relativa agli agglomerati¹ già condannati per il comparto fognario-depurativo ne è la prova lampante. Negli agglomerati dell'Italia Settentrionale e Centrale e in quelli meridionali dove esiste un gestore con caratteristiche industriali il Commissario Nazionale della Depurazione si può limitare al coordinamento e alla verifica dei processi attuati dai gestori affidatari. Invece le altre aree, e principalmente Calabria, Campania e Sicilia, sono caratterizzate dal quasi totale immobilismo, e il Commissario, che comunque rappresenta uno strumento parziale e emergenziale, ha dovuto sostituirsi in toto ai soggetti inadempienti, pur in vigenza di pesanti multe comunitarie che continuano a decorrere sino al completamento delle opere, che purtroppo è prevedibile solo nel medio-lungo termine.

Ma è ancora più significativa la dinamica relativa alla procedura di infrazione aperta per gli agglomerati con abitanti equivalenti inferiori a 15.000. Sono circa ottocentocinquanta, ma il trend di risoluzione dei problemi che si è registrato negli ultimi anni conferma lo stesso andamento estremamente diversificato fra la reattività del Centro-Nord e l'immobilismo del Meridione, specialmente nelle gestioni comunali in economia. Il recente allargamento con il Decreto Cresci Italia delle competenze del Commissario Unico Nazionale a tutte le procedure di infrazione comunitaria attuali e a quelle che possono essere avviate in futuro dalla CE può rappresentare una soluzione nel breve termine, ma non incide su quella a regime. Anzi la mancanza di gestori industriali capaci ai quali consegnare le opere completate nelle aree attualmente sprovviste è il presupposto per un decadimento dei nuovi impianti fognari e depurativi in tempi brevi, vanificando così gli elevati impegni finanziari in atto.

Se si vuole davvero fornire un servizio efficiente ai cittadini bisogna prendere atto che la scelta funzionale basata sull'autonomia comunale non ha funzionato e ragionare su schemi alternativi. E

¹ Gli agglomerati sono l'unità territoriale dei sistemi depurativi considerati nelle direttive comunitarie del settore.

l'arretratezza gestionale sarà certamente esaltata dalla nuova fase della regolazione tecnica avviata dall'ARERA, che impone un positivo stress dal punto di miglioramento qualitativo al quale strutture così poco attrezzate tecnicamente non riescono a rispondere.

Le gestioni dirette comunali, specialmente se di piccole dimensioni, non sono in grado di produrre quello sforzo tecnologico necessario per un servizio moderno ed efficiente e per affrontare il significativo montante di investimenti necessari nel settore. La recente esperienza maturata nella fase di redazione del Piano Idrico Nazionale dimostra inoltre che c'è ancora molto da fare specialmente in aree dove il fenomeno del cambiamento climatico imporrebbe innovazione tecnologica e una gestione flessibile con grande capacità di adattamento; condizioni che l'attuale organizzazione gestionale propria di molte di queste aree non sono in generale in grado di raggiungere, anche perché la sicurezza di alimentazione dove l'approvvigionamento non è locale va ricercata a livello di distretto e non di singolo comune.

Fra le proposte specifiche per il Mezzogiorno quelle che appaiono più risolutive sono:

- la costituzione di società pubbliche di acqua all'ingrosso con dimensione di distretto idrografico con la partecipazione dello stato centrale e delle regioni sul modello di Aguas do Portugal;
- la riorganizzazione degli EGATO meridionali dotandole di competenze adeguate ove non già presenti;
- l'attivazione di misure specifiche a servizio dell'intero Mezzogiorno per portare a regime il ciclo attivo, migliorando le modalità di misura e la bollettazione nelle aree sprovviste o deficitarie e riducendo la morosità attraverso adeguati strumenti organizzativi e garantendo meccanismi di solidarietà nei confronti delle famiglie in difficoltà;
- la possibilità di applicare una tariffa virtuale parzialmente a carico della fiscalità generale per agevolare l'avvio della gestione negli ambiti dove la differenza fra costi attuali e ricavi è più elevata.

La vera sfida per il pubblico sta proprio nel raggiungimento in un arco di tempo ragionevole di un servizio efficiente in questa area del paese, realizzando gli investimenti necessari e costituendo gestori efficienti, che con ogni probabilità non possono che essere pubblici, ma dove le tendenze locali e campanilistiche devono essere mitigate dalla forte presenza dello stato centrale e delle regioni. Per raggiungere questo obiettivo è altresì necessario che le concessioni di derivazione idrica, che per il servizio idrico integrato debbano essere rilasciate all'ente pubblico EGATO, abbiano una durata congrua che potrebbe essere fissata in 30 anni, con clausole che consentano le modifiche necessarie in caso di emergenze o variazioni strutturali del contesto.

Inoltre, date le significative necessità di risorse finanziarie da fiscalità generale per gli investimenti e quelle ulteriori necessarie per la proposta di una fornitura gratuita di un quantitativo standard minimo a tutti gli utenti, è consigliabile consentire che le concessioni in atto arrivino a scadenza, impegnandosi progressivamente a sviluppare modelli a controllo pubblico virtuosi ed efficienti quali quelli attuati nei Paesi Bassi, evitando di riprodurre sistemi comunali che hanno già mostrato tutti i loro limiti e di impegnarsi in un difficile e costoso processo di ripubblicizzazione forzata di realtà che sono comunque fra le più efficienti del paese.

Nella sostanza l'indicazione è di intervenire dove la situazione appare deficitaria, ad iniziare dal Mezzogiorno, e non penalizzare le gestioni industriali efficienti oggi esistenti a cui andrebbero eventualmente eliminati i vincoli gestionali derivanti dalla qualificazione degli azionisti di controllo.

Per quanto riguarda il modello proposto di azienda speciale o altri modelli pubblici, una proposta alternativa, e probabilmente più efficiente e meno rischiosa per gli enti locali che intendano mantenere un totale controllo pubblico, potrebbe essere quella di affidamento diretto del servizio a *in-house* pubbliche, prevedendo eventualmente, negli statuti e sulla base della loro autonoma decisione, alcuni vincoli di utilizzo degli eventuali dividendi per la realizzazione degli investimenti o la loro destinazione per la riduzione delle tariffe agli utenti. Esempi di queste forme societarie, con statuti coerenti con le finalità sopra descritte, sono presenti anche in Italia e sono frequenti in molti paesi esteri. A questo scopo sarebbe auspicabile un rafforzamento della regolazione che impedisca la distribuzione di dividendi in carenza di raggiungimento degli obiettivi utilizzati in sede di definizione dei piani.

Appare inoltre opportuno un maggiore coordinamento fra l'impegno delle risorse a fondo perduto nazionali e comunitarie e altri strumenti finanziari, quali il Fondo di Garanzia previsto dal Collegato Ambientale 2015 del quale è stato recentemente emanato il DPCM attuativo, per ottimizzare l'uso delle limitate risorse disponibili a fondo perduto.

Nel solco del perseguimento di una equità sociale si pone anche la proposta di una tariffa unica regionale² e in futuro anche di distretto, a prescindere dal numero di gestori esistenti all'interno del distretto che opererebbero con le opportune perequazioni. Questa scelta raggiungerebbe anche l'obiettivo di un benchmarking interno fra i gestori all'interno della stessa regione/distretto, che consentirebbe più facilmente il raggiungimento dell'efficienza operativa in quanto tutti concorrerebbero ai costi da coprire con la tariffa unica per area vasta.

Infine appare assolutamente indispensabile incrementare la partecipazione degli utenti con strumenti dove la rappresentanza non venga delegata esclusivamente alle organizzazioni dei

² Logicamente con la stessa articolazione tariffaria.

consumatori, ma che siano davvero rappresentativi delle loro esigenze e contestualmente si avvalgano delle competenze tecniche, economiche e giuridiche di esperti indipendenti o di istituzioni qualificate. Nella convinzione che se gli utenti fossero coinvolti con strumenti che consentano loro di disporre di valutazioni tecniche terze di qualità e non strumentali diventerebbero in poco tempo alleati nel percorso di un miglioramento qualitativo del servizio con costi accettabili, perseguendo cioè il loro vero interesse.

1. INTRODUZIONE

Il Contratto di Governo sottoscritto da Movimento 5 Stelle e Lega³ si occupava del servizio idrico al paragrafo 2. *Acqua pubblica*, il cui integrale contenuto era il seguente:

«È necessario investire sul servizio idrico integrato di natura pubblica applicando la volontà popolare espressa nel referendum del 2011, con particolare riferimento alla ristrutturazione della rete idrica, garantendo la qualità dell'acqua, le esigenze e la salute di ogni cittadino anche attraverso la costituzione di società di servizi a livello locale per la gestione pubblica dell'acqua.

La più grande opera utile è restituire ai cittadini una rete di infrastrutture idriche degne di questo nome. E' necessario dunque rinnovare la rete idrica dove serve, bonificare le tubazioni dalla presenza di amianto e piombo, portare le portate al minimo in modo da garantire acqua pulita e di qualità in tutti i comuni italiani».

Alcune considerazioni preliminari su questi contenuti del Contratto, anche se il contesto politico nel quale è stato sottoscritto si è profondamente modificato recentemente⁴, sono utili per comprendere l'impostazione generale del disegno di legge attualmente in discussione in parlamento, e conseguentemente i contenuti di questo *position paper*.

Nel testo si parla di servizio idrico integrato, ma non si fa menzione delle problematiche del comparto fognario-depurativo che, in realtà, come livello di servizio, rappresenta la vera emergenza, come testimoniato dalle recenti condanne e dalle procedure aperte per infrazione delle direttive comunitarie.

Anche gli effetti del cambiamento climatico con il suo impatto sulle disponibilità idriche con ricorrenti rischi di siccità non trovano spazio nel paragrafo 2 e nell'intero Contratto di governo. Occorre avere una visione più ampia all'interno della quale inserire quella del servizio idrico integrato. Partire dalla gestione sostenibile delle risorse idriche da un punto di vista ambientale ed

³ Cfr. *Il contratto per il Governo del cambiamento* sottoscritto da M5S e Lega, 18 maggio 2018 <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/0e12/0e120d35fb2fad6ff925d3278de95519.pdf>

⁴ L'attenzione ad una visione pubblica dei beni comuni è comunque confermata anche nel programma di governo del nuovo esecutivo.

economico impone analisi e scelte relative anche agli usi irrigui, industriali ed energetici, spesso conflittuali con quelli civili. La ricerca dell'efficienza deve essere complessiva del sistema e non parziale del solo uso civile.

Nel paragrafo 2 del Contratto, la maggiore enfasi si ritrova, almeno apparentemente, sulla necessità di investimento nel settore dell'approvvigionamento e distribuzione idrica, e la frase "anche attraverso la costituzione di società di servizi a livello locale per la gestione pubblica dell'acqua" appare come uno strumento per il raggiungimento coerente con il risultato del referendum del 2011, ma non l'unico possibile. Se invece in un provvedimento legislativo si vuole declinare questa frase non come "anche" ma come "esclusivamente", si va oltre i contenuti del paragrafo 2 e cioè si entra in quello che è classificabile come scenario di rottura. In ogni caso, almeno nel Contratto, si parla di società e non di altre forme organizzative, quali aziende speciali o gestione diretta da parte dei comuni. Va comunque evidenziato che se la priorità è la spinta per gli investimenti occorre identificare il migliore assetto organizzativo e gestionale che consente il raggiungimento di questo obiettivo, che può anche risultare a geometria variabile nel paese, in quanto oggi le situazioni sono molto disomogenee. Se invece si vuole partire da una precostituita e unitaria forma organizzativa, i risultati in termini di capacità realizzativa probabilmente saranno molto differenziati territorialmente, e probabilmente meno efficienti proprio nelle aree più arretrate come efficienza e livello infrastrutturale.

Analoghe considerazioni possono essere sviluppate sulla parola locale. Se si intende come necessità che partecipino alle società di gestione *in-house* o miste gli enti locali partecipanti all'EGATO si ribadisce e rinforza quanto già avviene, se invece le iniziative legislative in atto intendono riportare o comunque consentire l'organizzazione a livello di singolo comune si cambia completamente lo schema attuale che prevede ambiti di dimensioni adeguate e si torna anche legislativamente ad una situazione precedente la legge 36/94, con conseguenze dirompenti sul sistema. Lo stato di fatto del servizio nelle aree del paese dove la gestione a livello di singolo comune non è mai stata abbandonata lascia come minimo perplessi sugli effetti di una scelta di questo tipo sul livello di efficienza del servizio per i cittadini.

Il paper è focalizzato sulla necessità di investimenti del servizio idrico integrato e dei servizi idrici analizzando contestualmente il ruolo che ha avuto l'ARERA nel rilancio degli investimenti negli anni passati. In quest'ottica sono evidenziate le differenze territoriali che si registrano in questo processo e le cause di tale asimmetria.

Inoltre la gestione ottimale delle risorse idriche, sia quantitativa che qualitativa, va affrontata in un'ottica complessiva che comporta una rivisitazione dell'efficienza anche degli usi irrigui, industriali, idroelettrici e ambientali. Di contro la indiscutibile priorità dell'uso civile e

secondariamente irriguo va interpretata nel presupposto che questi comparti perseguano l'efficienza interna e il contenimento dei consumi.

E' certamente necessaria una approfondita analisi sulle necessità prospettiche di investimenti nei prossimi cicli regolatori, per fare fronte alle nuove sfide (regolazione tecnica e qualità del servizio, cambiamento climatico e stress idrico, sicurezza di approvvigionamento, politiche ambientali, imminenti direttive comunitarie sulla qualità delle acque, ristrutturazione del parco infrastrutturale, cioè dighe e reti di distribuzione, completamento del sistema fognario-depurativo, etc).

Quali strumenti possono essere attivati per il finanziamento di questo piano di interventi? Quali condizioni di *governance* istituzionali e regolatorie sono indispensabili per mantenere e incrementare la capacità di investimento sia nelle aree con servizio di qualità elevato che in quelle dove è più carente? Quale struttura e dimensione territoriale devono avere gli operatori del settore per raccogliere le sfide prossime venture?

La necessità di significativi investimenti nel settore comporta la ricerca di un equilibrio fra l'impiego di nuove risorse a fondo perduto e l'utilizzo della leva tariffaria. Gli strumenti esistenti per la sostenibilità sociale delle politiche tariffarie sono sufficienti o richiedono integrazioni?

Un altro elemento sul quale è opportuno avviare un confronto è la definizione delle forme di partecipazione degli utenti, basandosi anche sulle migliori esperienze nazionali e internazionali. Vanno costruite delle vere forme partecipative, anche con la presenza di esperti indipendenti, che non siano la mera emanazione di associazioni già esistenti e vengano da queste ultime monopolizzate.

Alla luce di questi problemi concreti occorre analizzare se i contenuti delle riforme legislative in discussione al parlamento rappresentano il migliore viatico per il raggiungimento degli obiettivi. Crediamo che i principi essenziali contenuti in queste proposte possano trovare completa applicazione senza modificare alcuni cardini essenziali del processo positivo che si è innescato negli ultimi anni, e cioè la presenza di un regolatore forte centrale e di una adeguata dimensione degli ambiti, specialmente nel caso di scelte di gestioni *in-house*, che possono trovare le necessarie dimensioni di scala per affrontare le sfide gestionali e tecnologiche solo operando su aree vaste o per aggregazioni di territori limitrofi con la costituzione di reti di imprese. Queste proposte vanno confrontate con quelle contenute nelle iniziative legislative già presentate, ed in particolare il disegno di legge A.C. 52 "Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque" (detto DDL Daga), che rappresenta certamente quella che presenta un impatto maggiore sull'organizzazione attuale del sistema idrico⁵.

⁵ Il DDL A.C. 773 "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque" (detto DDL Braga) non modifica sostanzialmente il quadro regolatorio e organizzativo attuale.

2. L'ASSETTO ISTITUZIONALE E REGOLATORIO: IL RUOLO DI MATTM, MIT, ARERA, REGIONI E EGATO⁶

L'attuale quadro di *governance* del settore idrico è sostanzialmente figlio dell'esigenza, ingeneratasi nel corso dei primi anni '90, di superare il vecchio modello della gestione diretta, in molti casi monocomunale, dal quale derivavano una serie di conseguenze tra loro strettamente interconnesse: eccessiva frammentazione gestionale, con la presenza, per il solo settore idrico, di oltre diecimila gestioni; debito pubblico crescente, che limitava la capacità di spesa degli enti locali; impossibilità di far fronte ai crescenti obblighi di derivazione comunitaria connessi alla tutela della salute umana e dell'ambiente (es. direttiva acque potabili e direttiva acque reflue); progresso tecnologico che imponeva investimenti sempre maggiori.

Fu quindi evidente che la gestione municipale, strettamente collegata ad un territorio e ad una amministrazione, non era più funzionale. Tali considerazioni condussero all'emanazione, nel 1994 della legge n. 36. La riforma introdotta da tale legge ha profondamente innovato la disciplina del settore, prevedendo in particolare:

- l'unificazione verticale dei diversi segmenti di gestione mediante l'istituzione, fra i primi in Europa, del "Servizio Idrico Integrato" (SII) inteso come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua ad usi civili, di fognatura e depurazione delle acque reflue;
- l'integrazione orizzontale delle funzioni pubbliche e delle attività di gestione, organizzate in Ambiti territoriali Ottimali (ATO), che rappresentano l'unità territoriale di organizzazione del servizio idrico per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza, sostenibilità ambientale, all'interno dei quali opera un gestore affidatario d'Ambito;
- l'istituzione di un'Autorità d'Ambito per ciascun ATO;
- la definizione di un sistema tariffario basato sul principio della tariffa unica per ciascun ATO, comprensiva dei servizi di distribuzione di acqua potabile, fognatura e depurazione, tale da assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio.

L'introduzione della riforma Galli è stata accompagnata, con il Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici del 1 agosto 1996, dal c.d. Metodo Tariffario Normalizzato (MTN), rimasto in vigore fino al referendum abrogativo del 2011 e sostituito dal Metodo Tariffario Transitorio (MTT)

⁶ Per una descrizione più completa del regime giuridico delle risorse idriche e dell'assetto istituzionale del sistema idrico vedi *Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici* a cura di Luigi Carbone, Giulio Napolitano e Andrea Zoppini, *Annuario di Diritto dell'Energia*, Edizione 2017, Società editrice il Mulino, e Federico Caporale, *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale*, Studi di Diritto Pubblico, Franco Angeli, 2017.

dell'AEEGSI. L'esigenza di un nuovo metodo tariffario nasceva dalla constatazione che il precedente modello (c.d. metodo CIPE) da un lato non era più in grado di garantire le risorse necessarie agli investimenti, e dall'altro non consentiva una puntuale valutazione dei costi di gestione

Nonostante l'esigenza, unanimemente avvertita, di tali riforme, gli obiettivi fissati sono stati solo in parte raggiunti, principalmente a causa della lentezza con cui le istituzioni hanno recepito e attuato la riforma disegnata dal legislatore. Oggi, infatti, sono oltre 2000 i soggetti ancora operanti nel settore, in gran parte gestioni comunali dirette in economia; negli Ambiti in cui non si è ancora proceduto, 24 anni dopo l'approvazione della legge Galli, all'individuazione di gestori d'Ambito si registrano difficoltà di programmazione degli investimenti, limitata capacità dei gestori di accedere al credito, mancanza di solidarietà tra i territori.

Il legislatore è intervenuto a più riprese sulla materia, cercando di superare le criticità e di garantire la piena attuazione della riforma Galli, in particolare con:

- il decreto-legge 201/2011 (c.d. Salva-Italia), convertito in legge con la l. 214/2011, che ha attribuito all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (oggi Autorità di regolazione per energia reti e ambiente, di seguito ARERA), le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici;
- il decreto-legge 133/2014 (cd. Sblocca Italia), che ha introdotto numerose modifiche alla Parte III del d.lgs. 152/2006 (Testo Unico Ambiente, di seguito TUA), ed in particolare: la partecipazione obbligatoria degli Enti Locali agli Enti di Governo degli Ambiti Territoriali Ottimali (di seguito EGATO, già Autorità d'Ambito territoriale ottimale); l'introduzione del principio dell'unicità della gestione a livello di Ambito; tempistiche certe entro cui procedere all'affidamento del servizio al gestore unico; chiari poteri sostitutivi in capo ai Presidenti delle Regioni e, in via sussidiaria, al Presidente del Consiglio dei Ministri in caso di inadempimento degli Enti Locali agli obblighi di programmazione e affidamento del servizio.

Oltre all'evoluzione delle norme nazionali, ad incidere sull'assetto della *governance* è stata certamente anche la disciplina europea in materia, ed in particolare la direttiva 2000/60/CE (c.d. Direttiva Quadro Acque o WFD come acronimo del titolo inglese), che individua i principi per la tutela e la gestione delle risorse idriche nell'Unione. Tra le principali novità introdotte, anche quella della pianificazione degli usi della risorsa a livello di Distretto Idrografico.

Tale pluralità di influssi ha portato al disegno di una vera e propria *governance* multilivello, nella quale si muovono, con competenze più o meno definite, una molteplicità di soggetti:

- il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (di seguito MATTM), che svolge attività di indirizzo e coordinamento in materia di tutela della risorsa e di qualità del servizio;
- l’ARERA, chiamata a svolgere il ruolo di regolatore nazionale indipendente del servizio idrico integrato. Queste funzioni, che l’Autorità esercita con gli stessi poteri attribuiti dalla sua legge istitutiva n. 481 del 1995, fanno riferimento a diversi aspetti del servizio idrico integrato:
 - definizione dei costi ammissibili e dei criteri per la determinazione delle tariffe a copertura di questi costi;
 - qualità del servizio;
 - verifica dei piani d’ambito;
 - predisposizione delle convenzioni tipo per l’affidamento del servizio;
 - tutela dell’utenza;
- le Autorità di bacino distrettuale, previste dalla WFD, che nell’ambito delle finalità previste dalla legge e limitatamente al territorio di riferimento:
 - sono responsabili dell’elaborazione del Piano di bacino distrettuale e dei relativi stralci;
 - esprimono pareri (non vincolanti) sulla coerenza, rispetto al Piano di bacino, dei piani e programmi nazionali, regionali e locali relativi alla difesa del suolo, alla lotta alla desertificazione, alla tutela delle acque e alla gestione delle risorse idriche;
- le Regioni, che sono chiamate a:
 - svolgere attività conoscitive sulle caratteristiche dell’area di competenza e sull’impatto delle attività umane e sullo stato delle acque;
 - realizzare l’analisi economica dell’utilizzo delle risorse idriche;
 - provvedere alla elaborazione, adozione, approvazione ed attuazione dei Piani di tutela delle acque;
 - provvedere a disciplinare il governo del rispettivo territorio, con particolare riferimento alla delimitazione degli ATO e all’individuazione degli EGATO;
- gli enti locali, attraverso gli EGATO, che svolgono le funzioni di:
 - organizzazione del servizio idrico integrato;
 - scelta della forma di gestione;
 - determinazione e modulazione delle tariffe all’utenza;
 - affidamento della gestione e relativo controllo.

A tali soggetti si affiancano anche i Consorzi di Bonifica, che provvedono all’attuazione dei Piani regionali per l’irrigazione o per la bonifica approvati dalle regioni, nonché alla gestione di reti e impianti ad uso irriguo.

Come intuibile, all'interno di questo quadro giocano un ruolo preponderante ARERA, che è intervenuta ridisegnando, semplificandolo, il quadro regolatorio di riferimento, individuando celermente principi generali uniformi per l'intero territorio nazionale attraverso l'adozione di una serie di provvedimenti lungamente attesi in materia di tariffe, qualità del servizio, e gli EGATO, che se da una lato rappresentano delle vere e proprie estensioni territoriali del regolatore nazionale, dall'altro continuano ad avere competenze esclusive, quali quelle in materia di affidamento del servizio.

3. SITUAZIONE ATTUALE DEL SERVIZIO E ANALISI DEGLI INVESTIMENTI

3.1. Quadro attuale delle procedure di infrazione comunitaria nel settore fognario-depurativo in Italia⁷

Nel settore fognario-depurativo le condanne dell'Italia per violazione della direttive comunitarie riguardano in gran parte le regioni del Mezzogiorno e in particolare la Sicilia. Anche le altre procedure di infrazione aperte successivamente interessano molti agglomerati meridionali e in ogni caso, al di là delle procedure, esistono aree dove la depurazione è assolutamente insufficiente da molti decenni⁸ o presentano problemi complessi di smaltimento dei reflui depurati e dei fanghi.

Il quadro attuale delle procedure avviate e degli abitanti equivalenti coinvolti è riassunto nella Tab. 3.1.1., mentre nella Tab. 3.1.2. è riportata la distribuzione regionale degli agglomerati, che consente di sviluppare alcune considerazioni specifiche sulla articolazione territoriale di queste carenze infrastrutturali.

Infatti se il ritardo e le inadempienze in tutta Italia sono puntualmente rispecchiate dalle procedure di infrazione per il mancato adempimento agli obblighi dalla direttiva 91/271/CEE in materia di fognatura e depurazione, la situazione del Mezzogiorno risalta per la sua specifica negatività.

Il 19 luglio 2012 la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) ha emesso una prima sentenza di condanna (Causa C565/10 da Parere Motivato 2004/2034), che riguardava 109 agglomerati con carico generato maggiore di 15.000 abitanti equivalenti che scaricano in "aree

⁷ Le informazioni riportate in questo paragrafo sono state fornite dal MATTM e da M.R. Mazzola e A. Spaziani, [*Stato attuale e prospettive dei servizi idrici nel Mezzogiorno*](#), ASTRID Rassegna, n. 9/2018.

⁸ Quale il Golfo di Napoli.

normali” in 8 regioni (dei quali attualmente ne rimangono in procedura 74⁹ in 6 regioni). Di questi agglomerati residui 70 sono localizzati nel Mezzogiorno (13 in Calabria, 6 in Campania, 3 in Puglia e 48 in Sicilia).

Tab. 3.1.1.

Procedure di infrazione avviate dalla CE dal 2004 ad oggi

Numero Procedura	Stato	Agglomerati	
		Numero	CG (a.e.)
2004/2034	Causa C 251/17 - Sentenza Condanna CGUE emessa il 31.05.2018 (art. 260 del TFUE) – Applicazione sanzioni pecuniarie	74	5.995.371
2009/2034	Causa C 85/13 – Sentenza di Condanna CGUE emessa il 14.04.2014 (art. 258 del TFUE) – Lettera di costituzione in mora del 17.05.2018 (art. 260 del TFUE)	14	451.220
2014/2059	Parere motivato complementare del 17.05.2017 (art. 258 del TFUE)	758	18.194.850
2017/2181	Lettera di costituzione in mora del 19.07.2018 (art. 258 del TFUE)	276	10.615.629
TOTALE		1.122	35.257.070

⁹ Considerando usciti dalla procedura anche quelli dove i lavori sono finiti e sono in corso le analisi richieste per la verifica della funzionalità degli impianti realizzati.

Tab. 3.1.2.

DISTRIBUZIONE REGIONALE DEGLI AGGLOMERATI										
REGIONE	2004/2034		2009/2034		2014/2059		2017/2181		TOTALE	
	AGGLOMERATI		AGGLOMERATI		AGGLOMERATI		AGGLOMERATI		AGGLOMERATI	
	NR.	CG	NR.	CG	NR.	CG	NR.	CG	NR.	CG
Abruzzo			1	11.163	18	114.400	34	403.335	53	528.898
Basilicata					40	510.919	1	2.854	41	513.773
Calabria	13	865.531			129	1.494.836	48	762.530	190	3.122.897
Campania	6	1.135.345			108	3.436.508	4	380.535	118	4.952.388
FVG	2	269.431	1	7.676	8	304.498	1	2.190	12	583.795
Lazio					4	2.804.767	2	35.267	6	2.840.034
Liguria	2	69.400			6	168.800	5	67.156	13	305.356
Lombardia			2	48.699	92	2.603.331	91	5.627.174	185	8.279.204
Marche			2	101.772	46	888.558	4	24.462	52	1.014.792
Molise							1	3.585	1	3.585
Piemonte					1	6.500	2	7.985	3	14.485
Puglia	3	105.406			27	2.117.583	14	706.778	44	2.929.767
Sardegna					41	282.331	10	614.132	51	896.463
Sicilia	48	3.550.258	5	117.852	175	1.683.361	35	1.847.403	263	7.198.874
Toscana					33	1.148.137	24	130.243	57	1.278.380
Umbria					5	206.176			5	206.176
Valle d'Aosta			1	30.000	1	13.500			2	43.500
Veneto			2	134.058	23	405.676			25	539.734
P.A. Trento					1	4.969			1	4.969
									1.122	35.257.070

Il 10 aprile 2014 la CGUE ha emesso una ulteriore condanna (Causa C 85/13 da Parere Motivato 2009/2034) relativa a 50 agglomerati urbani maggiori di 10.000 abitanti equivalenti che scaricano in “aree sensibili”(dei quali attualmente 14 rimangono in procedura di infrazione). Di questi agglomerati residui 6 sono localizzati nel Mezzogiorno (1 in Abruzzo e 5 in Sicilia). Inoltre con Parere motivato complementare del 17.05.2017 (relativo alla procedura 2014/2059) la Commissione ha avviato la procedura di infrazione per 937 agglomerati superiore a 2000 abitanti equivalenti di cui 57 che scaricano in aree sensibili. Rimangono attualmente in procedura 758 agglomerati, dei quali 534 nel Mezzogiorno (14 in Abruzzo, 40 in Basilicata, 129 in Calabria, 108 in Campania, 27 in Puglia, 41 in Sardegna e 175 in Sicilia).

Infine con Lettera di costituzione in mora del 19.07.2018 (relativa alla procedura 2017/2181) la Commissione ha avviato la procedura di infrazione per ulteriori 276 agglomerati superiori a 2000 abitanti equivalenti, dei quali 147 nel Mezzogiorno (34 in Abruzzo, 1 in Basilicata, 48 in Calabria, 4 in Campania, 1 in Molise, 14 in Puglia, 10 in Sardegna e 35 in Sicilia).

In totale su 1122 agglomerati in procedura 757 (67,5%) riguardano il Mezzogiorno. Le regioni dove si riscontrano le maggiori criticità sono nell'ordine Sicilia (263 agglomerati), Calabria (190 agglomerati), Lombardia (185 agglomerati) e Campania (118 agglomerati), dove ancora in larga parte la gestione della rete fognaria e degli impianti di depurazione è ancora in economia su base comunale¹⁰.

La Commissione nel primo dei due casi dove la CGUE ha pronunciato la condanna ha deferito nuovamente l'Italia al giudizio della Corte di Giustizia per il mancato adeguamento alla precedente sentenza della Corte e chiesto il pagamento di una penalità giornaliera di € 346.922,40 € a partire dal giorno della sentenza di questa nuova causa e di una penalità forfettaria giornaliera di € 39.113,80 con un importo minimo di € 62.699.421,40, a decorrere dalla data di pronuncia della prima sentenza (19 luglio 2012) sino a quella della nuova sentenza. La Corte di Giustizia ha emesso la sentenza in data 31 maggio 2018 condannando l'Italia ad una penalità semestrale di € 30.112.500¹¹ a partire dalla data di pronuncia della sentenza e fino all'esecuzione integrale della sentenza del 19 luglio 2012¹², ed una somma forfettaria di € 25.000.000. Anche se gli importi delle sanzioni sono decisamente minori di quelli richiesti dalla Commissione, questa sentenza impone un deciso intervento da parte dello Stato centrale, non limitato solamente alle procedure di accelerazione degli investimenti necessari per ridurre l'impatto delle sanzioni, ma anche a rimuovere le cause di una situazione infrastrutturale e gestionale così degradata.

Si tratta, infatti, di una situazione di enorme ritardo e drammatica inadempienza rispetto ad uno degli obblighi comunitari basilari che riguarda, appunto, la depurazione degli scarichi. L'Italia ha cercato di attivare adeguati strumenti per evitare o quanto meno ridurre le pesantissime conseguenze di questa situazione. Uno di tali strumenti è stata la Delibera CIPE n. 60 del 30 aprile 2012 che ha assegnato 1.643,1 milioni di euro, a valere sulle risorse regionali del Fondo per lo sviluppo e la coesione e sulle risorse «liberate» derivanti dalla programmazione comunitaria 2000-2006, a 183 interventi prioritari nel settore ambientale della depurazione delle acque reflue urbane in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. Ad integrazione di queste risorse la Delibera CIPE n. 87 del 3 agosto 2012 ha assegnato 121,2 milioni di euro a ulteriori 19 interventi

¹⁰ Le informazioni raccolte in questi ultimi mesi dal MATTM e inviate alla Commissione fanno registrare una significativa riduzione in Lombardia degli agglomerati nella procedura di infrazione 2014/2059, mentre questo confortante andamento è assente in Sicilia, Calabria e Campania.

¹¹ Corrispondente ad un importo giornaliero di € 165.000.

¹² L'importo effettivo della penalità semestrale deve essere calcolato alla fine di ciascun periodo di sei mesi riducendo l'importo complessivo relativo a ciascuno di questi periodi di una quota percentuale corrispondente alla percentuale che rappresenta il numero di abitanti equivalenti degli agglomerati i cui sistemi di raccolta e di trattamento delle acque reflue urbane sono stati messi in conformità con quanto statuito dalla sentenza del 19 luglio 2012 alla fine del periodo considerato, in rapporto al numero di abitanti equivalenti degli agglomerati che non dispongono di tali sistemi al giorno della pronuncia della presente sentenza.

prioritari nel servizio idrico integrato in Puglia. Gli interventi, classificati dall'UVER del DPS come cantierabili entro la data del 31.12.2013, sono stati oggetto di specifici Accordi di Programma Quadro (MISE – MATTM – Regioni) nell'ambito dei quali sono, fra l'altro, individuati i soggetti attuatori, gli indicatori di risultato e i crono-programmi di attuazione. Questi accordi prevedevano che atti che comportano obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV) relativi ai singoli interventi dovevano essere stipulati entro il 31.12.2013 e i lavori completati entro il 31.12.2015. Tuttavia la situazione reale dello stato di progettazione era molto diversa da quella prevista. Infatti molti progetti erano allo stato preliminare, alcuni da rivedere profondamente ed anche per quelli allo stato più avanzato non appariva possibile rispettare le scadenze previste dagli Accordi di Programma Quadro, se non per una percentuale modesta, anche se la scadenza per le OGV è stata posticipata prima al 30.06.14 e successivamente al 31.12.2015. Erano inoltre presenti situazioni progettuali complesse che necessitavano di tempistiche molto lunghe per le quali la conclusione delle opere infrastrutturali che consentono l'uscita dalla procedura di infrazione è stimabile anche adesso in alcuni anni: una tempistica che richiede un processo efficace di impegno della spesa e ulteriori risorse finanziarie aggiuntive alla leva tariffaria, oltre a quelle previste nelle delibere CIPE.

L'accelerazione di questi progetti e in generale di tutte le iniziative atte al superamento delle condanne e delle procedure di infrazione è stata prevista dall'art.7 commi 6 e 7 del Decreto Legge 12 settembre, n. 133, (Sblocca Italia) convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, che ha consentito la nomina di Commissari Straordinari da parte della Presidenza del Consiglio su proposta del Ministro dell'Ambiente per tutti gli interventi oggetto delle condanne da parte della Corte di Giustizia Europea. Interventi con significativi ritardi o problemi procedurali si riscontravano principalmente in Basilicata, Calabria e Campania, ma particolarmente grave era la situazione della Regione Sicilia, dove a fronte di un impegno finanziario previsto nella Delibera CIPE 60/2012 di 1.160 milioni di euro, ne erano stati impegnati ma non spesi solamente il 7% pari a circa 80 milioni di euro. Per recuperare questi ritardi, inaccettabili in un contesto socio-economico degradato dove questa ingente disponibilità di risorse finanziarie avrebbe anche importanti effetti anticiclici, sono stati attivati i commissariamenti per molti interventi previsti nelle delibere CIPE prima citate. Tuttavia a causa dei gravi ritardi che continuavano ad accumularsi, nel giugno 2017 è stato nominato il "Commissario Straordinario Unico per il coordinamento e la realizzazione degli interventi funzionali a garantire l'adeguamento alle sentenze di condanna delle cause 19 luglio 2013 (C565/10) e 10 aprile 2014 (C85/83)" ai sensi del comma 1 dell'art.2 del decreto-legge 243 del 2016 convertito con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2017, n. 18¹³.

¹³ Nel mese di luglio 2018 è stata redatta la prima relazione annuale del Commissario Unico.

La grave carenza del Mezzogiorno è quindi principalmente la capacità organizzativa e gestionale piuttosto che la mancanza di fondi. Non è secondaria la considerazione che la maggiore capacità di spesa delle risorse finanziarie assegnate con la Delibera CIPE 60/2012 si sia registrata dove esistono grandi gestori industriali di ambito regionale (AQP in Puglia e Abbanoa in Sardegna). Di contro, dove le risorse sono state affidate in gran parte direttamente ai comuni piuttosto che perseguire l'organizzazione del servizio idrico integrato ai sensi della legislazione vigente, come in Sicilia e Calabria, tale scelta si è rivelata in genere fallimentare.

Le competenze del Commissario Unico Nazionale per la Depurazione, con l'art.4-septies del Decreto Legge 18 aprile 2019 n.32 (Decreto Sbocca Cantieri) come modificato dalla legge di conversione 14 giugno 2019, n. 55, sono state recentemente estese a tutte le procedure di infrazione in essere relative alle problematiche dei sistemi fognari e depurativi, oltre al perimetro originario degli agglomerati oggetto di condanna. Entro 45 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione le regioni, avvalendosi dei rispettivi enti d'ambito, dovrebbero trasmettere una relazione riassuntiva delle iniziative attivate per superare le procedure d'infrazione e delle risorse finanziarie disponibili. In base alle prime valutazioni effettuate, anche considerando le risorse finanziarie a fondo perduto destinate a questo scopo nei Patti per il Sud e nei programmi nazionali (Fondi Sviluppo e Coesione e Delibere CIPE)¹⁴, la stima delle ulteriori risorse finanziarie necessarie per completare gli interventi relativi agli agglomerati già condannati e alle altre procedure di infrazione è di circa un miliardo di euro, in parte significativa a fondo perduto almeno per quanto riguarda le regioni meridionali e insulari.

La necessità di assegnare ad un commissario nazionale i compiti di coordinamento e realizzazione degli investimenti è sintomatica della inefficienza di molti soggetti che operano nel servizio idrico integrato, e purtroppo conferma la incapacità di organizzazione strutturale e non episodica ed emergenziale del processo degli investimenti che la pubblica amministrazione mostra in molte occasioni. La mancanza di un servizio affidato a gestori efficienti in molte aree è inoltre fonte di giustificata preoccupazione per il futuro, quando il commissario, dopo il collaudo dei lavori e la verifica della loro funzionalità per l'uscita dalla procedura di infrazione, procederà alla consegna degli impianti alle regioni in mancanza del soggetto legittimo ai sensi del Dlgs. 152/2006. Il pericolo che questi impianti non vengano gestiti correttamente e che si inneschi un accelerato processo di degrado, vanificando in tempi brevi gli effetti degli investimenti fatti, è reale.

¹⁴ Stimabili in alcune centinaia di milioni di euro.

3.2 Analisi della qualità contrattuale e della qualità del servizio idrico integrato¹⁵

L'ARERA con la Delibera 655/2015/R/idr e il relativo Allegato RQSII (Regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato) ha avviato sin dal secondo semestre 2016 su base volontaristica e sperimentale e dal 2017 in via definitiva, nell'ambito delle funzioni di regolazione e controllo ad essa attribuite, la implementazione di livelli di qualità contrattuale garantiti all'utenza in seguito alla determinazione dei livelli contrattuali minimi, omogenei sul territorio nazionale.

L'analisi dei dati sul biennio, descritta in dettaglio nella Relazione Annuale 2018, ha evidenziato che questo processo ha prodotto in generale un miglioramento della qualità contrattuale, ma in percentuali territorialmente disomogenee. Infatti i miglioramenti degli indici rilevati nelle aziende del Nord e del Centro, che comunque partivano da livelli di qualità contrattuale più alti, sono stati più decisi se confrontati a quelli del Sud e in particolare delle Isole. Il campione rilevato copre quasi interamente la popolazione del Nord e del Centro, mentre al Sud e nelle Isole comprende solamente le grandi imprese con caratteristiche industriali, poiché non sono disponibili le informazioni delle gestioni in economia e delle imprese meridionali più piccole. Le conclusioni sopra riportate sono conseguentemente accentuate dal probabile basso livello della qualità contrattuale nelle gestioni meridionali non rappresentate dal campione analizzato.

L'analisi comunque evidenzia che le aziende di grandi dimensioni, a prescindere dalle caratteristiche societarie, hanno avuto performance migliori di quelle medio-piccole in termini di miglioramenti percentuali dei parametri di riferimento.

La successiva introduzione della regolazione della qualità tecnica (Deliberazione 917/2017 e Allegato RQTI), strettamente legata all'aggiornamento tariffario per gli anni 2018-2019, ha indotto Enti di governo dell'ambito e gestori a monitorare con maggiore precisione lo stato delle infrastrutture e i risultati della gestione, facendo talora emergere una necessità di revisione o di accelerazione degli investimenti e degli sforzi gestionali.

Dal momento che il processo era ancora in corso per numerose gestioni, nella Relazione Annuale è riportato un aggiornamento delle analisi sugli investimenti pianificati nei Programmi degli Interventi (PdI), sullo stato dei servizi che emerge con riferimento ai singoli indicatori di qualità tecnica e sulle prospettive di miglioramento derivanti dall'introduzione della specifica regolazione in materia. Va evidenziato come l'introduzione della qualità tecnica abbia, tra gli altri effetti, anche quello di incrementare selettivamente l'ammontare degli investimenti dedicati alla risoluzione delle

¹⁵ Questa appendice è una sintesi delle informazioni contenute nella Relazione Annuale 2018 di ARERA e di elaborazioni sviluppate nella presentazione di Lorenzo Bardelli, Direttore della Direzione Sistemi Idrici ARERA, ad ECOMONDO, Rimini, 7 Novembre 2018 e di Donato Berardi, Direttore REF, al Seminario AREL del 14 Novembre 2018.

effettive criticità riscontrate.

L'analisi degli investimenti è oggetto del paragrafo successivo, mentre in questa sede si vuole analizzare l'attuale fotografia della qualità del servizio, sulla base dei seguenti macro-indicatori¹⁶ :

- perdite idriche (macro-indicatore M1), che risponde all'obiettivo di contenimento delle dispersioni, con efficace presidio dell'infrastruttura acquedottistica;
- interruzioni del servizio (macro-indicatore M2), che risponde all'obiettivo di mantenimento della continuità del servizio, anche attraverso una idonea configurazione delle fonti di approvvigionamento;
- qualità dell'acqua erogata (macro-indicatore M3), che risponde all'obiettivo di fornire un'adeguata qualità della risorsa destinata al consumo umano;
- adeguatezza del sistema fognario (macro-indicatore M4), che risponde all'obiettivo di minimizzare l'impatto ambientale derivante dal convogliamento delle acque reflue;
- smaltimento fanghi in discarica (macro-indicatore M5), che risponde all'obiettivo di minimizzare l'impatto ambientale collegato al trattamento della linea fanghi dei reflui;
- qualità dell'acqua depurata (macro-indicatore M6), che risponde all'obiettivo di minimizzare l'impatto ambientale collegato alla linea acque in uscita dai depuratori.

Con riferimento ad una campione di 61 gestori per una popolazione di 28 milioni di abitanti serviti¹⁷ le indicazioni sulla qualità del servizio possono così essere riassunti:

	Ottima	Buona	Discreta	Debole	Scarsa
M1	5 %	30 %	29 %	12 %	25%
M2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
M3	20 %	1 %	26 %	9 %	44 %
M4	22 %	6 %	1 %	3 %	69 %
M5	74 %	0 %	3 %	22 %	-
M6	26 %	30 %	15 %	28 %	-

Le criticità evidenziate non si limitano quindi alle perdite in rete, ma investano anche la qualità

¹⁶ Questi macro-indicatori, che a loro volta si articolano in indicatori semplici, sono identificati e descritti in dettaglio nella citata Deliberazione, unitamente agli standard specifici, cioè alle condizioni minime il cui mancato rispetto dà luogo ad indennizzi automatici, e ai prerequisiti, condizioni essenziali per accedere al meccanismo di incentivazione.

¹⁷ Anche in questo caso la rappresentatività con riferimento al Sud e alle Isole è limitata dalla mancanza di dati dei gestori più piccoli e delle gestioni in economia, che con ogni probabilità presentano valori molto scadenti dei macro-indicatori.

dell'acqua erogata e il sistema fognario, mentre quelle relative allo smaltimento dei fanghi in discarica e alla qualità dell'acqua depurata sono concentrate in alcune aree territoriali, senza contare la già citata mancanza dei dati riferiti alle gestioni in economia. Da notare l'attuale carenza di dati per quanto attiene il macro-indicatore M2, dovuta alla mancanza di informazioni di base degli indicatori semplici che lo compongono.

Se analizziamo con più dettaglio i dati delle perdite idriche, quelli relativi al 2016¹⁸, avevano già evidenziato che ad un valore della media nazionale del 35%, fa riscontro una ulteriore differenziazione fra Nord (26%) e Sud (45%). Inoltre il valore del Sud si riferiva solamente ai dati di 4 gestori, che sono i più industrializzati. In altre realtà meridionali con ogni probabilità il degrado delle reti era ed è decisamente peggiore di quello che si evince dalle informazioni disponibili che sono inficiate dalla generalizzata mancanza di contatori efficienti, con conseguenze tariffazioni forfettarie, e dalla diffusa pratica di interrompere in alcune ore/giorni la distribuzione idrica per garantire in determinate fasce orarie il servizio. A questa carenza infrastrutturale si accompagna spesso un inefficiente sistema di misurazione e riscossione, che genera una forte tendenza alla morosità e all'evasione. Il degrado delle reti di distribuzione e le perdite economiche e l'inefficienza del ciclo attivo è la prima causa delle difficoltà finanziarie dei gestori nel Meridione.

I dati ultimi elaborati da ARERA¹⁹ dimostrano un'ulteriore peggioramento, in quanto il valore medio nazionale è pari al 41%²⁰ dell'acqua immessa in rete, con significativa variabilità territoriale fra il Nord-Ovest (29,5%), Nord-Est (39,3%), Centro (48,4%), Sud e Isole (51%). Sono dati allarmanti, che unitamente a quelli relativi al sistema fognario-depurativi evidenziano il grave stato di degrado infrastrutturale e gestionale di una vasta area del paese.

Questi dati trovano comunque una facile spiegazione nella vetustà delle condotte delle reti idriche di distribuzione²¹, che per il 22% sono state posate da oltre 50 anni, e per il 36% fra i 30 e i 50 anni. Inoltre il tasso attuale di rinnovo annuale è attualmente pari a circa 3,8 metri di condotta per ogni km di rete (0,38%), per cui occorrerebbero in media 250 anni per sostituire l'intera rete esistente. Di contro il periodo di ammortamento delle condotte nella metodologia tariffaria dell'ARERA è di 40 anni.

¹⁸ Fonte: Blue Book 2017; i dati sono stati elaborati da Utilitatis sulla base informativa della Determina 1/2016 . DSID AEEGSI (ora ARERA).

¹⁹ Campione ARERA su dati di 62 gestioni per il 51% della popolazione residente ISTAT 2016 (31,12 milioni)

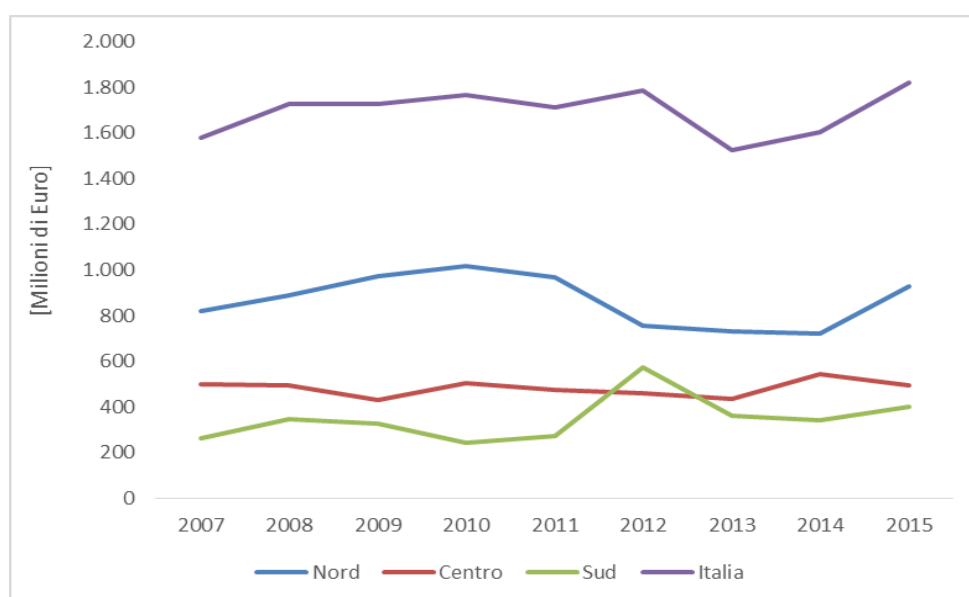
²⁰ Le perdite apparenti sono stimate nel 3,4 %, per cui il complemento al 41% sono perdite reali.

²¹ Fonte: Memoria AEEGSI. 2017, 623/2017/Idr riprese nella presentazione di Maria Gerarda Mocella, UTILITALIA, Ecomondo, Rimini, 7 Novembre 2018.

3.3 Il livello attuale degli investimenti e le pianificazioni previste

A livello nazionale, l'andamento degli investimenti realizzati dai gestori²² del servizio idrico tra il 2007 ed il 2015 evidenzia un trend crescente, con una decisa ripresa degli stessi successivamente al 2013, a conferma dell'efficacia della regolazione tariffaria introdotta dall'ARERA a fine 2013. Nel 2015 si raggiunge il massimo del periodo osservato, con un valore di 1,8 Miliardi su base nazionale. Nel Mezzogiorno le stime complessive mostrano un andamento simile a quello nazionale, tuttavia con valori inferiori rispetto alle altre aree del Paese.

Figura 3.3.1 - Stima degli investimenti realizzati a livello nazionale per area geografica (Milioni di euro – Moneta 2015; Anni 2007-2015)



Fonte: Elaborazioni Utilitatis su dati Blue Book 2017

Il dettaglio proposto nella successiva tabella evidenzia come buona parte del contributo degli investimenti per le Regioni meridionali derivi da contributi e fondi pubblici.

Il livello medio pro capite degli investimenti totali realizzati dai gestori mostra valori inferiori alla media nazionale per il Sud (26 €/ab/anno rispetto ai 34 €/ab/annuo), pur a fronte di un apporto decisamente più elevato di contributi pubblici (13 €/ab/anno al Sud a fronte di 7 €/ab/anno a livello nazionale).

²² Sono escluse le gestioni svolte direttamente dai Comuni "in economia", che comunque hanno realizzato investimenti marginali rispetto a quelle dei gestori affidatari.

Tabella 3.3.1- Stima degli investimenti realizzati al lordo dei contributi

(Milioni di euro – Moneta 2015; Anni 2007-2015)

	Investimenti totali dei gestori, proiezione nazionale Mln€								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sud	262	344	328	243	273	575	360	342	400
Italia	1.581	1.728	1.726	1.766	1.714	1.789	1.528	1.604	1.820

Fonte: Elaborazioni Utilitatis su dati Blue Book 2017

Tabella 3.3.2- Stima degli investimenti realizzati al netto dei contributi

(Milioni di euro – Moneta 2015; Anni 2007-2015)

	Investimenti al netto dei contributi dei gestori, proiezione nazionale Mln€								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sud	140	193	224	169	173	251	115	178	165
Italia	1.257	1.356	1.427	1.440	1.463	1.258	1.064	1.257	1.392

Fonte: Elaborazioni Utilitatis su dati Blue Book 2017

Rispetto al fabbisogno di investimenti stimato dall'OECD di 80 €/ab/anno, i valori registrati a livello nazionale mostrano ancora un forte divario: l'analisi su un campione di gestori per il biennio 2014-2015 mette in evidenza come sia gli investimenti programmati che quelli realizzati siano ben al di sotto del reale fabbisogno di investimento.

Infatti il livello di investimenti nei Paesi occidentali si colloca tra lo 0,35% e l'1,2% per anno del PIL²³. Nel caso dell'Italia, pur attestandosi al limite inferiore della forchetta, si dovrebbe investire nei servizi idrici circa 80 euro/abitante/anno. Questa stima, lungi da essere sovradimensionata, è confermata dal confronto con la spesa di investimento degli altri paesi europei che si pone in una fascia compresa tra gli 80 e i 120 euro/abitante/anno²⁴, a prescindere dagli assetti proprietari, organizzativi e regolatori del servizio. L'Italia è dunque tra gli ultimi in Europa per gli investimenti nel settore idrico, come confermato da una recente elaborazione di REF²⁵.

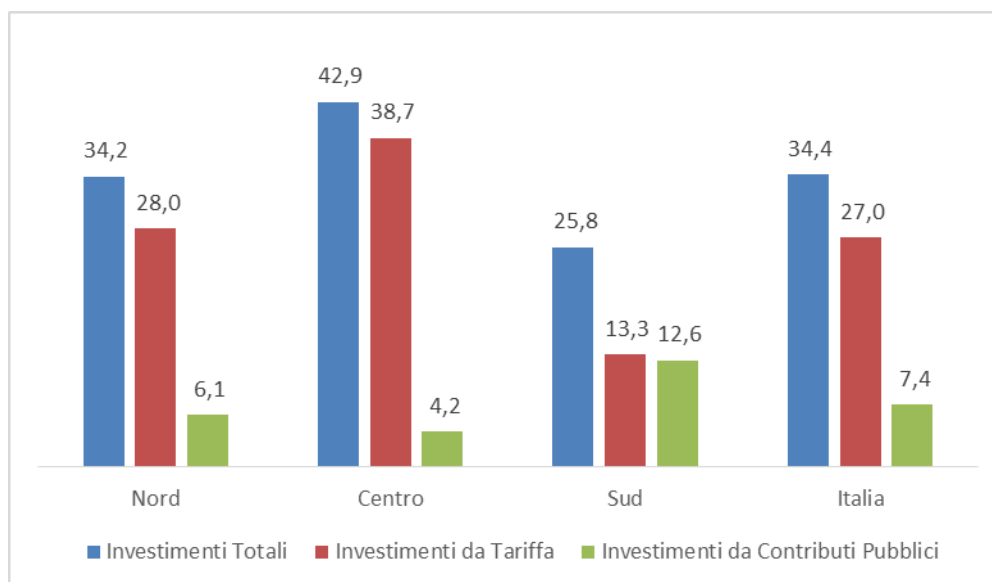
²³ Fonte: OECD, The impacts of Change on the Long-term Future Demand for Water Sector Infrastructure. Infrastructure to 2030: Telecom, Land Transport, Water and Electricity, 2006

²⁴ Fonti: Global Water Intelligence e Autorità Nazionali, 2013.

²⁵ Fonte: Valori in €/ab/anno da elaborazione Laboratorio REF ricerche da dati interni e Eureau: Norvegia 180, Danimarca 157, Gran Bretagna 141, Irlanda 130, Francia 96, Olanda 90, Germania 86, Belgio 80, Portogallo 68, Finlandia 68, Svezia 58, Italia 40; media europea 94. I dati italiani si riferiscono sempre alle informazioni disponibili e quindi sono sovrastimati rispetto alla realtà per le ragioni già evidenziate.

Altro aspetto che evidenzia una difficoltà del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese riguarda la capacità di realizzare investimenti pianificati: il tasso di realizzazione degli investimenti programmati per il biennio 2014-2015 si attesta intorno al 79% nel Nord, al 91% per il Centro e al 51% per il Sud, rispetto ad una media nazionale del 75%.

Figura 3.3.2 - Investimenti pro capite realizzati dai gestori – Media 2007-2015 (campione 31,6 Mln di abitanti; €/ab/anno)

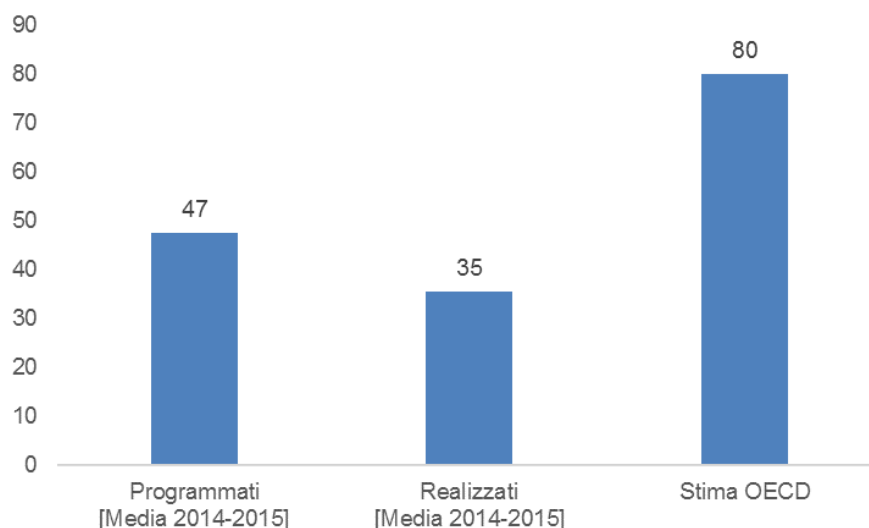


Fonte: Elaborazioni Utilitatis su dati Blue Book 2017

La Relazione ARERA 2018 fornisce anche un quadro sulla programmazione di investimenti nel quadriennio regolatorio 2016-2019, nel quale si applica il metodo tariffario MTI-2, limitatamente ad un campione di 50.626.331 abitanti, con la solita carenza dei dati relativi alle gestioni in economia. Gli investimenti pro-capite complessivi previsti nel quadriennio al netto e al lordo dei finanziamenti pubblici sono:

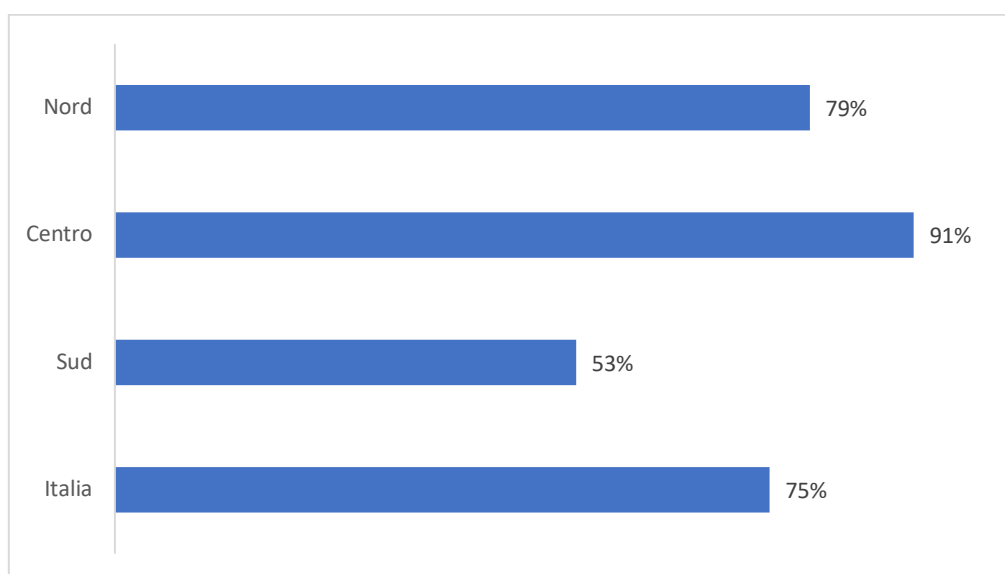
	Netti	Lordi
Nord - Ovest	159	175
Nord – Est	177	210
Centro	211	235
Sud e Isole	131	257
Italia	166	218

Figura 3.3.3 - Investimenti nazionali totali pro capite pianificati e realizzati dai gestori – Confronto con stime OECD sul fabbisogno (campione 29 Mln di abitanti; €/ab/anno)



Fonte: Elaborazioni Utilitatis su dati Blue Book 2017

Figura 3.3.4- Grado di attuazione degli investimenti - Milioni di euro- (campione 29 Mln di abitanti; €/ab/anno)



Fonte: Elaborazioni Utilitatis su dati Blue Book 2017

In termini assoluti in milioni di euro nei diversi anni la prevista distribuzione degli investimenti è:

Anno	Investimenti da tariffa	Finanziamenti Pubblici	Totale
2016	1.765	465	2.230
2017	2.101	667	2.768
2018	2.349	735	3.084
2019	2.184	788	2.972

Quindi anche in questo periodo gli investimenti nel Sud e Isole sono in parte significativa a carico dei finanziamenti pubblici, anche se rimane ancora da dimostrare ex-post la capacità di spesa dei soggetti che fruiscono di questi finanziamenti. Inoltre si assiste in generale ad un incremento degli investimenti, che si attestano alla fine del periodo sui 3.000 milioni €/anno, valore che diventa 3.200 milioni €/anno se rapportato all'intera popolazione. Valore ancora lontano dalle medie europee, ma che rappresenterebbe certamente un miglioramento sostanziale se il livello di investimenti realizzato coincidesse con quello programmato.

La revisione infraperiodo di regolazione dei Programmi di Investimento (PdI) per il periodo residuo 2018-2019 a seguito anche dell'introduzione della Qualità Tecnica ha comportato una maggiore specificazione delle categorie di investimento e anche un incremento complessivo degli investimenti programmati. Il campione elaborato da ARERA è in questo caso di 47.253.357 abitanti, con coperture del Nord-Ovest del 89,9%, del Nord-Est del 100%, del Centro del 93,60% e del Sud e Isole del solo 58,03%, a riprova che le considerazioni riferite a queste aree territoriali sono sempre ottimistiche, in quanto larga parte delle gestioni, e probabilmente le più inefficienti, non comunicano i dati e quasi sicuramente non realizzano investimenti sui sistemi da loro gestiti. A questo proposito è interessante una recente analisi sugli investimenti lordi pro-capite per tipologia di gestore nel biennio 2015-2016 che Utilitatis ha sviluppato partendo dai Certificati di Conto Consuntivo e dai dati del gestore. La media di investimenti pro-capite delle società con caratteristiche industriali è di 39,1 €/ab*anno, e più precisamente per le società miste a controllo pubblico è stata di 44,5 €/ab/anno, e per società a totale partecipazione pubblica di 33,6 €/ab/anno. Di contro la capacità di investimento dei comuni che gestiscono il servizio in economia è stata di appena 4,0 €/ab/anno.

Le percentuali di impegno finanziario pianificato per le diverse categorie di investimento sono:

- Conoscenza delle infrastrutture 1,56 %

- Approvvigionamento idrico	12,00 %
- Potabilizzazione	2,62 %
- Distribuzione	20,71%
- Fognatura	23,70 %
- Depurazione	28,08 %
- Servizi all'utenza	0,70 %
- Gestione ed efficienza	10,62%

La distribuzione del fabbisogno di investimenti pianificati, al lordo dei contributi e per area di criticità, restituisce un quadro sostanzialmente invariato rispetto alle valutazioni condotte nella precedente Relazione Annuale: l'ammodernamento dell'infrastruttura di depurazione e il superamento delle infrazioni comunitarie ad essa collegate restano le priorità per la pianificazione. In generale il fabbisogno destinato alle tre attività del SII copre l'87% del totale, mentre la restante quota è finalizzata a interventi di carattere trasversale di miglioramento della conoscenza e dell'efficienza, per lo più energetica, delle infrastrutture e al miglioramento dei servizi all'utenza.

In particolare è emerso il peso degli investimenti previsti nelle aree dell'approvvigionamento idrico e della distribuzione (evidenziato soprattutto dagli operatori dell'Italia Centro-Meridionale), nelle quali rispettivamente il 14% e il 13% degli investimenti è finalizzato alla risoluzione delle criticità a monte della filiera idrica, inclusa la scarsità della risorsa idrica alla fonte.

Per quanto riguarda le attività di distribuzione, l'incremento della base conoscitiva a disposizione dell'Autorità ha reso più evidente il peso del fabbisogno di investimenti per abbattere le perdite idriche, ed intervenire sull'inadeguatezza di reti e impianti (dovuta principalmente a vetustà) e sulla non completa copertura e il cattivo funzionamento dei misuratori di utenza; si evidenzia che le perdite idriche rientrano tra le cinque maggiori criticità richiedenti investimenti nel Sud e nelle Isole, mentre l'inadeguatezza delle infrastrutture di distribuzione è un problema particolarmente avvertito nel Nord-Est. Altre problematiche di rilievo sono, infine, l'inadeguatezza delle infrastrutture di adduzione (in particolar modo nel Meridione) e l'insufficienza del sistema delle fonti di approvvigionamento.

L'analisi mostra inoltre il maggior impatto dei contributi pubblici nel servizio di depurazione rispetto alle altre aree individuate, con una forbice molto ampia, che varia dal 9,40% del Nord-Ovest al 64,39% di Sud e Isole. Seguono i finanziamenti pubblici nei settori di fognatura e acquedotto (con punte rispettivamente del 49,78% e del 57,76% sempre nell'area meridionale).

L'analisi degli investimenti pianificati al lordo dei contributi nel biennio 2018-2019, relativa ad un campione ridotto di 31.549.313 abitanti (52% della popolazione), mostra che gli investimenti

pro-capite complessivi e quelli relativi al contenimento delle perdite nelle reti idriche (macroindicatore M1) in € sono²⁶:

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Italia
Totali	109	109	142	90	112
M1	20	25	34	16	24

Anche in questo caso gli investimenti nel Mezzogiorno, e in particolare quelli relativi al contenimento delle perdite idriche, sono più ridotti rispetto alle altre aree, pur in presenza di maggiori disservizi e inefficienze delle infrastrutture. Gli effetti complessivi di incremento degli investimenti pianificati per effetto dell'introduzione della Regolazione sulla Qualità Tecnica sono stati stimati dall'ARERA in 493 milioni nel 2018 e in 459 milioni nel 2019.

Come evidenziato dall'analisi sviluppata da REF sull'aggiornamento dei programmi degli interventi, limitatamente al periodo 2018-2019²⁷, si evincono due evidenze principali:

- un incremento del volume programmato di investimenti del 12% rispetto a quanto programmato in precedenza;
- una gerarchizzazione degli interventi per dare priorità alla riduzione delle perdite di rete e al miglioramento dei processi di trattamento delle acque reflue.

Per quanto riguarda il primo aspetto, è innegabile che a pesare sulla mancata accelerazione sono stati i tempi di avvio della nuova regolazione, con una delibera arrivata solo alla fine dello scorso anno, con tempi incompatibili con l'avvio di una riprogrammazione sul biennio 2018-2019 ma al più con una prioritizzazione degli stessi. Purtroppo, il valore medio pro-capite degli investimenti programmati sale a 57 euro/abitante, dai 51 preventivati in precedenza. Un valore ancora non in linea con le necessità del sistema, ma sicuramente un chiaro segnale di trend improntato al rialzo.

La concentrazione delle risorse su due dei sei macro-indicatori (perdite di rete e qualità acqua depurata) riflette invece sia la volontà di EGA e gestori di aggredire gli aspetti ritenuti più critici, ma è certamente anche la manifestazione evidente dei limiti di manovra delle gestioni in ambiti che esulano dal proprio operato o che implicano percorsi amministrativi e autorizzativi che coinvolgono soggetti terzi.

²⁶ Questi dati sono sostanzialmente confermati anche dall'analisi, relativa a 49 gestioni per una popolazione complessiva di circa 25 milioni, contenuta in "Qualità tecnica: investimenti avanti adagio", Laboratorio SPL REF Ricerche, Contributo n.103, Luglio 2018, di REF, relativa a 49 gestioni per una popolazione complessiva di circa 25 milioni.

²⁷ Vedi Nota 21.

3.4 Il costo medio del servizio e la sua evoluzione

La Relazione 2018 di ARERA si occupa anche di fornire le statistiche riassuntive sul costo medio del servizio, in base al quale, applicando l'articolazione tariffaria, vengono poi determinate le tariffe esposte agli utenti.

Nella seguente tabella è riportato, per l'anno 2017, il costo medio nell'intera area in €/m³, e la variazione media in % di questo costo registrato sempre nel 2017.

	Media	Massima	Minima	Variazione media
Nord Ovest	1,64	3,89	0,84	2,62
Nord Est	2,21	2,97	1,27	3,53
Centro	2,27	3,61	0,89	3,86
Sud e Isole	2,27	2,95	1,49	4,10
Italia	2,04	3,89	0,84	3,40

Il costo medio nelle diverse aree è molto simile, ma tuttavia presenta un intervallo elevato, sia all'interno delle diverse aree che fra le aree. La variazione media è comunque contenuta in un intervallo molto più ristretto, con valori più grandi che si sono registrati al Sud e Isole, e più contenuti nel Nord Ovest.

Considerando un consumo medio di 150 m³/anno per famiglia, la spesa media annua in € è la seguente:

	Media	Massima	Minima
Nord Ovest	246,6	499,8	112,8
Nord Est	300,5	433,1	187,4
Centro	363,8	533,2	240,2
Sud e Isole	301,1	459,3	175,2
Italia	303,5	533,2	112,8

Si tratta quindi in generale di una spesa decisamente sostenibile, specialmente se paragonata a quella di altri servizi, quale elettricità, gas, riscaldamento e rifiuti. Tuttavia in alcune situazioni e per nuclei familiari numerosi e a basso reddito questa spesa può risultare onerosa. Per agevolare la disponibilità di questo bene essenziale anche per questi nuclei familiari è stato recentemente introdotto il “Bonus idrico”, mentre per quanto riguarda il problema di avere un costo medio più equilibrato all’interno delle diverse aree, appare opportuno che la tariffa venga determinata su aree vaste, con dimensioni possibilmente regionali.

Comunque le tariffe italiane rimangono fra le più basse in Europa, come dimostrano le recenti elaborazioni di REF²⁸, che indicano una tariffa media europea dell’intero servizio idrico integrato di 3,61 €/m³.

4. LE NUOVE SFIDE

La nuova fase regolatoria che l’ARERA sta progressivamente sviluppando ha l’obiettivo di perseguire il miglioramento della qualità tecnica e del servizio, e ultimamente ha pubblicato un documento di consultazione sul controllo della realizzazione degli investimenti programmati nel servizio idrico integrato²⁹. Si delineano così sempre più chiaramente le caratteristiche della regolazione che si è sviluppata negli anni successivi al passaggio delle competenze ad ARERA nella quale gli aspetti economici e finanziari non sono disgiunti dagli aspetti meramente tecnici e organizzativi, anzi questi ultimi ne costituiscono l’indispensabile base per identificare i costi corretti del servizio a difesa degli utenti. Si tratta quindi di una regolazione matura, certamente migliorabile, ma che finalmente sta dando al settore la possibilità di svilupparsi in coerenza con gli standard di servizio raggiunti nei paesi più avanzati. Rimane il vulnus che questo percorso è più chiaro nelle aree dove l’organizzazione è più avanzata (Centro- Nord e con gestori industriali di adeguate dimensioni) mentre nel Sud, specialmente dove ancora la gestione è in economia e a dimensioni municipali, il processo è ancora lento e in molti casi addirittura inesistente.

Ma se l’incisività dell’azione dell’ARERA, con le limitazioni sopra ricordate, è evidente rispetto ai ritardi accumulati nel passato relativamente alla necessità del recupero infrastrutturale e di livello del servizio, rimane tuttavia ancora molta strada da percorrere rispetto alle nuove sfide tecnologiche e ambientali che si prospettano nel breve e medio termine. La numerosità e complessità

²⁸ Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati interni, GWI e IBNET.

²⁹ DCO 573/20187R/IDR del 13.11.18

di queste sfide è oggetto di numerose pubblicazioni³⁰, ed in questa sede vogliamo solamente elencarne alcune, quali il cambiamento climatico, la sicurezza di approvvigionamento, la difesa urbane dalle acque meteoriche, la implementazione di politiche ambientali in un'ottica di economia circolare, l'impatto di nuove direttive comunitarie³¹. Solamente partendo dalla situazione attuale e dalle esperienze reali in Italia, e traguardando con chiarezza il futuro si può delineare un assetto organizzativo capace di affrontare e vincere queste sfide, che richiedono potenzialità di innovazione tecnologica e capacità organizzative e finanziarie non indifferenti.

Fra tutte le sfide sopra ricordate quella della riorganizzazione dei soggetti gestori dei servizi idrici per acquisire in un orizzonte di breve-medio termine la capacità di adattamento che impone il cambiamento climatico è probabilmente la più impattante sull'assetto di tutti i sistemi idrici, fra i quali il sistema idrico integrato per usi civili è il più importante in termini qualitativi ma non quantitativi. Da una parte i ritardi nel recepimento delle direttive europee sulla depurazione e le loro conseguenze in termini di eutrofizzazione dei mari e perdita di biodiversità, dall'altro i fenomeni di scarsità idrica e il fabbisogno emergente per effetto del cambiamento climatico sono ingigantiti dal cattivo stato di efficienza delle reti civili e irrigue.

All'esigenza di gestire le maggiori oscillazioni nella disponibilità della risorsa idrica, causate dall'alternarsi di abbondanti e concentrate precipitazioni a periodi siccitosi, si affianca quella di assicurare l'approvvigionamento di acqua di buona qualità per la presenza dei nuovi inquinanti. Un aspetto quest'ultimo che si accompagna al miglioramento della protezione dell'ambiente e alla necessità di assicurare la rigenerazione della risorsa.

Si tratta di considerazioni che chiamano un miglioramento nella conoscenza delle reti, l'interconnessione tra le fonti primarie e il monitoraggio permanente dell'acqua destinata al consumo umano. Gli investimenti in "capacità" e "controllo" delle fonti sono la chiave di volta per garantire un sistema idrico resiliente, in grado di reggere alle sfide dei prossimi anni.

Nell'ultimo decennio le conseguenze del cambiamento climatico sono apparse via via più evidenti: l'Istituto di scienze dell'atmosfera e del clima (Isac) del Comitato Nazionale delle Ricerche (CNR) ha registrato per l'Italia un innalzamento della temperatura nel 2016 di 1,24° centigradi rispetto alla media di lungo periodo 1971-2000, risultando il 4° anno più caldo dal 1800. Per la primavera 2017 l'aumento sfiora i 2° centigradi, con la 2° primavera più calda dal 1800.

³⁰ Fra le altre "OECD Work on Water 2018-19"; "II° Rapporto Generale sulle Acque: Obiettivo 2020", Utilitatis-Utilitalia, 2015; "3° Rapporto Generale sulle Acque: Obiettivo 2030", Utilitatis-Utilitalia, 2017.

³¹ E' in discussione la versione finale della nuova direttiva sulle acque potabili, che dovrebbe sostituire entro l'anno 2019 la vigente direttiva 98/83/CE; per un'analisi delle sue conseguenze vedi Renato Drusiani, "Nuova proposta di direttiva europea sulle acque per uso potabile", L'Acqua 3/2018.

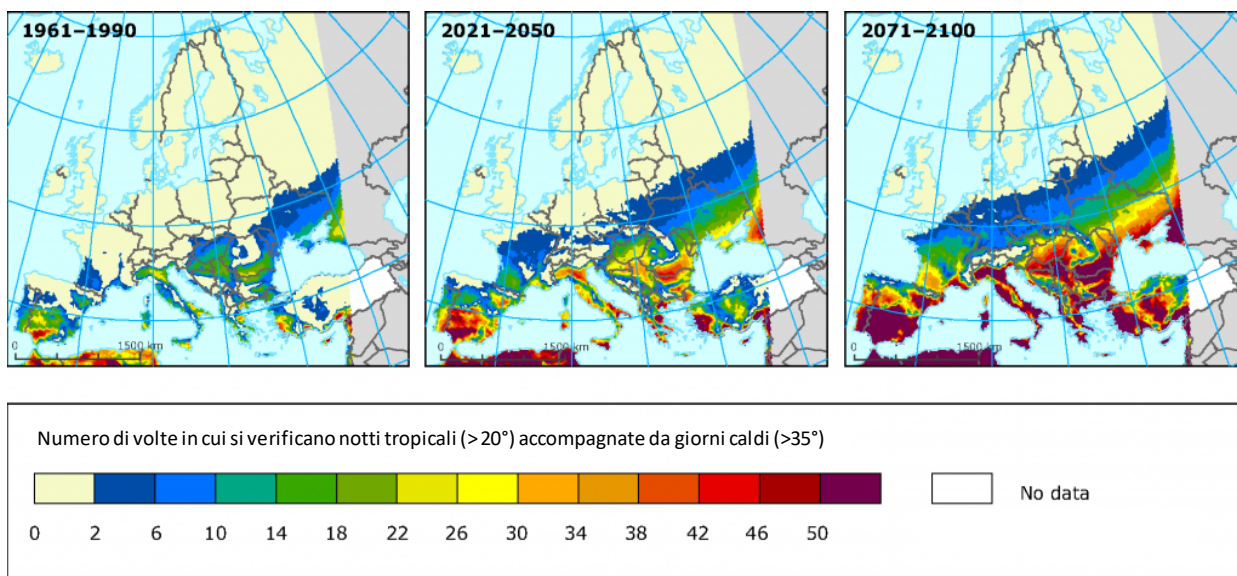
A questo si accompagna la scarsità di precipitazioni nevose durante l'inverno, che riducono la ricarica nei bacini montani, che come è noto rappresentano la principale riserva di risorsa idrica per fare fronte al fabbisogno del periodo primaverile e estivo. Ad esempio, la primavera del 2017 è risultata tra le più secche dal 1800, cioè da quando queste statistiche sono rilevate, con un deficit di precipitazioni piovose del 50% rispetto alla media di lungo periodo: nell'Italia settentrionale la scarsità è documentata da uno scarto che raggiunge il 72%.

L'emergenza idrica che ha interessato tutto il territorio nazionale nell'estate del 2017 ha costretto il "sistema" a subire ordinanze per la riduzione della portata dei prelievi da fonti superficiali (laghi e corsi d'acqua) per garantire prioritariamente i fabbisogni idrici per l'uso idropotabile e quindi anche la tutela dei corpi idrici dal punto di vista ecologico-ambientale. Nei casi più critici si è arrivati addirittura al razionamento, con la sospensione idrica nelle ore notturne per ridurre i consumi; situazioni di disagio logicamente esasperate dove le condizioni delle reti idriche sono maggiormente degradate.

Nelle valutazioni del CNR (Istituto per i sistemi Agricoli e Forestali del Mediterraneo – Isafom) si tratta di scenari di siccità ai quali assisteremo sempre più frequentemente in futuro, con oscillazioni nella disponibilità delle risorse idriche, concentrazione nella distribuzione delle piogge lungo l'arco dell'anno, fenomeni atmosferici più intensi e circoscritti (le cosiddette "bombe d'acqua" e grandinate) a cui fa da sfondo il surriscaldamento globale. Una situazione che genera disequilibri fra la ricarica degli acquiferi e/o delle riserve idriche superficiali ed i prelievi di acqua per gli usi diversi da quelli domestici.

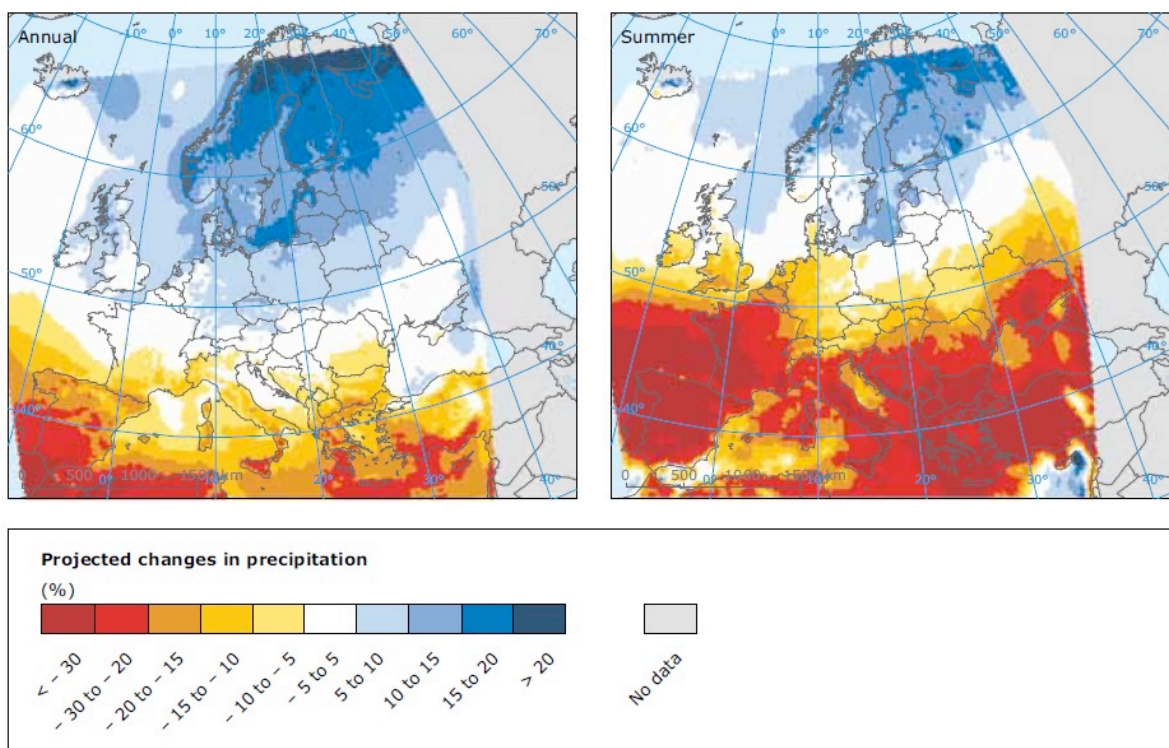
Le previsioni del Centro Euro-mediterraneo per i Cambiamenti Climatici (CMCC) presentano aumenti delle temperature tra i 3°C e i 6°C per il bacino del mediterraneo entro la fine del XXI secolo rispetto allo stesso periodo del secolo precedente, cui si accompagna una significativa riduzione delle precipitazioni, in particolare nel periodo estivo. Dati in linea con quelli pubblicati dall'Agenzia europea dell'ambiente.

Proiezione delle giornate caratterizzate da temperature estreme



Fonte: Agenzia europea dell'ambiente

Proiezioni delle variazioni nelle precipitazioni annuali (sinistra) ed estive (destra) tra i periodi 1961-1990 e 2071-2100



Fonte: Agenzia europea dell'ambiente

La crisi idrica, pur accentuata dai cambiamenti climatici, è aggravata dai ritardi del sistema idrico nazionale. Dall'analisi svolta da ARERA sui Piani degli Interventi 2016-2019 dei gestori del servizio emerge come il 30% del fabbisogno previsto riguardi la distribuzione e

l'approvvigionamento idrico, con una spesa complessiva stimata in almeno 3 miliardi di euro³², destinati con molta probabilità ad essere rivisti significativamente al rialzo con il dispiegarsi degli effetti della regolazione tecnica promossa da ARERA³³.

Focalizzandoci sulle criticità che caratterizzano complessivamente il servizio idrico, tra i 10 aspetti che evidenziano il maggior fabbisogno di investimenti la metà sono connessi allo stress idrico durante i periodi di siccità, con un ammontare di investimenti programmati per circa 1,4 miliardi.

Si tratta di interventi per risolvere problemi di:

- stato precario delle reti di distribuzione, elevato livello di perdite, alto tasso di rottura e capacità infrastrutturale non rispondente ai livelli di domanda;
- assenza parziale o totale delle reti di adduzione, inadeguate condizioni fisiche delle condotte e scarsa flessibilità delle condizioni di esercizio delle infrastrutture di adduzione;
- insufficienza del sistema delle fonti per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento;
- inadeguata qualità e precarie condizioni fisiche delle fonti di approvvigionamento.

L'insufficienza del sistema delle fonti non garantisce la sicurezza dell'approvvigionamento in tutte le aree del Paese e che ha richiesto interventi straordinari ad intervalli ricorrenti in questi ultimi anni.

I cambiamenti climatici e il loro impatto sulla disponibilità di risorse idriche influenzano in modo decisivo anche il settore agricolo, che rappresenta l'ambito economico in cui si hanno i consumi idrici più elevati (circa l'80% delle risorse idriche nel bacino del Mediterraneo³⁴). D'altra parte, la necessità di garantire la sicurezza alimentare per una popolazione crescente nei prossimi anni richiede l'adozione urgente di tecniche di gestione sostenibile dell'acqua in agricoltura. In quest'ottica, al di là degli interventi infrastrutturali di efficientamento delle reti di adduzione e distribuzione, assume primaria importanza il consolidamento e l'applicazione di metodi di monitoraggio e stima per definire il quadro conoscitivo dei fabbisogni irrigui necessari e dei consumi idrici in agricoltura. Allo stesso tempo, si rivela strategico il ruolo della ricerca ed innovazione, in particolare orientate ai temi dell'agricoltura (irrigazione) di precisione e del riuso a scopo irriguo di acque reflue depurate³⁵, che rappresentano "nuovi" scenari di uso efficiente e di sfruttamento di risorse non convenzionali nel settore produttivo primario.

³² Per un approfondimento si rimanda a "Cambiamento climatico e nuovi inquinanti: urge una strategia idrica nazionale", Laboratorio REF Ricerche, Contributo n. 86, agosto 2017.

³³ Vedi paragrafo 2.3.

³⁴ Masia, S., Sušnik, J., Marras, S., Mereu, S., Spano, D., Trabucco, A. (2018) Assessment of Irrigated Agriculture Vulnerability under Climate Change in Southern Italy. Water 10, 209.

³⁵ Viaggi, D. (2017) Acqua e Agricoltura, Ecoscienza N° 1 febbraio 2017, Anno VIII, Rivista di Arpae Agenzia regionale prevenzione, ambiente ed energia dell'Emilia-Romagna.

Con la Direttiva Quadro delle Acque 2000/60/EC, l'Unione Europea ha tracciato le linee guida per una gestione sostenibile delle risorse idriche in Europa. Per poter soddisfare i requisiti della direttiva, è di fondamentale importanza poter quantificare in modo accurato l'entità delle richieste irrigue. Tuttavia, questa necessità si scontra con l'attuale insufficienza di dati osservati in molte regioni europee, sia perché spesso i prelievi irrigui non vengono registrati, sia per difficoltà tecnico-economiche legate alla necessità di interventi infrastrutturali spesso onerosi. Anche in Italia la situazione conoscitiva dei volumi irrigui prelevati ed erogati appare ancora decisamente frammentata³⁶, e l'implementazione delle Linee guida per la quantificazione non sta procedendo con lo stesso passo in tutto il territorio nazionale, sia a causa delle differenze strutturali dei sistemi irrigui collettivi, sia per l'eterogeneità degli strumenti modellistici che supportano la gestione dell'irrigazione a livello locale. Anche in questo comparto constatiamo quindi condizioni significativamente differenti fra le aree del paese.

Oltre ad utilizzare in modo ottimale e sostenibile le risorse idriche disponibili, come esplicitato nel paragrafo successivo, è possibile incrementarle facendo affidamento a risorse non convenzionali, quali le acque reflue urbane depurate, ottenendo un duplice effetto positivo: la disponibilità di risorse aggiuntive e la tutela ambientale dei corpi idrici ricettori grazie alla riduzione dei volumi di scarico. Attualmente, il riutilizzo delle acque reflue in Europa è molto al di sotto delle sue potenzialità³⁷, e per questo motivo la Commissione Europea ha pubblicato a maggio 2018 la proposta per un nuovo regolamento che stabilisce i requisiti minimi per il riutilizzo in campo irriguo, con l'obiettivo di stimolare e facilitare tale pratica attraverso uno strumento normativo europeo che superi le differenti legislazioni nazionali, oggi spesso di difficile applicazione, garantendo al contempo un elevato livello di sicurezza per i consumatori. L'acqua depurata prodotta in conformità alle nuove norme, che disciplinano sia aspetti strettamente qualitativi relativi all'effluente da riutilizzare, sia aspetti gestionali riguardanti la frequenza dei controlli e il monitoraggio, potrebbe fornire agli agricoltori accesso ad una fonte di approvvigionamento sostenibile, nel contesto di un'economia circolare, garantendo al contempo sicurezza alimentare ai consumatori³⁸. In Italia, la pratica del riutilizzo in agricoltura di acque reflue depurate è oggi, di fatto, ostacolata da una normativa nazionale eccessivamente restrittiva (DM 185/2003), che non ha consentito lo sviluppo di sistemi di riuso

³⁶ Dalla volontà condivisa di sopperire a questa mancanza sono nate le "Linee guida per la regolamentazione da parte delle Regioni delle modalità di quantificazione dei volumi idrici ad uso irriguo", pubblicate col DM del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali del 31 luglio 2015. In tale documento vengono forniti criteri ed indirizzi tecnici per il monitoraggio quantitativo dei prelievi, delle restituzioni e degli utilizzi di acqua per l'irrigazione.

³⁷ European Commission (EC) (2018) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on minimum requirements for water reuse.

³⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3929_it.htm

diretto, mentre esistono alcuni esempi virtuosi di riuso indiretto (es. Milano e Reggio Emilia³⁹), dove le acque reflue depurate vengo immesse in canali irrigui gestiti da Consorzi di Bonifica. D'altra parte, per rendere competitivo l'uso di risorse idriche non convenzionali, è anche necessario abbattere i costi di trattamento delle acque, soprattutto per i piccoli impianti di depurazione anche mediante un maggiore utilizzo (laddove possibile) di sistemi *nature-based*, *low-cost* e *low-energy* (fitodepurazione), ed avviare una campagna di sensibilizzazione e corretta informazione nei confronti dell'opinione pubblica, che attualmente manifesta un ridotto grado di accettazione dell'utilizzo irriguo di acque reflue depurate.

Considerando che il 51% dei consumi totali sono ascrivibili agli usi irrigui e il 21% agli usi industriali, il riutilizzo delle acque reflue è estremamente importante per stabilizzare il sistema di approvvigionamento specialmente nei periodi di siccità. A fronte del possibile acuirsi dei fenomeni legati al cambiamento climatico e in un'ottica di implementazione dell'economia circolare, sarebbe auspicabile che tale pratica diventasse strutturale, specialmente nelle aree meridionali. Questa possibile fonte di approvvigionamento alternativa evidenzia da una parte come è necessario sviluppare una visione unitaria nella pianificazione delle risorse, non centrata esclusivamente sugli usi civili, e dall'altra la necessità che i soggetti gestori, sia civili che irrigui, abbiano dimensioni e capacità tecnica adeguati per affrontare le sfide dell'imminente futuro.

5. LA PIANIFICAZIONE E LA GESTIONE DELL'APPROVVIGIONAMENTO PRIMARIO E GLI STRUMENTI PER L'USO EFFICIENTE DELLA RISORSA NEI COMPARTI IDROELETTRICO, IRRIGUO E INDUSTRIALE

Tra i diversi segmenti del servizio idrico integrato l'approvvigionamento primario⁴⁰ è probabilmente quello che presenta la maggiore complessità dal punto di vista della *governance*.

Tale complessità è legata a:

- all'estensione territoriale dei sistemi infrastrutturali, cioè degli “schemi idrici”, che interessano sovente unità amministrative diverse, fino a coinvolgere più regioni;
- alla coesistenza di usi diversi per le stesse risorse e, conseguentemente, di soggetti diversi preposti alla programmazione e gestione del loro utilizzo;

³⁹ Ad esempio il Depuratore di Milano Nosedo ha una capacità di trattamento fino a 1.250.000 abitanti equivalenti e depura circa 150 milioni di metri cubi all'anno di acqua, restituendo acque con parametri coerenti con il riuso in agricoltura che vengono distribuite dal Consorzio Vettabbia a 90 aziende agricole per irrigare un'area pari a circa 3.700 ettari.

⁴⁰ L'approvvigionamento primario è il settore del servizio idrico costituito dall'insieme delle infrastrutture preposte alla captazione, all'accumulo, al trattamento e al trasporto delle risorse idriche fino, in generale, alle opere di disconnessione e compenso (serbatoi di testata urbani, vasche per le reti irrigue) poste a monte dei sistemi di distribuzione.

- alla rilevanza economica delle infrastrutture coinvolte⁴¹;
- al fatto che, essendo le risorse idriche prelevate dall'ambiente, gli aspetti inerenti la sostenibilità ambientale dei prelievi riguardano direttamente questo specifico segmento del servizio idrico.

Agli elementi di complessità sopra elencati si aggiungono adesso le sfide legate ai cambiamenti climatici e la sempre più insistente richiesta di un'allocazione efficiente delle risorse finanziarie a fondo perduto disponibili negli investimenti in settori in cui le risorse naturali hanno il carattere di *commodity*, come nel caso del servizio idrico integrato, o di bene intermedio, come nel caso del settore irriguo, idroelettrico e industriale.

I cambiamenti climatici, in particolare, aumentando la variabilità delle principali grandezze idroclimatiche in gioco⁴² e modificandone la distribuzione spaziale e temporale, tendono a incrementare le criticità legate agli aspetti sopra elencati. D'altra parte, anche la maggiore sensibilità ambientale si traduce nel paradigma di uno sfruttamento delle risorse più attento ai valori ambientali con conseguente richiesta di allocazione di una parte delle risorse agli usi ecosistemici con evidenti impatti sia sulla quantità che sulla qualità delle risorse idriche disponibili per gli usi produttivi o con la richiesta di una maggiore attenzione agli aspetti del riuso delle acque reflue.

La progressiva maturazione degli schemi idrici nella direzione di una saturazione della capacità e, dall'altra parte, l'invecchiamento delle infrastrutture esistenti ha fatto sì che, in tutti i paesi più sviluppati, al tema della pianificazione e realizzazione di nuove infrastrutture si affianchi, fino a diventare preponderante, quello del completamento di opere parzialmente realizzate e della manutenzione ordinaria e straordinaria del parco infrastrutturale esistente. Il Piano Nazionale di interventi nel settore idrico (art. 516 e segg., Legge di Bilancio 2018)⁴³ si muove esattamente in questo contesto e tra i suoi obiettivi rientrano infatti esplicitamente il completamento di interventi riguardanti grandi dighe esistenti o dighe incompiute e il recupero e ampliamento della tenuta e del trasporto della risorsa idrica, anche con riferimento alla capacità di accumulo.

Da quanto detto sopra, appare chiaro che l'adozione di una prospettiva "sistemica" è imprescindibile nell'analisi di questo segmento del Servizio Idrico. Da un punto di vista strettamente organizzativo, il problema è stato affrontato, almeno in linea teorica, con l'istituzione delle Autorità di Distretto Idrografico⁴⁴ che sono, di fatto, l'unico tipo di autorità adeguata, per estensione territoriale e trasversalità di competenze sui diversi utilizzi dell'acqua, ad affrontare le complessità sopra evidenziate.

⁴¹ Dighe, serbatoi artificiali, grandi acquedotti, impianti di potabilizzazione e sollevamento, etc.

⁴² Soprattutto precipitazioni e temperature.

⁴³ Vedi paragrafo 5.1.

⁴⁴ Dlgs. 152/2006.

Le Autorità devono essere, comunque, dotate di strumenti pianificatori e decisionali all'altezza della sfida di una pianificazione efficace dal punto di vista degli obiettivi posti ed efficiente nell'allocazione delle risorse finanziarie disponibili.

Sotto questo profilo è opportuno evidenziare che i problemi di pianificazione e gestione dell'approvvigionamento primario ruotano fundamentalmente intorno al bilancio tra domanda e offerta di risorsa idrica.⁴⁵ Lungi dall'essere costanti, entrambi i termini di questo bilancio sono caratterizzati da una rilevante variabilità legata a:

- al ciclo idrologico naturale sub-annuale (stagioni) e pluriennale (siccità);
- a problemi collegati al depauperamento qualitativo delle risorse idriche;⁴⁶
- a rotture/interruzioni/fallanze di tipo strutturale di elementi del sistema che possono ridurre il livello di qualità del servizio.

A fronte dei costi sostenuti, certamente di tipo finanziario, ma in alcuni casi anche di tipo esterno, cioè ambientale, gli interventi pianificati, infrastrutturali e non, hanno appunto l'obiettivo di modificare in senso favorevole il bilancio idrico in modo da incrementare l'affidabilità dell'approvvigionamento. Gli interventi mirano quindi a ridurre il danno causato dalle fallanze del servizio, legate all'inadeguata quantità e/o qualità dell'acqua disponibile o al modo in cui l'acqua è trasportata ai centri di domanda. Gli interventi possono raggiungere quest'obiettivo:

- incrementando le risorse idriche disponibili;
- riducendo la quantità di acqua prelevata dall'ambiente, lasciando invariata l'utilità degli utenti finali;
- aumentando il livello di ridondanza, cioè la connettività del sistema⁴⁷ (raddoppio di linee acquedottistiche, costruzione di nuovi collegamenti tra linee acquedottistiche diverse) in modo da rendere il sistema più robusto a eventuali fallanze di tipo strutturale.

Al pari dei costi sostenuti, questa maggiore affidabilità deve essere anch'essa in qualche modo misurabile e correlabile alla magnitudine e all'intensità del danno evitato. L'equilibrio tra domanda e offerta, assieme all'esplicita considerazione della variabilità degli elementi che lo determinano e del quadro infrastrutturale esistente, devono quindi diventare gli ingredienti imprescindibili di un'analisi rivolta a misurare l'efficacia degli interventi programmati.

⁴⁵ La domanda di risorsa idrica rappresenta la quantità di acqua domandata per i diversi usi, produttivi e non produttivi (e quindi anche quelli ecosistemici) presenti nel sistema, e l'offerta è la quantità di acqua disponibile per tali usi.

⁴⁶ Le risorse sotterranee sono soggette a una riduzione cronica della loro qualità a causa del loro sovrasfruttamento o della contaminazione da inquinamento diffuso, ma anche le acque di approvvigionamento superficiali possono essere soggette a fenomeni di inquinamento acuto o cronico.

⁴⁷ Raddoppio di linee acquedottistiche, costruzione di nuovi collegamenti tra linee acquedottistiche diverse, etc.

Un potente strumento di supporto alle decisioni in campo infrastrutturale è l'analisi costi – benefici (ACB). Tralasciando gli aspetti tecnici della metodologia e il modo in cui essa è declinata in modo ormai codificato, essa rappresenta un esercizio di equilibrio economico in cui l'obiettivo è sempre la massimizzazione del benessere sociale, misurato dal beneficio totale attualizzato netto incrementale rispetto a una condizione di status quo in cui nessun intervento è messo in atto.

Nell'approvvigionamento primario i costi in gioco sono sia finanziari che esternalità, poiché i prelievi e le derivazioni programmate, e le opere stesse da realizzare, possono avere impatti ambientali che vanno attentamente quantificati. I benefici sono legati invece ai diversi effetti che gli interventi generati possono generare e consistono nel migliorare l'incontro tra offerta e domanda idrica alla scala temporale appropriata. Come tali, richiedono un'accurata rappresentazione della variabilità dell'offerta e della domanda di risorsa idrica, tramite curve della domanda e dell'offerta, e del sistema fisico e infrastrutturale.

A questo scopo, già da diversi decenni sono stati sviluppati modelli matematici che, a scala spaziale e temporale diversa, permettono di simulare il bilancio idrico di un insieme di bacini idrografici, evidenziando anche i rapporti tra risorse naturali e utilizzi antropici, integrando quindi anche la realtà infrastrutturale degli schemi idrici anche ad usi conflittuali. Tali sistemi sono molto diffusi nell'Italia Meridionale e insulare⁴⁸, ma esistono anche nel centro-nord del Paese e possono interessare più regioni, come il sistema idrico che approvvigiona Genova nel quale una buona parte delle risorse, regolate attraverso serbatoi, fa riferimento al bacino padano e interessa quindi regioni come il Piemonte e l'Emilia Romagna⁴⁹.

Tali modelli sono utili per lo sviluppo su solide basi tecniche e scientifiche del paradigma di decisione partecipata la cui adozione, nella pratica delle scelte pubbliche, è sempre auspicabile e dovrebbe stare alla base delle scelte programmatiche contenute nei Piani di Distretto Idrografico.

⁴⁸ Le problematiche di queste regioni sono analizzate nel paragrafo 5.

⁴⁹ Altro esempio in Emilia è rappresentato dall'interazione fra il serbatoio di Ridracoli, gestito da Romagna Acque e il Canale Emiliano-Romagnolo; inoltre nell'arco alpino durante i periodi di siccità sono emerse conflittualità fra l'uso idroelettrico, quello irriguo e quello ambientale delle risorse immagazzinate nei serbatoi artificiali e nei laghi naturali.

6. STATO ATTUALE DEI SERVIZI IDRICI NEL MEZZOGIORNO⁵⁰

6.1. Introduzione

Lo stato dei servizi idrici nel Mezzogiorno è, con qualche eccezione, fortemente deficitario da un punto di vista infrastrutturale, organizzativo e gestionale e purtroppo in via di ulteriore peggioramento. Non appare realistico immaginare un'inversione di tendenza o un'evoluzione positiva endogena, ma occorre pensare a soluzioni esogene che consentano un processo di avvicinamento alle condizioni di un servizio efficiente.

Al momento attuale anche per quanto riguarda i servizi idrici si può parlare di due Italie. La prima è quella prevalente nel Centro-Nord, che assomiglia con le dovute eccezioni al resto dell'Europa, e nella quale esistono certamente problemi organizzativi, gestionali e infrastrutturali, ma che, con il recente avvio di una efficiente regolazione e una maggiore chiarezza normativa, è in grado di risolverli per via endogena, basandosi anche sulla presenza di *multiutility* quotate in borsa che stanno operando come catalizzatrici di aggregazioni territoriali e da società monoservizio di adeguate dimensioni e capacità. La seconda è quella del Mezzogiorno dove, sempre con le dovute eccezioni, non sono sufficienti le misure sin qui ipotizzate. Per questo motivo appare opportuno dedicare uno specifico paragrafo alla situazione attuale e alle problematiche dei servizi idrici in quest'area del paese.

Analizzando le recenti esperienze va preso atto che l'inserimento nel mercato meridionale delle *multiutility* italiane sono stati sporadici e non privi di difficoltà (le uniche realtà che resistono sono GORI e GEDESA in Campania e ACQUAENNA in Sicilia) e la presenza dei gruppi stranieri si registra prevalentemente⁵¹ nella gestione delle società di approvvigionamento idrico all'ingrosso (Veolia in Sicilia, Acqua Campania in Campania e Sorical in Calabria⁵²).

All'orizzonte non si intravede nessun programma espansivo da parte di operatori italiani, impegnati ad affrontare problemi di consolidamento nei territori limitrofi e complessità di *governance* connessa alla rappresentanza territoriale di aggregazioni di origine municipale. Va inoltre registrata una naturale ridotta propensione al rischio e ad una visione molto legata al proprio territorio specialmente per i servizi idrici. Analogamente gli operatori stranieri preferiscono investire in mercati in forte espansione come quelli cinesi e dell'Europa orientale, piuttosto che in quello italiano

⁵⁰ Questo paragrafo riprende parte dell'articolo di Mario Rosario Mazzola e Adolfo Spaziani dal titolo *Stato attuale e prospettive dei servizi idrici nel mezzogiorno*, cit.

⁵¹ In Italia fra i gestori a scala d'ambito è presente solamente Aqualia, che detiene il 98% delle azioni di Caltaqua S.p.A.

⁵² In liquidazione.

caratterizzato ancora da forti incertezze, sia per le variabili politiche che per la propensione agli affidamenti *in-house* che ad oggi escludono anche un partner finanziario.

I dati e le esperienze comunque dimostrano che in molti casi la prospettiva di una autonoma evoluzione del livello dei servizi idrici sia come sviluppo degli affidamenti *in-house* che con l'immissione di nuovi operatori sia difficile, incerta e dilazionata nel tempo.

Occorre quindi ripensare ad un ruolo più incisivo da parte dello Stato centrale che fino ad adesso è risultato estemporaneo e centrato sul finanziamento pubblico agli investimenti, spesso senza un reale controllo della loro efficacia, piuttosto che al miglioramento del servizio. In altre parole serve una vera strategia nazionale ed una forte regia centrale con un ruolo decisivo dello Stato nell'esercizio delle funzioni pubbliche a garanzia del servizio universale accessibile a tutti. Tuttavia è opportuno che questa regia venga attuata rinforzando e coordinando sistematicamente le strutture esistenti piuttosto che costituirne nuove con costi elevati e problemi di sovrapposizione di competenze.

6.2. Lo stato delle infrastrutture e dell'organizzazione del sistema idrico

Le forti deficienze infrastrutturali nel Mezzogiorno sono state già evidenziate nel paragrafo 3. Uno stato delle infrastrutture tale da accelerare le conseguenze degli effetti climatici sui territori più fragili. Le gravi carenze del Mezzogiorno non sono però ascrivibili alla mancanza di fondi, ma principalmente alla ridotta capacità organizzative e gestionale. Non è secondaria la considerazione che la maggiore capacità di spesa delle risorse finanziarie assegnate con la Delibera CIPE 60/2012 si sia registrata dove esistono grandi gestori industriali di ambito regionale (AQP in Puglia e Abbanoa in Sardegna). Di contro, dove le risorse sono state affidate in gran parte direttamente ai comuni piuttosto che perseguire l'organizzazione del servizio idrico integrato ai sensi della legislazione vigente, come in Sicilia e Calabria, tale scelta si è rivelata in genere fallimentare.

Anche l'organizzazione del servizio idrico integrato, come regolato dal Decreto Legge n.138 /2011, convertito con modifiche con legge 148/2011, e modificato dall'art.25 del Decreto Legge 1/2012 convertito con legge n.27/2012 e dall'art.9 comma 2 della legge 183/2011, non ha ancora trovato piena applicazione nel Mezzogiorno.

L'art. 3 bis comma 1, fissava nel 30 giugno 2012 il termine per l'organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Il comma 2 definiva le modalità di definizione delle dimensioni di questi ambiti (che di norma devono non essere inferiori alla dimensione provinciale), attribuendo al Consiglio dei Ministri l'esercizio dei poteri sostitutivi a

partire dal 30.06.2012, e in ogni caso l'operatività degli ambiti era limitata al 31.12.2013. Nelle regioni meridionali le leggi regionali che definiscono la nuova organizzazione sono state approvate per tempo in Basilicata⁵³, Puglia⁵⁴ e Sardegna⁵⁵ con un ambito unico regionale ed unico gestore, confermando le scelte precedenti. Successivamente sono state emanate le leggi applicative in Campania⁵⁶, con la definizione di un unico ambito regionale e 5 ambiti distrettuali, e in Calabria⁵⁷, con un unico ambito regionale. A valle di queste scelte solo recentemente è stata definita l'organizzazione dell'Ente Idrico Campano (EIC) mentre è ancora in corso quella dell'Autorità Idrica Calabria (AIC). In Sicilia l'organizzazione territoriale è stata definita dalla L.R. 12 agosto 2015 n.19 che è stata successivamente in parte dichiarata incostituzionale dalla sentenza della Corte 4 maggio 2017, n.93; gli ambiti sono 9 su base provinciale, ma la loro costituzione è ancora incompleta e anche quelli costituiti hanno limitate capacità tecniche ed amministrative, e sono poco operativi. Il quadro istituzionale del Mezzogiorno è completato dalla legge della Regione Abruzzo⁵⁸, che istituisce un solo ambito territoriale ma con 6 subambiti provinciali, e da quella della Regione Molise⁵⁹, che istituisce un solo ambito e costituisce l'Ente di Governo dell'ambito del Molise (EGAM), e anche in questo caso la fase organizzativa del sistema procede con molta lentezza. Insomma la situazione è variegata, e proprio nelle regioni dove si concentrano maggiormente le risorse CIPE (Calabria, Campania e Sicilia) l'organizzazione istituzionale è incompleta e nel caso della Calabria e della Sicilia molto lontana dal traguardo.

E' importante che il Governo Centrale attraverso il Ministero dell'Ambiente eserciti il monitoraggio ed eserciti eventualmente i poteri sostitutivi sulle fasi successive del processo, affidate in prima istanza alla regioni dal comma 1 bis dell'art.147 del Dlgs. 152/2006.

Da un punto di vista dell'organizzazione gestionale il servizio è assegnato in conformità alla legislazione vigente in Puglia (AQP di proprietà regionale con contratto in scadenza nel 2023⁶⁰) e in Basilicata (Acquedotto Lucano di proprietà dei comuni con partecipazione della regione al 49% , ma con diritto di voto del 24%, e con contratto in scadenza oltre il 2030). Anche in questo secondo caso la partecipazione azionaria della regione è elevata in quanto i comuni da soli non sarebbero in grado di capitalizzare adeguatamente la società. Un assetto che comunque è stato in parte censurato

⁵³ Successivamente con legge regionale 8 dicembre 2016, n.1 è stato costituito l'EGRIB, ente di gestione dell'unico ambito regionale per servizio idrico e rifiuti.

⁵⁴ Legge Regionale 30 maggio 2011 n.9, che ha costituito l'Autorità Idrica Puglia (AIP).

⁵⁵ Anche in questo caso con la legge regionale 4 aprile 2015 n.15 , come modificata dalla legge regionale 6 dicembre 2017, è stato ridefinita l'organizzazione dell'Ente di Governo Ambito Sardegna (EGAS).

⁵⁶ Legge Regionale 02/12/2015 n.15.

⁵⁷ Legge Regionale 18 maggio 2017 n. 18.

⁵⁸ Legge regionale 12 aprile 2011, n.9.

⁵⁹ Legge regionale 22 aprile 2017, n.14.

⁶⁰ Il termine originario del dicembre 2018 è stato prorogato prima al 31.12.2021 dall'art.1 comma 906 della L.. 27 dicembre 2017 n. 205 (Legge di stabilità 2018) e successivamente al 31.12.2023.

dall'Antitrust. In queste regioni sono operanti come gestori all'ingrosso l'Ente Irrigazione Puglia, Lucania e Irpinia (EIPLI in liquidazione⁶¹) che gestisce una decina di serbatoi fra i quali quelli dell'arco apulo-lucano che alimentano l'AQP S.p.A. oltre a comprensori irrigui in Basilicata e Puglia e l'area industriale di Taranto, e alcuni Consorzi di Bonifica che gestiscono serbatoi ad uso multiplo irriguo-potabile. Inoltre in Basilicata esiste la società regionale "Acqua SpA" in liquidazione, il cui statuto prevede la gestione di alcune infrastrutture del sistema idrico lucano. In queste regioni è a serio rischio la sicurezza e la qualità del servizio in ragione della precarietà finanziaria e inefficienza tecnica dei gestori dell'acqua all'ingrosso.

La situazione di Abbanoa S.p.A., gestore unico *in-house* della Sardegna con scadenza nel 2026, era molto difficile per il livello debitorio, per cui è stato necessario ricapitalizzare nel settembre 2013. Operazione che ha portato la Regione Sardegna nella posizione di socio di maggioranza assoluta (circa il 70%). Va ricordato che quest'aumento di capitale non è stato considerato dalla Commissione Europea come aiuto all'impresa solo dietro approvazione di un piano di risanamento che la stessa Commissione intende controllare. Da parte dei comuni è stato richiesto di consentire la capitalizzazione di Abbanoa a seguito di trasferimento specifico di risorse regionali agli enti locali; questa logica lascia qualche dubbio per l'impatto sul processo di risanamento. Quello che appare certo è la debolezza finanziaria ed economica del soggetto gestore che non appariva in grado di affrontare i gravosi impegni necessari per il risanamento infrastrutturale e il raggiungimento di un livello di servizio accettabile senza un significativo incremento tariffario ed un recupero delle partite pregresse, oltre alla presenza nella composizione azionaria della regione che ne assicuri la stabilità⁶².

L'approvvigionamento dell'acqua all'ingrosso per tutti gli utenti (civili, irrigui e industriali) è di competenza dell'Ente Acqua Sardegna (ENAS) che gestisce le diverse decine di serbatoi artificiali (di cui alcuni di grandi dimensioni) esistenti in Sardegna; una crisi finanziaria di Abbanoa si ripercuote quindi sull'intero sistema del servizio idrico.

In Campania, oltre alla presenza del gestore dell'acqua all'ingrosso Acqua Campania S.p.A., di proprietà del Gruppo Veolia e del Gruppo Vianini, che gestisce in regime di concessione l'Acquedotto della Campania Occidentale sino al 2024, gli affidatari di ambito preesistenti sono la società mista GORI S.p.A. per l'ambito Sarnese-Vesuviano e la *in-house* SIIS SpA per l'ambito Sele; negli altri due ambiti esistono gestioni preesistenti, fra le quali l'azienda speciale l'ABC (ex ARIN)

⁶¹ La procedura di liquidazione è stata recentemente ribadita e riformulata dall'art. 1 comma 904 della L. 27 dicembre 2017 n. 205 (Legge di stabilità 2018).

⁶² Con la legge regionale 6 dicembre 2017, per assicurare il controllo analogo di Abbanoa da parte degli enti locali, la Regione Sardegna ha previsto la riduzione della sua quota azionaria al 20% in 5 anni; tuttavia questa norma è stata impugnata dallo Stato in base ad una sollecitazione dell'ANAC, in verità molto dubbia, che considera anche questa ridotta presenza come impedimento all'esercizio del controllo analogo da parte degli enti locali. La Corte Costituzionale ha tuttavia considerata legittima la scelta della Regione Sardegna.

per il servizio acquedottistico della città di Napoli, AQP S.p.A., la società mista GESESA S.p.A, e le società pubbliche Alto Calore Servizi e Consorzio Idrico Terra di Lavoro, che devono trovare definitivo inquadramento nel quadro istituzionale⁶³. Inoltre la Regione Campania si configura direttamente come “grossista” in quanto gestisce direttamente sia l’Acquedotto Campano sia il grande sistema depurativo dell’area metropolitana napoletana Progetto Speciale “ PS 3” realizzato dalla CASMEZ negli anni 70 nonché dalle successive realizzazioni commissariali; queste infrastrutture necessitano di interventi molto importanti, alcuni dei quali in fase di avvio, dato lo stato di avanzato degrado. Esistono altri serbatoi artificiali di potenziale interesse, come ad esempio quello di Campolattaro mai utilizzato e assegnato impropriamente alla provincia di Benevento e gestito a lungo dall’EIPLI.

In Calabria, oltre al gestore sovrambito Sorical S.p.A. in liquidazione (51% Regione Calabria e 49% Veolia) che gestisce le infrastrutture ad uso civile fra cui il serbatoio del Menta ancora non completato da decenni, esistono o società private con concessioni ante legge 36/94 o extra legge, oppure *in-house* che in realtà non hanno mai operato, mantenendosi di fatto una gestione in economia direttamente da parte delle amministrazioni comunali. I serbatoi a fini irrigui, alcuni dei quali da completare, sono invece gestiti dai consorzi di bonifica, anche essi in precaria situazione finanziaria e tecnica.

In Sicilia sono attivi affidamenti con gara coerenti con la normativa comunitaria per gli ambiti di Caltanissetta, Enna e Agrigento rispettivamente con Acque di Caltanissetta S.p.A., AcquaEnna S.p.A. e Girgenti Acque S.p.A.⁶⁴, anche se in quest’ultimo caso un numero significativo di comuni non hanno consegnato gli impianti. Negli ambiti di Catania, Palermo e Siracusa i contratti affidati per gara sono stati risolti dagli ex-ATO⁶⁵ e sono oggetto di contenziosi molto onerosi, mentre negli ambiti di Messina, Ragusa e Trapani il servizio non è mai stato assegnato. Esistono inoltre alcune gestioni pubbliche preesistenti come l’AMAP S.p.A. Palermo⁶⁶, la Sidra S.p.A. e l’Acquedotto Etneo a Catania e l’AMAM S.p.A. a Messina. In Sicilia, oltre al gestore sovrambito all’ingrosso per usi civili Siciliacque SpA (75% Veolia e 25% Regione Siciliana), per quanto attiene l’approvvigionamento primario la maggior parte dei serbatoi artificiali, dei quali alcuni ad uso multiplo, sono di competenza della Regione e gestiti o direttamente o affidati a Consorzi di Bonifica. La scarsa manutenzione e la necessità di interventi di ripristino degli organi di scarico ne stanno compromettendo la funzionalità,

⁶³ Esiste una grave situazione debitoria di molti gestioni, ed in particolare l’operazione di risanamento di quelle totalmente pubbliche è molto difficile.

⁶⁴ Attualmente in contenzioso sull’affidamento con l’ATI (Assemblea Territoriale Idrica) di Agrigento e commissariata dal Prefetto di Agrigento; recentemente l’ATI ha rescisso il contratto e deciso l’affidamento ad una azienda speciale consortile.

⁶⁵ Adesso denominati Assemblea Territoriale Idrica o ATI

⁶⁶ Nel settembre 2018 questa società pubblica è stata identificata come affidataria in-house del SII dall’ATI di Palero

come più volte evidenziato dalla Direzione Generale per le Dighe e Infrastrutture Idriche ed Elettriche del MIT, che potrebbe essere costretta a limitare la capacità di invaso.

In ogni caso i soggetti gestori *in-house* del servizio idrico integrato, in queste aree, non hanno in generale capacità finanziarie e organizzative adeguate, come anche i gestori *in-house* esistenti in Abruzzo (dove non esiste un ente che si occupa di approvvigionamento dell'acqua all'ingrosso), e Molise, dove Molise Acqua (Ex-ERIM) si occupa dell'approvvigionamento all'ingrosso, mentre il servizio di distribuzione idrica e di smaltimento dei reflui è ancora svolto in economia dai comuni.

In sintesi lo stato delle infrastrutture per la produzione di acqua all'ingrosso nel Mezzogiorno è, con qualche eccezione, fortemente deficitario da un punto di vista infrastrutturale, organizzativo e gestionale e senza una reale prospettiva. Quasi tutti i soggetti, con la sola eccezione di Siciliacque, di Acqua Campania e di AQP (che si occupa dell'intero ciclo idrico per la Regione Puglia), non hanno capacità finanziarie e organizzative adeguate all'attivazione di significativi investimenti anche applicando il Metodo Tariffario Idrico deliberato dall'ARERA, ma rimangono in attesa di improbabili e comunque limitate risorse a fondo perduto per procedere anche alla necessaria manutenzione ordinaria e straordinaria.

Per i gestori dell'approvvigionamento primario le precarie condizioni finanziarie sono aggravate anche dall'elevata morosità dei soggetti distributori, in particolare quelli irrigui, conseguenza dello stesso fenomeno riscontrabile negli utenti finali e di una politica di imposizione e di gestione tariffaria troppo permissiva e poco incisiva.

Anche nel SII la scarsa consistenza della situazione gestionale in gran parte del Mezzogiorno è evidente dalla descrizione sopra riportata, e le difficili condizioni finanziarie di molti gestori sono aggravate dal ritardo con il quale si è in molti casi proceduto alla revisione dei piani d'ambito e dei PEF dei gestori. Inoltre, come già evidenziato, incide negativamente la ridotta propensione al pagamento di parte consistente dell'utenza, conseguenza anche della generalizzata mancanza di efficaci strumenti di misurazione del consumo e dall'insufficiente livello di efficienza e professionalità dei sistemi di fatturazione e recupero del credito⁶⁷. In queste condizioni è molto improbabile che senza interventi esterni, anche nella fase commerciale, il sistema idrico del Mezzogiorno possa migliorare, anzi è probabile un ulteriore peggioramento. In queste condizioni solo una strategia complessiva coordinata a livello nazionale può consentire lo sviluppo dei servizi idrici Mezzogiorno, cogliendo tutte le sinergie potenziali che esso offre.

⁶⁷ I gestori che hanno una discreta capacità di investimenti nel Mezzogiorno sono quelli affidatari del SII negli ambiti regionali o di grandi dimensioni.

6.3. La gestione dell'approvvigionamento idrico all'ingrosso: problemi ed opportunità

Il paragrafo precedente ha evidenziato che in molte regioni del Mezzogiorno l'approvvigionamento idrico dei diversi usi (civile, irriguo e industriale) si basa in percentuale significativa sulle risorse accumulate nelle centinaia di serbatoi artificiali e dei connessi sistemi idrici costruiti in parte antecedentemente ma in gran parte successivamente alla seconda guerra mondiale. Si tratta di sistemi di dighe e condotte di approvvigionamento con estensione anche sovraregionale costruiti con la fiscalità generale o con aiuti dalla Banca Mondiale e comunitari. La principale protagonista di questi interventi è stata la Cassa per il Mezzogiorno⁶⁸, sia direttamente nei suoi primi decenni di vita, sia indirettamente come ente finanziatore negli anni successivi, con enti regionali o consorzi di bonifica come soggetti attuatori.

Il valore patrimoniale di queste opere, valutato come costo di ricostruzione, è di alcune decine di miliardi di euro. Queste opere hanno una vita tecnica molto lunga (100-150 anni per i serbatoi, 60-80 anni per le grandi condotte) e proprio per questo necessitano di interventi di manutenzione importanti per consentirne la funzionalità nel periodo, specialmente per ragioni di sicurezza e di adeguamento all'evolversi della normativa tecnica del settore e di quella antisismica.

Tuttavia, come descritto nel paragrafo precedente, non sempre gli enti che attualmente li gestiscono hanno capacità tecniche e risorse finanziarie adeguate allo scopo, per cui in alcuni casi corrono il rischio che il soggetto controllare dell'efficienza di queste infrastrutture (Direzione Generale Dighe del MIT) ne decreti il parziale o totale fuori esercizio per mancato rispetto delle prescrizioni di sicurezza. Inoltre alcuni sistemi necessitano di interventi di completamento per renderli funzionali o incrementarne la capacità⁶⁹.

Questa situazione è ascrivibile sia alla natura stessa degli enti che gestiscono queste infrastrutture sia alla scarsa chiarezza della strategia complessiva nel settore delle risorse idriche, che non consente la loro valorizzazione economica e patrimoniale a favore degli stessi enti pubblici. Infatti la maggior parte degli enti che gestiscono questi serbatoi sono direttamente le regioni, enti regionali non economici o consorzi di bonifica, con risorse finanziarie e tecniche limitate e che basano la loro capacità di spesa solamente su trasferimenti. In queste condizioni anche le novità introdotte dal nuovo metodo tariffario dell'ARERA, che si applica anche per l'approvvigionamento di acqua all'ingrosso per fini multipli, non hanno ad oggi comportato benefici in termini di investimenti nel

⁶⁸ Una interessante analisi del ruolo che la Cassa per il Mezzogiorno ha avuto nella fase iniziale dell'intervento straordinario è contenuta nel libro di Amedeo Lepore *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale. Un modello per lo sviluppo economico italiano*, Rubbettino, Editore, 2013.

⁶⁹ Recentemente a questo scopo sono stati assegnati dal CIPE a valere sui fondi FSC con due diverse delibere risorse finanziarie a fondo perduto per 293,9 MEuro e 174,0 MEuro, la maggioranza delle quali destinate ad infrastrutture localizzate nel Mezzogiorno.

settore e funzionalità del sistema, per mancanza di soggetti solidi in grado di assicurare il necessario reperimento sul mercato finanziario dei capitali necessari, considerando anche che l'attuale situazione di indebitamento pubblico non lascia presagire disponibilità a fondo perduto significative se paragonate alle esigenze⁷⁰. Le eccezioni in questo contesto sono rappresentate dai serbatoi ad uso idroelettrico, affidate direttamente ai concessionari, che potrebbero trovare una loro valorizzazione nel mercato dell'energia (sviluppo produzione energia rinnovabile, accumuli, servizi dispacciamento). Anche in questo caso la mancanza di una visione strategica complessiva di sistema genera diseconomie, non perseguendo una gestione integrata che consentirebbe un miglioramento della produttività delle opere per i diversi usi senza penalizzare quelli attuali.

L'introduzione, a partire da 2015, nel metodo tariffario dell'ARERA dei costi ambientali e delle risorse, cioè proprio i prezzi ombra connessi al mancato uso ottimale delle risorse, avrebbe dovuto rappresentare da una parte il punto di partenza del processo di emersione dei costi indotti dalle diseconomie nel sistema ma contestualmente l'occasione per un ripensamento complessivo dell'organizzazione del segmento. In ogni caso, al di là dell'iniziativa dell'ARERA che opera a valle delle scelte di politica energetica ed ambientale, la determinazione e il recupero dei costi ambientali e delle risorse è uno degli elementi caratterizzanti il Piano di Gestione del Distretto Idrografico, che dovevano essere approvati entro il 2015⁷¹ ai sensi della Direttiva CE/2000/60 e che rappresentava una precondizione per l'utilizzo delle risorse comunitarie del ciclo di programmazione 2014-2020. Nel Piano di Gestione avrebbero dovuto altresì essere definiti anche tutti i costi industriali di produzione dell'acqua (gestione, manutenzione e rinnovo) per tutti gli usi (civili, irrigui, industriali ed idroelettrici) e le modalità di copertura secondo il principio del *"full cost recovery"*, per evitare l'apertura di ulteriori procedure di infrazione da parte della Commissione Europea. I Piani di Gestione sono stati effettivamente redatti e approvati, ma tuttavia proprio la parte economica, e in particolare quella relativa alla stima dei costi ambientali e delle risorse è oggettivamente carente, anche nei distretti idrografici del Meridione (Appennino Meridionale, Sicilia e Sardegna).

La riorganizzazione del settore potrebbe anche essere occasione per aprire nuovi scenari nella utilizzazione di questi sistemi idrici che ne esaltino la valenza economica, rendendo interessante la partecipazione alla loro gestione di soggetti industriali con capacità tecniche ed economiche decisamente maggiori di quelle dei gestori attuali, partendo dalla valorizzazione di alcuni di essi. Infatti essi potrebbero servire come *"energy storage"* per l'accumulo di energia prodotta dalle fonti rinnovabili non regolabili e che la rete non può assorbire. Questo processo si basa su tecnologie molto

⁷⁰ Nella Legge di Bilancio 2019, come descritto in un paragrafo successivo, per il finanziamento del Piano Nazionale Idrico, sono state previste importanti risorse a fondo perduto, comunque limitate rispetto alle esigenze.

⁷¹ I Piani di Gestione dei 7 distretti idrografici sono stati tutti approvati anche se in ritardo di qualche anno.

collaudate e presenta un rendimento elevato e maggiore di quello delle batterie di accumulo, che comunque hanno più la funzione di bilanciamento della rete per equilibrare l'immissione diffusa di energia fotovoltaica. Applicazioni a larga scala di questa tecnica sono state fatte in altre aree, e particolarmente in California. In pratica si tratta di sfruttare i salti esistenti fra serbatoi in serie per sollevare acqua con pompe che possono poi essere utilizzate come turbine per produrre energia elettrica quando la rete è in grado di assorbirla. Nel caso di mancanza di serbatoi esistenti in serie, recenti studi hanno dimostrato in generale la validità economica di interventi che prevedono la costruzione di piccoli serbatoi (2-3 Mm³) nei pressi dell'invaso principale di adeguata capacità.

La realizzazione di questi sistemi di ripompaggio consentirebbe di stabilizzare la produzione di energia elettrica dai generatori eolici (la cui maggioranza è localizzata nelle regioni del Mezzogiorno e specificatamente in Puglia, Sicilia e Sardegna), con la conseguenza positiva di ottimizzare i risultati di una politica di incentivi che specialmente nel passato è stata decisamente generosa. Tuttavia questa prospettiva di uso va verificata nel contesto della Strategia Energetica Nazionale.

6.4. Ipotesi di sviluppo

La necessità di un intervento centrale specifico per il Mezzogiorno era e rimane, alla luce dello scenario rappresentato, probabilmente ineluttabile e ineludibile. Questo intervento deve comunque inserirsi in una strategia complessiva del settore, caratterizzandosi sia come acceleratore del processo di normalizzazione che come risposta ad esigenze specifiche di questa area del Paese.

Le linee strategiche sulle quali dovrebbe articolarsi questo intervento, che tengono conto delle interessanti novità introdotte dal Collegato Ambientale 2015 e con le Leggi di Bilancio 2018 e 2019, sono:

- riorganizzare la *governance* istituzionale in ambiti di dimensione regionale ove la scelta non è stata ancora fatta (Sicilia) con eventuali motivati subambiti provinciali, con dimensioni sufficienti per raggiungere economie di scala. Per ottenere questo risultato e il reale affidamento del servizio in coerenza con le normative vigenti vanno eventualmente attivati i poteri sostitutivi dello stato previsti dalla normativa vigente, e va operata l'esclusione da qualunque aiuto pubblico agli investimenti per i soggetti non conformi alla normativa; ARERA dovrebbe inoltre sanzionare le situazioni non conformi alle previsioni normative anche attraverso sistemi innovativi penalizzanti;

- implementare un modello tariffario, anche con una regolazione differenziata in relazione al diverso contesto, che applichi un'unica tariffa all'utenza per aree sempre più grandi (progressivamente ambito/bacino/distretto) e garantisca l'esclusivo riconoscimento dei costi efficienti attraverso sistemi perequativi;
- strutturare una soluzione per l'acqua all'ingrosso per usi multipli (civile, irriguo e industriale) a livello di distretto, verificando la fattibilità di una società a controllo pubblico che possa gestire le infrastrutture primarie per i diversi usi⁷²;
- assicurare un'assistenza tecnica centrale tramite strutture esistenti nella fase di avvio delle tecnostutture a livello regionale, negli ambiti dove le condizioni iniziali sono più arretrate, in termini organizzativi e di know-how specifico;
- attivare misure specifiche a servizio dell'intero Mezzogiorno per portare a regime il ciclo attivo, migliorando le modalità di misura e la bollettazione nelle aree sprovviste o deficitarie e riducendo la morosità attraverso adeguati strumenti organizzativi (ad esempio la creazione di un'unica *Billing Company*, partecipata da soggetti gestori con esperienze specifiche) e garantendo meccanismi di solidarietà nei confronti delle famiglie in difficoltà;
- introdurre la possibilità di applicare una tariffa virtuale⁷³ parzialmente a carico della fiscalità generale per agevolare l'avvio della gestione negli ambiti dove la differenza fra costi attuali e ricavi è più elevata;
- incentivare la concentrazione fra imprese per ambiti regionali o di distretto attraverso la creazione di un veicolo specializzato, coinvolgendo la CDP e altri fondi istituzionali, che acquistino quote dei soggetti gestori esistenti immettendo know-how e credibilità finanziaria sul modello di Aguas de Portugal, holding posseduta dallo stato portoghese;
- consentire, nella fase transitoria di avvio degli ambiti (5-10 anni), ove non esiste il gestore o la sua capacità industriale è troppo debole, altre forme di gestione del servizio idrico, quali la gestione operativa con investimenti a carico dell'ente concedente (come la francese *affermage*) e il *contract management*. Le procedure per la scelta del soggetto industriale che assume la gestione tecnica del contratto, che consentirebbero anche l'accesso a fondi di

⁷² Per bilanciare la mancanza di concorrenza occorre prevedere strumenti contrattuali che specifichino chiaramente ex-ante missione, risorse, obiettivi e forme di controllo sulle performance. La realizzazione degli investimenti deve essere affidata a soggetti terzi, anche utilizzando la finanza di progetto. La soluzione a controllo pubblico rappresenta certamente la proposta più appropriata; la partecipazione di soggetti finanziari istituzionali potrebbe essere analizzata successivamente verificandone la possibilità in coerenza con la legislazione vigente.

⁷³ Questa soluzione, applicata dalla World Bank nei paesi in via di sviluppo, dovrebbe ridursi nel tempo con l'incremento dell'efficienza del servizio e la riduzione progressiva della morosità. Tale agevolazione può anche essere intesa come anticipazione finanziaria da recuperare successivamente nel periodo di gestione.

coesione e/o garanzia, dovrebbero essere obbligatorie nel caso di società in perdita per più anni consecutivi o di fallimenti di affidamenti in concessione;

- regolare, e agevolare fiscalmente, con strumenti di finanza strutturata, quali la finanza di progetto, il finanziamento di singole opere facilmente enucleabili dal complesso del sistema idrico integrato (ad esempio grandi opere di approvvigionamento primario, impianti di potabilizzazione e di depurazione); questi processi, data la loro complessità, dovrebbero in ogni caso essere gestiti a livello centrale attraverso tecnostrutture specializzate, per evitare abusi e distorsione della concorrenza;
- attivare lo strumento dei costi efficienti e dell'analisi costi-benefici anche nella valutazione degli investimenti; in particolare questi strumenti dovrebbero essere applicati anche per l'assegnazione delle risorse a fondo perduto;
- utilizzare le risorse finanziarie nazionali o comunitarie prevedendo obbligatoriamente come cofinanziamento o garanzia dei piani degli investimenti dei soggetti gestori la leva tariffaria in linea con il metodo approvato dall'ARERA ed impedire che possano essere assegnate direttamente ai comuni con gestione in economia; in alternativa queste risorse finanziarie possono alimentare un fondo di rotazione;
- costituire un fondo di coesione destinato alle infrastrutture idriche nel Mezzogiorno⁷⁴ con priorità agli investimenti nel settore depurativo e nella riabilitazione delle reti di distribuzione, come un fondo rotativo alimentato per quota parte dalla fiscalità generale dello Stato e dalle risorse comunitarie; il fondo a regime potrebbe essere alimentato principalmente con le rate di restituzione dei capitali prestati, posto sotto il controllo dell'ARERA, e gestito da soggetti istituzionali quali la Cassa Servizi Energetici e Ambientali, la Cassa depositi e Prestiti e la BEI, che avrebbero anche il compito di selezionare i progetti da finanziare sulla base della loro validità tecnica e dell'analisi costi-benefici;
- promuovere un strumento finanziario (alimentato in modo da non consolidarlo nel debito pubblico e con capitale di debito sul mercato e accesso a specifici fondi UE per lo sviluppo) finalizzato prioritariamente a favorire l'aggregazione dei gestori esistenti e l'accesso al credito attraverso uno "strumento di garanzia" per ottenere condizioni interessanti anche in termini di tassi nel medio/lungo termine.

Per quanto riguarda l'approvvigionamento primario, come detto la soluzione più coerente con gli strumenti pianificatori vigenti (Direttiva CE/2000/60 e dlgs.152/2006) è la riorganizzazione del servizio nel Mezzogiorno per tutti gli usi in società uniche a livello di distretto idrografico.

⁷⁴ Tipo WIFIA US gestito da EPA.

Queste società avrebbero il compito di rinnovare, mantenere e completare i sistemi idrici esistenti, adottando un sistema tariffario omogeneo per distretto ed articolato per le diverse categorie di utenze secondo le linee guida stabilite dall'ARERA, sulla base delle linee strategiche fornite dai ministri interessati (MIT, MATTM, MEF, MIPAF e MISE). Alle stesse società potrebbe anche essere data la funzione di “*Energy Storage*” delle energie rinnovabile, utilizzando impianti esistenti o eventualmente costruendone nuovi di ridotte dimensioni. Questa proposta deve essere confrontata con l'ARERA e con il MISE, considerando anche l'impatto che un progetto di questo tipo avrebbe sulle politiche energetiche, sui sistemi di incentivi in atto e sulla regolazione e quindi, in definitiva, sull'assetto industriale del comparto.

Le società dovrebbero quindi essere al massimo 3 (Distretto Appennino Meridionale⁷⁵, Sicilia e Sardegna) con concessioni molto lunghe (40-50 anni) e necessariamente a controllo pubblico, con la partecipazione dello Stato e delle Regioni interessate; va analizzata l'opportunità della partecipazione alle società di investitori di lungo termine (ad esempio CDP, F2I, Fondi Pensione, etc) e di soggetti industriali per conferire le necessarie capacità tecniche ed economiche che possono assicurare gli investitori. In ogni caso il partner tecnologico va scelto attraverso procedure coerenti con la normativa italiana ed europea del settore.

In una relazione prodotta da un gruppo di studio di Astrid nel 2015⁷⁶ si immaginava «una progressiva implementazione del riordino del segmento partendo in tempi brevi nel Distretto Meridionale dalla costituzione di una società pubblica unica in Puglia e Basilicata che derivi dalla unificazione di EIPLI e Acqua S.p.A. In una seconda fase il soggetto costituito può coinvolgere anche le regioni Molise e Campania con percorsi compatibili con le attuali preesistenze. Va inoltre analizzata la possibilità di estendere l'operatività di questa società anche alla Calabria, in funzione anche dell'evoluzione di Sorical S.p.A, la cui precaria situazione societaria è già stata evidenziata.

Nel Distretto Sardegna si tratterebbe invece di trasformare ENAS in società ed aprire la partecipazione agli altri soggetti istituzionali e industriali. Nel Distretto Sicilia, diversamente, questa società di distretto va costituita, partendo comunque dall'analisi del ruolo attuale di Siciliacque S.p.A. e dai rapporti possibili con questa realtà industriale nel rispetto della normativa comunitaria».

Come descritto nel prossimo paragrafo, la normativa introdotta nella Legge di Bilancio 2018 e dal Decreto Sblocca Italia rende possibile una soluzione coordinata per tutto il Distretto dell'Appennino Meridionale, che tuttavia non è stata ancora attivata.

⁷⁵ Comprende il Lazio Meridionale (bacino Liri-Garigliano-Volturno), Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria)

⁷⁶ Relazione “Stato attuale e prospettive dei servizi idrici nel Mezzogiorno”, redatta da Claudio Cosentino, Mario Rosario Mazzola e Adolfo Spaziani nel 2015 per il Gruppo di studio sui servizi idrici di Astrid.

7. GLI STRUMENTI DI FINANZIAMENTO E IL RUOLO DEGLI INVESTITORI ISTITUZIONALI

7.1 Le novità introdotte dal Collegato Ambientale 2015 e dalle Leggi di Bilancio 2018 e 2019

La legge 28 dicembre 2015 n. 221 (Collegato Ambientale) ha introdotto alcune importanti previsioni normative per la gestione del servizio idrico, e in particolare il fondo di garanzia delle opere Idriche (art.58), la tariffa sociale del servizio idrico integrato (art.60) e le disposizioni in materia di morosità nel servizio idrico integrato (art.61).

Le previsioni contenute nell'art.60 hanno trovato applicazione nel DPCM del 13 ottobre 2016, e successivamente nella Deliberazione AEEGSI 897/2017/R/IDR del 21 dicembre 2017 e nella Deliberazione ARERA 227/2018/R/IDR del 5 aprile 2018, mentre quelle dell'art.61 nel DPCM del 29 agosto 2016 e successivamente nel Documento per la consultazione AEEGSI 603/2017/R/IDR del 3 agosto 2017 e nel Documento per la consultazione ARERA 80/2018/R/IDR del 8 febbraio 2018. In data 30 maggio 2019 è stato emanato il DPCM applicativo dell'art.58, che tiene anche conto delle previsioni integrative contenute nella Legge di Bilancio 2018, che sono più avanti descritte.

Questa legge prevede all'art. 1 comma 516, come modificato dall'art.1 comma 153 della Legge di Bilancio 2019, l'adozione di un Piano Nazionale di interventi nel settore idrico, ai fini della «programmazione e realizzazione degli interventi necessari alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della siccità e per promuovere il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche, anche al fine di contrastare la dispersione delle risorse idriche con preferenza per gli interventi che presentano tra loro sinergie e complementarità tenuto conto dei Piani di gestione delle acque predisposti dalle Autorità di distretto, ai sensi del decreto legislativo n. 152 del 2006». Questo Piano è articolato nelle sezioni “acquedotti” e “invasi” e in prima applicazione avrebbe dovuto essere approvato entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge con DPCM 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 delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, con il Ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo e con il Ministro dell'Economia e delle Fnanze, sentita l'ARERA e previa l'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1007, n.281. Il Piano Nazionale è aggiornato di norma ogni 2 anni e può essere approvato per stralci. I successivi commi 517 e 518 determinano le modalità di definizione rispettivamente della sezione “acquedotti” da parte dell'ARERA e della sezione “invasi” da parte del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti, mentre il comma 519 impone ai soggetti responsabili della realizzazione degli interventi di adeguare i propri strumenti di pianificazione e

programmazione entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del DPCM. Il comma 520 assegna all'ARERA il monitoraggio e l'assistenza degli enti di governo dell'ambito e degli altri soggetti responsabili degli interventi della sezione "acquedotti", avvalendosi anche della Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali. Il comma 521 stabilisce che gli interventi contenuti nel Piano Nazionale sono finanziati con le risorse disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, e che possono essere assistiti dalla garanzia del Fondo di cui all'art.58 della legge 28 dicembre 2015, n.221, e il comma 522 modifica lo stesso art. 58 aggiungendo al comma 1 la frase «Gli interventi del Fondo di Garanzia sono assistiti dalla garanzia dello Stato, quale garanzia di ultima istanza, secondo criteri, condizioni e modalità stabiliti con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, da adottare entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 2».

Nelle more della definizione del Piano Nazionale di cui al comma 516, il comma 523 consente l'adozione, con Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), di concerto con il Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, di un Piano Straordinario per la realizzazione degli «interventi urgenti in stato di progettazione definitiva, con priorità per quelli in stato di progettazione esecutiva, riguardanti gli invasi multiobiettivo e il risparmio di acqua negli usi agricoli e civili». Questo piano, che è stato recentemente definito dal MIT e finanziato per 250 milioni di euro, confluisce in quello nazionale e i soggetti realizzatori possono avvalersi di enti pubblici e società *in house* delle amministrazioni centrali dello Stato, dotate di specifica competenza tecnica, e per la sua realizzazione è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2018 al 2022.

Il comma 155 dell'art.1 della Legge di Bilancio 2019, per l'attuazione di un primo stralcio del Piano nazionale di interventi nel settore idrico e per il finanziamento della progettazione di interventi considerati strategici nel medesimo Piano, autorizzata la spesa di 100 milioni di euro annui per gli anni dal 2019 al 2028, di cui 60 milioni di euro annui per la sezione "invasi" e i rimanenti 40 milioni per la sezione "acquedotti". Allo stato attuale con DPCM del 17 aprile 2019 è stata già ripartita dal MIT la prima annualità di 60 milioni, mentre da parte dell'ARERA è in corso la definizione dello stralcio di 80 milioni relativo alle prime due annualità. Queste risorse finanziarie a fondo perduto si aggiungono a quelle stanziare da due Delibere CIPE del 2018, che finanziano per un importo complessivo di 467 milioni di euro interventi di manutenzione straordinaria e completamento di molti serbatoi esistenti, in gran parte localizzati nell'Italia Meridionale e Insulare.

Infine i commi 524 e 52, come modificati dall'art.1 comma 153 della Legge di Bilancio 2019, identificano il sistema di monitoraggio degli interventi e assegnano al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per la sezione "invasi" e all'ARERA per la sezione "acquedotti" il compito di

segnalare inerzie e inadempimenti, e di proporre interventi correttivi, che possono anche condurre alla nomina di commissari, identificati nel Segretario dell'Autorità di Distretto nel quale ricade il progetto oggetto del commissariamento.

La normativa introdotta dalla Legge di Bilancio 2018 rappresenta quindi una interessante innovazione nelle procedure di finanziamento finora adottate, in quanto prevede un piano organico che dovrebbe consentire una visione ordinata e continuativamente aggiornata, nel quale convogliare le risorse finanziarie disponibili. In quest'ottica appare logico che il Piano comprenda anche gli interventi relativi ad invasi ed acquedotti previsti nei Patti per il Sud, nel PON Ambiente, e negli altri programmi già finanziati dal CIPE e dalle risorse comunitarie. Trattandosi di un piano con valenza programmatica e sistematica, la visione complessiva deve comprendere anche questi interventi, anche per inquadrare la loro efficienza e quella degli interventi identificati con le procedure prescritte dalla Legge di Bilancio 2018 e sopra riassunte. Si tratta fra l'altro di importi ingenti già impegnati, che spesso non hanno avuto la corretta valutazione a livello di sistema idrico.

Va comunque evidenziato che la prevista divisione in sezioni "invasi" e "acquedotti" è in molti casi inadatta, in quanto i sistemi idrici sono strutture unitarie che collegano centri di domanda e offerta, e la valutazione dell'impatto del singolo intervento è fuorviante se non viene effettuata a livello di sistema nel suo complesso. Intervenire su un invaso senza verificare se è contestualmente necessario completare il sistema di adduzione a valle, oppure incrementare l'offerta di risorsa idrica senza analizzare l'alternativa di ridurre le perdite del sistema di distribuzione alimentato sono esempi non solamente di errori concettuali ma di inaccettabile spreco di risorse. Sempre nel rispetto delle competenze istituzionali definite dalla legge, è necessario quindi una valutazione unitaria degli interventi, che può essere perseguita con la redazione di "Linee guida" valide per tutti gli interventi e la cui redazione può essere prevista nel DPCM di approvazione del Piano a carico dei soggetti istituzionali centrali già previsti per la redazione del Piano nazionale. Queste linee guida dovrebbero descrivere una procedura di valutazione semplificata che segue i principi base dell'analisi costi-benefici o costi-efficacia, imponendo ai progetti che superano i 20 milioni di euro una valutazione più approfondita come dalla "Guida all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento" della Commissione Europea o di altri strumenti similari già disponibili. Alla valutazione semplificata avrebbero dovuto essere sottoposti anche gli interventi contenuti nel Piano straordinario di cui al comma 523, per criteri di omogeneità e per evitare che la caratteristica di livello avanzato di progettazione non oscuri quella principale di utilità progettuale. Per evitare che la eccessiva centralizzazione della procedura proposta diventi un ostacolo alla sua efficienza generando ritardi

nella realizzazione delle opere si potrebbe prevedere il coinvolgimento nel processo di valutazione delle Autorità di Distretto Idrografico, di CDP e di BEI.

Un altro aspetto importante è quello finanziario come ipotizzato nei commi 521 e 522. L'impostazione base dovrebbe essere che concorrono al finanziamento del Piano Nazionale sia le risorse finanziarie a fondo perduto disponibili che quelle tariffarie, e il Fondo di Garanzia rappresenta un importante strumento per attivare un reale effetto leva. Il ruolo di ARERA in questo contesto è essenziale, in quanto approva i singoli PEF proposti dagli EGATO del servizio idrico integrato e ai sensi della legislazione istitutiva definisce anche la tariffa per l'acqua all'ingrosso per i sistemi multiobiettivo. In altre parole le risorse a fondo perduto dovrebbero essere integrative di quelle tariffarie e la possibilità di utilizzare il Fondo di Garanzia dovrebbe consentire un intervento da parte di investitori istituzionali e del settore con tassi di interesse più contenuti⁷⁷. Il decreto previsto al comma 522 potrebbe essere lo strumento più adatto per definire le modalità operative per un uso ottimale del Fondo e delle risorse finanziarie disponibili e attivabili adesso e in futuro.

Tuttavia la validazione dei progetti e l'efficienza e chiarezza nel tempo del sistema di finanziamento sono condizioni necessarie ma non sufficienti per il successo del Piano. Infatti è indispensabile la valutazione anche delle capacità realizzativa e della credibilità dei soggetti individuati come beneficiari degli interventi. Questo problema è molto presente nel Mezzogiorno continentale e insulare, che è l'area dove sono concentrati la maggior parte degli interventi relativi agli obiettivi del Piano Nazionale di cui al comma 516. Una possibile soluzione è rappresentata dalla società prevista al comma 905 della stessa Legge di Bilancio 2018⁷⁸, che avrebbe dovuto essere costituita entro il 30 giugno 2018 in sostituzione dell'EIPLI, la cui liquidazione, già deliberata nella Finanziaria 2012, è ulteriormente ribadita nel comma 904. La società, che inizialmente dovrebbe gestire le opere attualmente di competenza dell'EIPLI, è costituita dallo Stato, partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che esercita i diritti di socio di concerto, per quanto di competenza, con il Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Mezzogiorno, il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Alla società possono partecipare le regioni Basilicata, Campania e Puglia, che possono altresì conferire alla società ulteriori infrastrutture di approvvigionamento dei sistemi idrici alimentate da trasferimento di acqua fra regioni diverse. A questa società possono altresì partecipare le altre regioni

⁷⁷ Il modello di finanziamento proposto è simile a quello del Drinking Water State Revolving Fund e del Clean Water State Revolving Fund gestiti in USA dall'Environmental Protection Agency (EPA).

⁷⁸ Come modificata dall'art.1 comma 154 della Legge di Bilancio 2019 e dall'art.24 del decreto-legge 30 aprile 2019 n.34 (Cresci Italia) come modificato dalla legge di conversione 28 giugno 2019, n.58.

del distretto idrografico dell'Appennino Meridionale, interessate ai trasferimenti idrici fra regioni del Distretto, e cioè Calabria, Lazio e Molise. La norma altresì prevede che la tariffa idrica che il nuovo soggetto deve applicare agli utenti sia stabilita da ARERA.

Questa società, partendo dal perimetro di EIPLI avrebbe immediatamente il compito di avviare gli investimenti previsti nel Piano Nazionale e di gestire gli impianti attualmente di competenze dell'ente da mettere in liquidazione. Alla società, costituita come da comma 905, potrebbero essere opportuna anche la partecipazione di società *in house* delle amministrazioni centrali dello Stato, dotate di specifica competenza tecnica, il cui coinvolgimento anche non diretto potrebbe risultare molto utile nella fase di *start up* della società. In una fase successiva le regioni Basilicata, Campania e Puglia potrebbero entrare nella compagine conferendo le infrastrutture di acqua all'ingrosso gestite attualmente da altri gestori, quali consorzi di bonifica e altre strutture regionali non adeguatamente attrezzate. In particolare potrebbero essere conferite al nuovo soggetto da parte della Regione Basilicata le attività di Acqua Spa in liquidazione e dei Consorzi di Bonifica limitatamente agli invasi e alla grande adduzione e da parte della Regione Campania la gestione del serbatoio di Campolattaro e dell'Acquedotto Campano, e alla scadenza della concessione in essere anche quello dell'Acquedotto della Campania Occidentale. La Regione Puglia, oltre agli invasi e le infrastrutture per la grande adduzione gestite attualmente dai Consorzi di Bonifica, potrebbe conferire anche il ramo di azienda di AQP SpA che si occupa della grande adduzione sino ai serbatoi cittadini, dotando quindi la nuova società anche di competenze tecniche specialistiche nella gestione dei grandi adduttori idrici.

In una fase ulteriore la Regione Molise potrebbe conferire a questa società quote o l'intero pacchetto azionario di Molise Acqua S.p.A. entrando nella sua compagine e esiste la possibilità di estendere l'operatività della costituenda società anche alla Regione Calabria, acquisendo le opere attualmente gestite da Sorical S.p.A., sempre a fronte della partecipazione di questa regione alla società idrica di distretto.

Un altro possibile sviluppo societario è quello delle acquisizioni di quote minoritarie di società assegnatarie del servizio idrico integrato nel distretto meridionale. Questa evoluzione, la cui fattibilità giuridica deve comunque essere verificata, farebbe assumere alla società, limitatamente al Distretto Appennino Meridionale, lo stesso ruolo che ha Aguas de Portugal in Portogallo⁷⁹.

Un percorso analogo a quello della società di cui al comma 905 potrebbe essere attivato nel Distretto Sardegna, in quanto si tratterebbe di trasformare ENAS in società ed aprire la partecipazione ad altri soggetti istituzionali, quali la stessa costituenda società del Distretto Appennino Meridionale.

⁷⁹ Per una concisa analisi delle caratteristiche di questa società vedi il successivo paragrafo 3.3.3.2.

Nel Distretto Sicilia, diversamente, una società di distretto va costituita, al posto della poco efficace gestione diretta da parte della regione delle infrastrutture idriche all'ingrosso. Per seguire questo percorso, occorre comunque partire dall'analisi del ruolo attuale di Siciliacque S.p.A. e dalla sua composizione azionaria, verificando la disponibilità del socio privato alla cessione di quote ad altri soggetti istituzionali o alla stessa costituenda società del Distretto Appennino Meridionale. A valle di questa operazione la Regione Sicilia potrebbe conferire a Siciliacque S.p.A. gli invasi e le infrastrutture di grande adduzione attualmente in gestione diretta, realizzando anche in Sicilia lo stesso schema organizzativo ipotizzato per gli altri distretti idrografici meridionali.

Il controllo pubblico dello sviluppo ipotizzato a livello di distretti è indispensabile ma deve essere sottratto ad una sovrapposizione di competenze e ruoli e nella prima fase con un ruolo dello stato centrale determinante. Solo così il diritto ad un bene essenziale come l'acqua diviene reale.

Sono auspicabili anche forme di partecipazione attiva a livello territoriale da parte delle popolazioni interessate, ma devono rispondere anche esse ai principi di solidarietà territoriale ed al superamento del debito infrastrutturale a carico delle future generazioni che caratterizza l'attuale situazione.

7.2. Il finanziamento del SII: il ruolo del sistema bancario e degli investitori istituzionali

Il fabbisogno di investimenti nel settore idrico italiano richiede una elevata mole di risorse finanziarie che il sistema da solo non può generare, almeno nel breve termine. Il ricorso al sistema creditizio e finanziario è ineludibile se si vogliono raggiungere obiettivi ambiziosi.

Il nuovo contesto regolatorio avviato nel 2013 con la regolazione affidata ad un'Autorità indipendente sembra aver posto le condizioni per un cambiamento di regime riguardo all'attrattività del settore da parte del sistema bancario e finanziario.

Non è ridondante ricordare che la prima vera riforma del settore idrico nel nostro Paese risale alla metà anni novanta (L.36/94 conosciuta come legge Galli) si era trascinata per diversi anni senza mai giungere ad una applicazione compiuta ed aveva poi subito, tra il 2010 e il 2012, ulteriori rallentamenti dovuti sia al lento processo di riforma delle ex Autorità d'Ambito (oggi Enti di Governo d'Ambito o EGATO), più volte procrastinata, sia ai risultati del Referendum abrogativo del giugno 2011, che aveva posto in discussione la remunerazione (fissa) del capitale investito nella misura individuata proprio dalla Legge Galli. Il settore aveva dunque subito l'onta dello screditamento relativo ad una mancanza di affidabilità facendo venir meno la fiducia da parte del sistema finanziario,

in particolare in quei contesti geografici privi di una *governance* credibile e di operatori a carattere industriale.

Oggi la situazione appare significativamente mutata e il settore idrico si trova indubbiamente in una chiara fase di rilancio dopo che la regolazione è stata affidata ad ARERA.

Pur tuttavia, la transizione tra il vecchio e il nuovo sistema trova ancora dei freni a penetrare nei “gangli” nel sistema, in particolare in quelle aree del paese ove ancora persiste un coacervo di gestioni in economia sulle quali la nuova regolazione trova un terreno di elezione meno fertile.

A 5 anni dall’avvio della nuova regolazione ci si domanda se il percorso di trasformazione organizzativa e regolatoria del settore idrico a legislazione vigente in Italia abbia ormai varcato un punto di irreversibilità tale per cui il sistema bancario e finanziario possa sentirsi relativamente “sicuro” nel sostenere il settore o se invece sia ancora ostacoli al fiorire di un rapporto più stringente tra istituti finanziari e settore idrico.

Se fino ad un paio di anni fa ci si chiedeva se il mondo bancario e finanziario avesse saputo cogliere appieno le potenzialità che può esprimere il settore idrico o se invece aleggiasse ancora un certo grado di diffidenza che tendesse a frenare il flusso di liquidità a disposizione del sistema bancario e finanziario verso investimenti infrastrutturali di lunga durata, oggi le condizioni appaiono ideali anche a seguito della “pulizia” dei bilanci bancari dai crediti non performanti avvenuta nell’ultimo biennio.

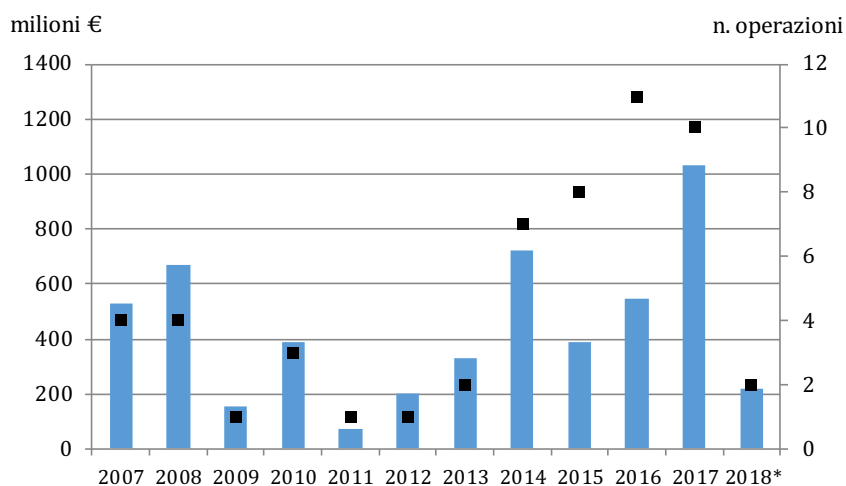
In effetti i dati che arrivano dal Laboratorio SPL di REF Ricerche⁸⁰ sembrano confermare un’accelerazione dell’attività del mercato bancario e finanziario a riprova della capacità della regolazione nazionale di creare le condizioni per un ritorno della fiducia: il 2017 è stato il primo anno in cui si è superata la soglia del miliardo di euro di finanziamenti al servizio idrico. Da sottolineare importanti novità, come il ricorso al mercato obbligazionario con l’emissione di bond e mini-bond e l’impegno di BEI nel finanziamento di progetti di minori dimensioni, sostenuti dalle garanzie del piano Junker. Significativo in questo senso il prestito di 20 milioni di euro concesso dalla BEI ad AMAP per la realizzazione di investimenti nel settore idrico e di trattamento delle acque reflue nella provincia di Palermo. I primi mesi del 2018 con solo due operazioni di circa 100 milioni di euro ciascuna, finanziate esclusivamente da banche, sembrerebbero suggerire un momento di pausa, in attesa che i piani degli investimenti vengano rivisti, anche in maniera significativa, per rispondere alle esigenze della regolazione in tema di qualità tecnica.

⁸⁰ Per un approfondimento si rimanda a “Finanza e gestioni industriali: è il momento del Sud, giugno 2018”, Laboratorio REF Ricerche, Contributo n. 100, giugno 2017.

Le informazioni raccolte, che fanno comunque riferimento ai maggiori gruppi bancari e finanziari, testimoniano che l'avvento della regolazione indipendente, unitamente ad una serie di regole che ne sono scaturite, ha suscitato un rinnovato interesse per il settore. Non è forse un caso che la riduzione del valore medio delle operazioni di finanziamento possa testimoniare una evoluzione del sistema in cui ad attrarre risorse finanziarie esterne non siano solo i grandi gruppi, anche quotati in borsa, ma anche le realtà medio-piccole, purché gestite in maniera industriale ed efficiente.

Operazioni di finanziamento nel settore idrico

(2007- maggio 2018)



*Nel dato 2018 non è inclusa l'emissione in due tranche di un bond da parte di ACEA per un valore complessivo di 1 miliardo di euro

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF ricerche su dati gestori, banche

Le forme di finanziamento attivate dai gestori idrici (2013-maggio 2018)

(milioni di euro)

	Banche	Bond	BEI
2013	32	-	300
2014	28	-	695
2015	278	15	95
2016	13	5	528
2017	-	708	325
2018	222	-	-
Tot.	572	728	1.943

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati Ofwat

Il caso di Palermo ad oggi appare come la classica “rondine” isolata, ed è evidente che il Mezzogiorno deve essere chiamato a fare un salto di qualità significativo per rendersi appetibile agli occhi del sistema bancario, in particolare nella qualità della *governance* locale e nella capacità dei gestori di “aggreddire” il problema della morosità.

In effetti il rischio *governance* locale appare ancora pesare sulla fiducia del sistema bancario e finanziario. Come noto infatti ARERA definisce regole e criteri che valgono sull'intero territorio nazionale, ma loro declinazione a livello di ambito locale può comportare un certo grado di discrezionalità (anche se comunque sub giudice da parte della stessa ARERA). Tuttavia il rischio regolatorio locale risulta di intensità maggiore di quello nazionale, perché ingloba una qualche alea di incertezza relativa alle istanze degli enti locali espressi attraverso gli EGATO, in particolare per quanto concerne il contenimento degli sviluppi tariffari. Il modello di regolazione multilivello presenta dunque ancora alcune ambiguità accentuate ancora dal conflitto di interesse in cui molto spesso versano i regolatori locali i cui componenti sono anche espressione degli azionisti del gestore vigilato (in particolare nei casi di affidamenti a società miste oppure a imprese interamente pubbliche). Ne deriva una confusione tra funzioni di regolazione e di gestione del servizio, che genera segnali distorti e contraddittori per il *management*, e conseguentemente sulla percezione di affidabilità che gli eventuali investitori possono avere dell'azienda da finanziare.

Strettamente correlato al rischio *governance* è quello relativo alla morosità, un aspetto particolarmente sentito dal sistema creditizio. Nonostante infatti ARERA vi abbia messo mano riconoscendo livelli standard di morosità in tariffa, in alcune aree del paese, principalmente del Mezzogiorno, il tasso di mancato pagamento raggiunge percentuali ben superiori, riducendo drasticamente i flussi di cassa incassati dai gestori. Gli ultimi interventi di ARERA in tema di sostegno alle famiglie economicamente disagiate alla spesa per la fornitura del SII vanno nella giusta direzione anche se sarebbe auspicabile la promozione di ulteriori sforzi lungo questa direzione.

7.3. Le modalità di finanziamento

Il fabbisogno finanziario dei soggetti che a diverso titolo operano nel settore idrico (i.e. gestori, grossisti) è prevalentemente riferibile ad investimenti per la realizzazione d'interventi di natura strutturale (i.e. nuovi impianti, interconnessioni, ampliamenti dighe etc..) e/o di manutenzioni straordinarie, piuttosto che al finanziamento della spesa corrente.⁸¹

Gli operatori attivi nell'ambito del servizio idrico integrato sono sia enti pubblici (in particolare Comuni) che operano tramite gestione diretta del servizio, sia gestori ammissibili ai sensi della normativa vigente, ovvero società *in-house*, società miste oppure private (i "Gestori"). Attualmente oltre l'85% degli operatori è costituito da società prevalentemente a controllo pubblico ("gestioni pubbliche" e "gestioni miste").⁸²

⁸¹ MIT (2008), "Il Project Financing nel servizio idrico integrato".

⁸² REF, "Quale riforma per il settore idrico in Italia", 14 novembre 2018.

Il finanziamento degli investimenti, può avere luogo, oltre che attraverso l'*equity*, facendo ricorso a due fonti di finanziamento, da impiegare in modo complementare per assicurare un corretto equilibrio tra necessità di investimenti e sostenibilità della tariffa:

- i contributi pubblici, che rappresentano una risorsa scarsa derivante dalla fiscalità generale,
- la tariffa definita in coerenza con i principi del quadro regolatorio nazionale ed europeo.

Il ricorso all'*equity* nel caso dei gestori a partecipazione pubblica, oppure allo stanziamento di mezzi propri dei comuni nel caso di gestioni dirette, diventa particolarmente complesso in considerazione della ridotta disponibilità di risorse. Tale situazione ha origine nella crisi economico finanziaria del 2009/2010 che, insieme ai vincoli del pareggio di bilancio, ha significativamente contribuito a ridurre la spesa in infrastrutture.⁸³

Qualora l'operatore, in assenza di contributi pubblici sufficienti e della disponibilità di risorse proprie/*equity*, volesse finanziare gli investimenti attraverso la tariffa dovrebbe fare ricorso al mercato del debito al fine di anticipare l'esborso finanziario, rispetto ad una tariffa che è riconosciuta dagli utenti in forma dilazionata nel tempo.

Caratteristiche frequenti degli investimenti nelle opere idriche sono l'ammontare elevato ed i lunghi tempi di rientro. In tale contesto, il flusso dei ricavi da tariffa dovrebbe presentare una prevedibilità adeguata, in grado di offrire garanzie sul rimborso del debito agli investitori. L'avvento della regolazione indipendente promossa dall'ARERA ha offerto alcune certezze in proposito attraverso il Metodo Tariffario Idrico (MTI), tuttavia il recepimento di tale metodo è ancora limitato ai 2/3 della popolazione, contribuendo alla scarsa attrattività degli investimenti nel settore.⁸⁴

Per quanto riguarda le fonti di finanziamento, le gestioni dirette che fanno capo ad Enti locali, possono accedere al debito per il finanziamento della spesa per investimenti, nella misura in cui viene verificata la sostenibilità degli oneri finanziari rispetto alle entrate,⁸⁵ nonché l'equilibrio di bilancio negli anni precedenti. È ragionevole ritenere che, come per il ricorso all'*equity*, le condizioni economico-patrimoniali dei suddetti Enti ed i vincoli del pareggio di bilancio abbiano limitato l'accesso al finanziamento anche per gli investimenti nel settore idrico.⁸⁶

⁸³ CDP, "Rapporto sulla Finanza Locale 3/2017": si evidenzia una contrazione del 26% nel periodo 2007-2015, con un calo da 21 miliardi di euro nel 2007 a 16 miliardi di euro nel 2015

⁸⁴ Il primo Metodo Tariffario Idrico (MTI-1), è stato pubblicato da ARERA nel dicembre 2013, il secondo (MTI-2) nel dicembre 2015; il terzo (MTI-3) è previsto nel dicembre 2019.

⁸⁵ A tal fine la normativa in capo agli Enti locali richiede il rispetto del limite del 10% nel rapporto tra oneri finanziari ed entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno.

⁸⁶ CDP, "Rapporto sulla Finanza Locale 3/2017": L'indebitamento degli Enti Locali ha subito una variazione negativa di 22 miliardi di euro tra il 2007 e il 2016. Una causa parziale di questo calo è il limitato accesso a nuovi mutui e prestiti da parte degli Enti Locali, che, nonostante spazi di manovra più ampi in seguito alla revisione del Patto di Stabilità Interno, hanno visto ridursi il volume di prestiti concessi tra il 2015 e il 2016.

I Gestori possono ricorrere al mercato del debito attraverso differenti strutture di finanziamento, prevalentemente riconducibili a corporate, *project financing* ed all'emissione obbligazionaria. L'applicazione di una piuttosto che dell'altra struttura dipende dal merito di credito del prestatore, dalla presenza o meno di un rating, dal sottostante e dalla durata del finanziamento richiesto.

In generale, il presupposto per l'accessibilità al finanziamento da parte del gestore è la prevedibilità del flusso dei ricavi. Pertanto, è ragionevole ritenere che l'avvento della regolazione indipendente promossa da ARERA abbia offerto, attraverso il Metodo Tariffario Idrico (MTI), stabilità delle regole e prevedibilità dei flussi, riducendo significativamente il grado di rischio degli investimenti e favorendo l'attrazione di capitali privati⁸⁷.

Nel contesto di ciascun affidamento o sottoscrizione, oltre alle criticità degli investimenti infrastrutturali - riferibili prevalentemente a rischi di costruzione e gestione, che possono dare luogo ad esempio allo sfioramento dei costi preventivati o a ritardi nella fase di costruzione non stimati nella progettazione - i finanziatori devono valutare le criticità tipiche del settore, tra cui si segnalano:

- criticità dimensionali, con conseguente basso livello di patrimonializzazione degli operatori⁸⁸;
- di *governance*/regolatorie riferibili (i) allo stato di attuazione della *governance*⁸⁹, (ii) al livello della tariffa, e (iii) al livello di morosità degli utenti nel pagamento della tariffa;
- rischio di fine concessione che sussiste, nonostante gli interventi di ARERA in tal senso, in un rischio riferibile ai casi in cui la vita utile regolatoria dell'asset da finanziare supera la durata residua dell'affidamento. In tale situazione il dimensionamento del relativo finanziamento considera solo i flussi di cassa generati entro la fine della concessione in quanto i finanziatori hanno difficoltà ad assumere il rischio relativo al valore di subentro a copertura del debito residuo e al subentro del nuovo gestore - con un grado di affidabilità potenzialmente inferiore - nelle obbligazioni del gestore uscente.

⁸⁷ Erogati come *equity* e/o obbligazioni.

⁸⁸ La frammentazione degli operatori (titolari o meno di affidamenti) non contribuisce al raggiungimento delle dimensioni minime efficienti, presupposto per il dispiegarsi delle economie di scala (da *Il settore idrico italiano: strategie e modelli di business*, A. Gilardoni, A. Marangoni – 2004). In tale contesto, i progressi nel processo di razionalizzazione, attraverso il completamento degli affidamenti ai gestori unici e la riduzione del numero di operatori potrebbe avvantaggiare la finanziabilità degli investimenti, contribuendo a migliorare la redditività delle gestioni.

⁸⁹ Dall'analisi della *governance* del servizio idrico integrato, emerge un'attuazione ancora incompleta del disegno normativo⁸⁹, destinato ad impattare sul settore, incentivando l'accentramento delle funzioni di regolazione e controllo e favorendo il consolidamento delle gestioni. L'ultima Relazione semestrale ARERA (Relazione 368/2018/IDR) delinea *l'esigenza di prosecuzione del processo di razionalizzazione ... secondo le previsioni della normativa vigente*. Ad oggi, risultano costituiti Enti di Governo d'ambito conformi alla normativa vigente in 45 ambiti a fronte dei 62 ambiti complessivi che rappresentano comunque il risultato di un progressivo consolidamento rispetto ai 71 ambiti del 2015. Dalla Relazione citata emerge la presenza di circa 10 ambiti in cui si registrano i mancati affidamenti al gestore d'ambito e in cui si stima operino circa 1300 gestioni in economia, ovvero gestioni dirette da parte dei singoli comuni.

La mitigazione delle criticità di cui sopra, facilitando l'accesso alle diverse forme di finanziamento, consentirebbe di attrarre maggiori capitali privati e favorirebbe la realizzazione degli investimenti.

I rischi sopra elencati presentano un impatto differente sulle modalità di finanziamento dei gestori, riconducibili prevalentemente ai finanziamenti di tipo *corporate* e al *project financing*. In particolare, il ricorso a finanziamenti di tipo “Corporate” è limitato dalla (i) dimensione inefficiente dei gestori, che ne condiziona il merito di credito, dai (ii) lunghi tempi di rientro di investimenti in infrastrutture con una vita utile media compresa tra i 15 ed i 25 anni, e (iii) dalla natura demaniale delle opere su cui non è possibile costituire garanzie reali. Tali criticità hanno nel tempo avvantaggiato l'utilizzo del *project financing*, la cui struttura di pagamento, strettamente legata ai flussi di cassa specifici del progetto finanziato, concede maggiore flessibilità pur risentendo dell'incertezza regolatoria di cui sopra.

Dall'avvio della regolazione di ARERA, stanno trovando sempre più spazio le emissioni obbligazionarie. Dal punto di vista delle fonti, oltre alla raccolta tipica di ogni investitore, si segnalano iniziative di raccolta dedicata da parte di investitori, quale Cassa depositi e prestiti S.p.A. (CDP) che nel mese di settembre 2018, ha emesso un *Sustainability “Hydro” Bond* da 500 milioni di euro.⁹⁰ I fondi derivanti dal *Sustainability “Hydro” Bond* sono diretti a fornire risorse per il finanziamento di investimenti nel settore idrico del Paese, favorendo così la realizzazione e l'ammodernamento delle infrastrutture e contribuendo a colmare il rilevante deficit infrastrutturale che caratterizza tale settore.

7.4. Modelli di finanziamento: esperienze estere

Dagli approfondimenti svolti da CDP sulle esperienze internazionali, sono stati individuati due modelli di finanziamento nel settore idrico, che sono interessanti anche nella situazione italiana: (i) il modello *Thames Tideway Tunnel*, con cui il decisore pubblico ha sottratto la realizzazione dell'opera al gestore territorialmente competente, assegnando ad un soggetto terzo, selezionato attraverso una gara, la realizzazione, la proprietà e la gestione dell'opera; e (ii) il modello portoghese di Aguas de Portugal (AdP), holding partecipata da *Caixa Geral de Depositos* che gestisce l'intero ciclo del servizio idrico per circa l'80% della popolazione portoghese ed è attiva con partecipazioni con enti locali di diverso grado nei segmenti a livello *upstream* e *downstream* del settore.

⁹⁰ L'emissione del “*Sustainability Bond*” è aderente ai principi dell'*International Capital Market Association* (ICMA).

7.4.1 *Thames Tideway Tunnel*

Nel Regno Unito, l'esperienza del *Thames Tideway Tunnel*, rappresenta un caso in cui le eccessive dimensioni dell'opera hanno indotto il decisore pubblico a sottrarre la realizzazione della stessa al gestore, ovvero alla società idrica di Londra *Thames Water*. Attraverso un'operazione di *ring fencing*, la responsabilità della costruzione e della gestione dell'*asset* è stata trasferita in capo a un veicolo (cosiddetto *Infrastructure Provider*) che opera nella medesima area del gestore integrato.

In tal modo è stato possibile realizzare un'infrastruttura che avrebbe richiesto al gestore risorse finanziarie al di sopra delle proprie capacità e con un impatto tariffario ragionevolmente non sostenibile dai consumatori finali in continuità con il quadro regolatorio vigente.

In particolare, la possibilità di porre a gara il *weighted average cost of capital* (WACC) ha calmierato l'impatto degli oneri finanziari nella tariffa ed il sistema di garanzie riconosciuto dal governo ha agevolato il *financing* e ridotto i rischi di costruzione (ovvero il rischio legato ai ritardi nella consegna e ai costi addizionali che possono emergere nella fase di realizzazione) in capo alla *special-purpose company* vincitrice del bando di gara. Nella fase di costruzione, la società vincitrice della gara ha l'obbligo di finanziare i costi di costruzione fino a una soglia pre-determinata, al di sopra della quale l'*infrastructure provider* può richiedere all'Autorità un aumento nel livello dei ricavi ammessi, o al Governo delle iniezioni sotto forma di *equity*.

Il modello Thames Tideway Tunnel, prevede che la proprietà dell'opera resti in capo all'SPV che la realizza e gestisce, è ragionevolmente adatto ad opere di grandi dimensioni. Più recentemente è stato introdotto nel Regno Unito una variante più adatta ad interventi di dimensioni medio/piccole: il *Direct procurement*. Rispetto al modello descritto, quest'ultimo modello prevede l'introduzione della figura del *competitively appointed provider* (CAP), ovvero di un soggetto responsabile nella fase di costruzione dell'*asset* di cui tuttavia non diviene proprietario. Il CAP può consegnare l'opera a fronte della corresponsione di un valore di rimborso. Pur non prevedendo un termine stringente per i contratti tra CAP e gestore idrico, OFWAT indica una durata media pari a circa 25 anni, nel corso dei quali il gestore trasferisce al CAP una componente della tariffa pagata dagli utenti e definita ad esito del processo di *procurement* con cui viene selezionato.⁹¹

Questi modelli di finanziamento si inseriscono comunque in un contesto specifico, con caratteristiche che ne consentono l'applicabilità. Innanzitutto il sistema della licenza in vigore nel settore idrico nel Regno Unito. In teoria, la licenza può essere ritirata con un preavviso di 25 anni, anche se ciò non è mai accaduto nel Regno Unito dal rilascio delle prime licenze (*Water Act 1989*).

⁹¹ OFWAT (2017), *'Delivering Water 2020: consultation on PR19 methodology Appendix 10: Direct procurement for customers*.

La *special purpose company* cui è stato assegnato il progetto relativo al *Tideway Tunnel* opera nell'area dei servizi idrici di Londra, la cui gestione è affidata, in forza di una licenza, al gestore *Thames Water*. Pertanto, l'assegnazione del progetto alla *special purpose company* ha reso necessaria una modifica della licenza di *Thames Water*. A seguito della conclusione dell'opera, l'*infrastructure provider* sarà proprietario e gestore dell'infrastruttura in forza di una licenza.

Tale assetto supera i limiti esistenti nel quadro normativo italiano, che diversamente assegna la gestione (ma non la proprietà dell'infrastruttura che resta in capo agli enti locali) agli operatori in forza di una concessione con una durata limitata nel tempo (massimo 30 anni). Il rischio di fine concessione, rappresenta una delle principali criticità per gli operatori nel reperimento di risorse sul mercato dei capitali. Soprattutto per opere di dimensioni significative e/o quando il gestore è quasi al termine della durata della concessione, se la vita utile regolatoria dell'*asset* supera la durata residua dell'affidamento concessorio; in tali casi, infatti, i flussi di cassa generati dalla tariffa non permettono ai gestori di ammortizzare gli investimenti entro il termine della concessione.

Nonostante la disciplina sul valore di subentro, dovuto dal gestore entrante a quello uscente, offra ai finanziatori delle garanzie, permane nella valutazione del progetto di finanziamento l'incertezza relativa al grado di affidabilità di un eventuale gestore subentrante.

Inoltre il sistema delle garanzie riconosciuto dal governo ha agevolato il *financing* e ridotto i rischi di costruzione (ovvero il rischio legato ai ritardi nella consegna e ai costi aggiuntivi che possono emergere nella fase di realizzazione) e finanziari legati al costo del debito in capo alla *special-purpose company* vincitrice del bando di gara.

Infine l'assetto regolatorio ha assicurato, attraverso una legge primaria denominata *Specified Infrastructure Projects (SIP Regulation)*, poteri al Segretario di Stato o all'Autorità per i servizi idrici (OFWAT) per la definizione dei progetti e le relative condizioni di realizzazione. In particolare, la *SIP Regulation* ha previsto il riconoscimento in tariffa dei costi ammissibili sulla base di una metodologia *RAB based* e delle *review* regolatorie periodiche della performance del progetto. In base alla menzionata regolamentazione, l'*infrastructure provider* può far pagare i costi dell'opera attraverso un gestore "integrato" (in questo caso "*Thames Water*") o direttamente ai consumatori finali. Nel caso specifico del *Thames Tideway Tunnel*, il gestore idrico *Thames Water* ha introdotto una componente tariffaria aggiuntiva alla tariffa dei consumatori finali, girandola poi all'*Infrastructure provider* BTL. Si stima che circa un terzo dei costi di progettazione e realizzazione dell'infrastruttura siano stati finanziati attraverso la tariffa.

7.4.2 *Aguas de Portugal (AdP)*

Aguas de Portugal (AdP) è una holding, partecipata da *Caixa Geral de Depositos* che gestisce l'intero ciclo del servizio idrico per circa l'80% della popolazione portoghese ed è attiva a livello *upstream* e *downstream*, dalle fasi di approvvigionamento, trattamento e distribuzione, fino alle fasi di collettamento, depurazione e restituzione all'ambiente idrico con veicoli societari che operano nelle diverse aree geografiche. In particolare, il Gruppo AdP opera attraverso:

- a. Sistemi multi-municipali (MMS), ovvero 8 società regionali, in cui AdP partecipa con quote maggioritarie/di controllo, che operano sulla base di concessioni nei segmenti *upstream* di approvvigionamento e trattamento delle acque;⁹²
- b. Altri sistemi a partecipazione statale, che includono *Empresa Portuguesa das Águas Livres*, S.A. (EPAL) e *Águas de Santo André*, S.A. (AdSA), entrambe titolari di una concessione. EPAL è attiva nel segmento *upstream* in 23 municipalità e per i servizi *downstream* nell'area di Lisbona; AdSA è attiva nei segmenti *upstream* e *downstream* nell'area geografica di riferimento⁹³
- c. Partenariati con Enti locali e Governo centrale, finalizzati alla fornitura di servizi nei segmenti *upstream* e *downstream* fino alla depurazione (trattamento di acque reflue), nell'ambito degli accordi di gestione realizzati attraverso delle partnership tra il governo centrale e gli enti locali. AdP detiene quote partecipative di controllo in tali società.⁹⁴

Anche in questo caso sono importanti le caratteristiche dell'assetto regolatorio nel quale si inserisce l'operatività di questa società. La regolamentazione vigente prevede che i gestori siano assoggettati a regolamentazione economica da parte del regolatore ERSAR, secondo i termini e le condizioni definite dagli statuti e dalle concessioni. Di regola, per i sistemi multi – municipali e a partecipazione statale (MMS, EPAL e AdSA) il regolatore ha il potere di fissare le tariffe e supervisionare altre condizioni economiche e finanziarie dei gestori. Per i Partenariati con Enti locali e Governo centrale, il regolatore ha il potere di regolamentare, valutare e verificare l'impostazione delle tariffe ai fini di un parere.⁹⁵

La struttura societaria della holding AdP ha consentito, con diverse forme, la compartecipazione degli Enti locali e - soprattutto a livello *upstream* - del governo centrale, risultando particolarmente coerente con le esigenze del settore nei diversi segmenti della filiera. Il ruolo che AdP ha svolto nell'ambito del processo di consolidamento del settore idrico portoghese l'ha indotta a divenire unico referente e garante presso il mercato dei capitali e, in particolare, presso finanziatori

⁹² AdNorte, AdDP, SIMDOURO, AdCL, AdVT, AdTA, SIMARSUL and AdAlgarve

⁹³ Santo André in Santiago do Cacem Municipality.

⁹⁴ AdRA – Águas da Região de Aveiro, S.A.; AgdA – Águas Públicas do Alentejo, S.A. Águas do Norte, S.A.

⁹⁵ Fonte: Annual Report AdP 217 http://www.adp.pt/en/media/publications/downloads/pub_pdf21_gb.pdf

istituzionali come BEI sin dal 1997. Nel tempo AdP è diventata un *player* internazionale del settore con partecipazioni in Angola, Brasile, Capo Verde e Mozambico.

8. LE FORME DI PARTECIPAZIONE DEGLI UTENTI

Le norme attuali non prevedono espressamente ipotesi di coinvolgimento diretto degli utenti al governo della risorsa idrica e all'organizzazione del servizio, eccezion fatta per alcune forme di consultazione pubblica.

Il D.lgs. 152/2006 (TUA), infatti, prevede esclusivamente l'obbligo, in capo ai soggetti responsabili, di porre in consultazione pubblica i Piani che debbono essere sottoposti a procedure di valutazione ambientale (Valutazione di Impatto Ambientale, c.d. VIA, o la Valutazione Ambientale Strategica, c.d. VAS), tra i quali rientrano anche i Piani di bacino distrettuale, i Piani di Tutela delle Acque ed i Piani d'Ambito.

L'ARERA, invece, sottopone a consultazione pubblica, aperta quindi a tutti i soggetti interessati, i propri atti regolatori. In tal modo l'Autorità può raccogliere e valutare il punto di vista degli stakeholder: cittadini, enti locali, gestori, associazioni dei consumatori, etc...

8.1 Inquadramento generale

La partecipazione degli utenti rientra nel più ampio tema del coinvolgimento degli stakeholder, questione dibattuta ed anche oggetto di una recente indagine da parte dell'OECD⁹⁶. Quanto emerso in questa analisi può essere utile per contestualizzare e poter avere una chiave di lettura attraverso la quale inquadrare e analizzare questo tema. Innanzitutto, viene effettuata una distinzione tra la partecipazione pubblica e il coinvolgimento degli stakeholder. La prima riguarda un range di procedure e metodi creati per consultare, coinvolgere e informare le comunità locali e i cittadini (intendendo quindi con pubblico la società civile e gli utenti). Il secondo invece apre ad una prospettiva più ampia con differenti gruppi di attori, includendo livelli del governo, il settore privato, i regolatori, i soggetti che forniscono i servizi, altri attori rilevanti, in aggiunta alla società civile nelle sue diverse forme (ad esempio cittadini, organizzazioni non governative, ect.).

Il tema della partecipazione o coinvolgimento degli utenti, e più in generale di tutti gli stakeholder, può riguardare sia gli aspetti maggiormente legati alla gestione della risorsa che quelli

⁹⁶ OECD (2015), "Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance "

inerenti al Servizio Idrico Integrato. Riguardo a questa ultima ipotesi si possono sottintendere un ampio spettro di possibilità, sia dal lato della regolazione che da quello della gestione del servizio, comunque indirettamente collegato con la regolazione dal momento che permette comunque di perseguire uno dei principali scopi di questa ultima e cioè quello di allineare gli interessi del soggetto gestore del servizio con quello degli utenti. Inoltre può essere strutturato secondo diversi gradi di coinvolgimento e funzioni attribuite, dal garantire semplicemente l'informazione fino ad arrivare ad un ruolo attivo con un effettivo potere decisionale. Per meglio inquadrare le diverse ipotesi attraverso cui si può concretizzare proprio in base a questi criteri, è utile richiamare le tipologie individuate nella sopracitata indagine effettuata dall'OECD sul coinvolgimento degli stakeholder in generale.



Figura 9.1: fonte: OECD (2015), *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*

Il primo livello è la comunicazione e ha lo scopo di mettere a disposizione informazioni e dati. La consultazione mira a raccogliere commenti, percezioni, informazioni, esperienze, suggerimenti e idee, ma l'utilizzo di quanto raccolto può dipendere dalla discrezionalità del soggetto che ha portato avanti il processo di consultazione. La partecipazione invece implica un'associazione con il processo di formazione delle decisioni e del prendere parte nelle discussioni e nelle attività, anche se il livello di influenza garantito può variare. La rappresentanza consiste in un livello più strutturato e istituzionalizzato, cercando di aggregare le preferenze dei soggetti coinvolti. Co-produzione e co-decisione costituiscono infine il più elevato livello di coinvolgimento.

La rilevanza del coinvolgimento degli utenti emerge anche da alcune previsioni normative. Di seguito ne vengono riportate alcune senza alcun intento di esaustività. A livello europeo, relativamente agli aspetti maggiormente legati alla gestione della risorsa e in particolare per quanto riguarda l'attuazione della Direttiva 2000/60, all'interno della direttiva stessa viene prevista da parte degli Stati membri la promozione della partecipazione attiva di tutte le parti interessate, in particolare per quanto riguarda l'elaborazione, il riesame e l'aggiornamento dei piani di gestione dei bacini idrografici. In particolare viene previsto che per garantire la partecipazione del pubblico (compresi

gli utenti dell'acqua) “è necessario fornire informazioni adeguate sulle misure previste e riferire in merito ai progressi della loro attuazione in modo da coinvolgere il pubblico prima di adottare le decisioni definitive e le misure necessarie”. In merito alla partecipazione del pubblico è stato anche prodotto un documento guida per assistere i singoli Stati all’implementazione dell’articolo 14 della Direttiva inerente a tale aspetto.

Per quanto riguarda invece la partecipazione degli utenti agli aspetti legati alla regolazione, la Comunicazione COM 477(2000) argomenta che il passaggio ad un meccanismo di prezzi incentivanti che tenga conto del costo ambientale delle risorse idriche potrà richiedere il coinvolgimento di consumatori ed utilizzatori nell'elaborazione delle politiche di tariffazione. In particolare vi si afferma quanto segue: «Un approccio “*bottom-up*” alle politiche di tariffazione dei servizi idrici, realizzato in modo trasparente e con il coinvolgimento del pubblico, è essenziale per (i) contribuire all'elaborazione di politiche di tariffazione dei servizi idrici, (ii) aumentare le probabilità che tali politiche siano attuate con successo, (iii) rendere tali politiche accettabili dal punto di vista politico e sociale. Il fatto di consultare gli interessati permette inoltre ai fornitori di servizi idrici di disporre di preziose informazioni sull'impatto potenziale delle variazioni di prezzo e su come sviluppare i propri servizi nel modo più efficiente».

Infine, a livello nazionale, la Costituzione all’art. 43 arriva a prevedere la possibilità del livello massimo di coinvolgimento, contemplando l’ipotesi di gestione diretta da parte di comunità di utenti: «A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale».

8.2 Esperienze di coinvolgimento degli utenti: spunti di riflessione per il caso italiano

Lo spettro di temi a cui gli utenti possono contribuire è molto ampio, e può riguardare, tra le altre cose, la definizione di target di qualità, l’identificazione delle priorità di investimento e la selezione del progetto ottimale, la quantificazione dell’incremento tariffario massimo ritenuto accettabile per un investimento (la cosiddetta *willingness to pay*), o il monitoraggio della qualità.

I meccanismi di coinvolgimento degli stakeholder possono manifestarsi attraverso strumenti informali, su iniziativa degli operatori o delle autorità, o formali, sulla scorta di disegni normativi o regolatori innovativi. Nei paesi in cui sono stati introdotti meccanismi di partecipazione degli utenti, gli esiti sono stati nel complesso positivi, e hanno dato luogo a alcune “buone pratiche”.

In Italia, non esiste una legislazione nazionale specifica relativa al coinvolgimento dei portatori di interesse. La *class action* permette l'azione di consumatori individuali e associazioni per il risarcimento di un danno subito, ma non permette il coinvolgimento diretto in fase di pianificazione e monitoraggio. Vi sono iniziative a livello locale per integrare le opinioni dei portatori d'interesse nella programmazione dei piani dei distretti idrografici,⁹⁷ ma sono limitate a alcune "eccellenze".

Per studiare eventuali meccanismi formali replicabili a livello nazionale è necessario un confronto sulle seguenti domande:

- quali forme di organizzazione sono necessarie per rappresentare gli utenti?
- quale ruolo possono assolvere?
- qual è il ruolo del regolatore nel mediare il rapporto tra utenti e gestori?

Il coinvolgimento degli utenti può manifestarsi in modi diversi. Da un lato, è possibile ipotizzare una modalità di coinvolgimento indiretto, secondo la quale gli utenti possono offrire un parere in merito alle decisioni prese dagli operatori. In alternativa, gli utenti possono cooperare con le autorità nel processo di valutazione del *business plan*. Esistono anche modalità di intervento "diretto", secondo cui i gruppi hanno la facoltà di negoziare aspetti specifici del *business plan* direttamente con gli operatori, o di approvarne (o meno) il contenuto.

Relativamente ai diversi gradi di partecipazione, si riportano di seguito alcune esperienze esemplificative ma non esaustive del panorama esistente, utilizzando come chiave di lettura lo schema generale esposto in precedenza presente nell'indagine dell'OECD sulla partecipazione degli stakeholder. Le diverse modalità di coinvolgimento degli utenti possono essere influenzate da numerosi fattori legati al contesto specifico, come ad esempio al sistema di regolazione (su scala locale o nazionale, presenza o meno di un'autorità indipendente), alla struttura (ad esempio frammentazione o concentrazione della gestione) e al livello di maturità del settore, agli obiettivi di policy, ect.

Relativamente al livello di maggior coinvolgimento degli utenti, vi si potrebbero far rientrare tutti i diversi gradi di partecipazione diretta (anche se più o meno effettiva) alla gestione delle aziende che forniscono il servizio idrico integrato. Il livello massimo si raggiungerebbe con la gestione diretta da parte degli utenti stessi, ipotesi tra l'altro contemplata anche all'interno dell'art. 43 della Costituzione come sopra riportato. L'attribuzione della titolarità delle utilities (ad esempio attraverso la forma della cooperativa di utenza) potrebbe essere considerato un modo per allineare, internalizzandoli, gli obiettivi degli utenti con quello della società di gestione del servizio. La

⁹⁷ Ad esempio, gli incontri, i tavoli tematici e i *focus group* avviati dalla Regione Emilia Romagna per l'elaborazione dei documenti di indirizzo strategico per la nuova programmazione dei Piani di Gestione dei distretti idrografici, e gli incontri di consultazione pubblica sul Piano di gestione del rischio di alluvioni e sull'aggiornamento del Piano di gestione delle acque del distretto idrografico delle Alpi Orientali.

possibilità di utilizzare tipologie di gestione diretta da parte degli utenti non sembra però una strada facilmente e immediatamente percorribile dal punto di vista normativo, anche facendo riferimento alla disposizione costituzionale sopra riportata che infatti presuppone un intervento normativo da parte dello Stato. Anche se numericamente non rilevanti, sono comunque presenti esperienze di cooperazione di utenza nel settore idrico anche in Italia (principalmente situate in Trentino Alto-Adige). A livello internazionale, si possono rilevare esperienze di cooperative ad esempio in Finlandia, Danimarca, Germania, USA, Canada.

Per quanto riguarda il lato della regolazione, in Italia si possono riscontrare tipologie di coinvolgimento che rispecchiano la struttura di regolazione multilivello. Ad esempio a livello nazionale ARERA prevede generalmente per tutti gli stakeholder la possibilità di interagire attraverso consultazioni pubbliche sulle materie regolate dall'Autorità (prima di emanare gli atti di regolazione) e anche l'organizzazione di audizioni pubbliche. Vi sono poi degli esempi di coinvolgimento/partecipazione degli utenti anche a livello locale. Ad esempio in Emilia-Romagna è previsto il Comitato Consultivo degli utenti e dei portatori di interesse⁹⁸, in Veneto i Comitati Consultivi⁹⁹ e in Toscana il Comitato per la qualità del servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti urbani (istituito presso il Consiglio regionale della Toscana)¹⁰⁰. Tutti i sopracitati casi riuniscono diverse categorie di portatori di interesse e la partecipazione degli utenti avviene attraverso la rappresentanza delle associazioni di tutela dei consumatori.

A livello internazionale, sempre relativamente al lato della regolazione, vi sono poi ad esempio ulteriori esperienze di coinvolgimento degli utenti nel Regno Unito. Il regolatore dei servizi

⁹⁸ Ai sensi della legge regionale istitutiva (L.R. n. 23 del 2011) il comitato svolge le seguenti funzioni: «coopera con l'Agenzia e la Regione nello svolgimento delle proprie attività; cura gli interessi degli utenti con particolare riferimento ed attenzione agli utenti diversamente abili, agli utenti residenti in aree rurali ed isolate, agli utenti in condizioni economiche di disagio o svantaggio; fornisce indicazioni ed elabora proposte alle autorità pubbliche di settore; fornisce informazioni agli utenti e li assiste per la cura dei loro interessi presso le competenti sedi; acquisisce periodicamente le valutazioni degli utenti sulla qualità dei servizi; promuove iniziative per la trasparenza e la semplificazione nell'accesso ai servizi; segnala all'Agenzia e al soggetto gestore del servizio la presenza di eventuali clausole vessatorie nei contratti di utenza del servizio al fine di una loro abolizione o sostituzione; trasmette all'Agenzia e alla Regione le informazioni statistiche sui reclami, sulle istanze, sulle segnalazioni degli utenti o dei consumatori singoli o associati in ordine all'erogazione del servizio».

⁹⁹ Il Comitato Consultivo, come previsto nell'Allegato A alla Dgr n. 1058 del 24 giugno 2014, svolge i seguenti compiti:

- cura gli interessi dell'utenza per quanto riguarda la qualità dei servizi erogati dal Gestore del SII,
- partecipa all'elaborazione e all'aggiornamento della Carta del SII predisposta dal Gestore, esprimendo proposte e pareri non vincolanti, a tutela dell'utente e volti a garantire i migliori standard di qualità possibili, nonché ogni altro elemento necessario ad una soddisfacente gestione del rapporto contrattuale;
- può essere chiamato dal Consiglio di Bacino ad esprimere pareri sugli atti programmatici e sulla convenzione di affidamento al Gestore e può effettuare analisi, indagini e ricerche aventi ad oggetto la qualità del servizio erogato dal Gestore con riferimento agli standard previsti dalla Carta del SII,
- può formulare proposte al Consiglio di Bacino per ricercare miglioramenti nell'erogazione del servizio, e in ogni altro aspetto inerente il miglioramento del servizio e il soddisfacimento dell'utenza.

¹⁰⁰ Il Comitato è composto dall'assessore regionale competente, da quattro consiglieri regionali e da rappresentanti del mondo associativo, sindacale e delle organizzazioni di imprese e cooperative. Il funzionamento è regolato da disposizioni approvate dal Consiglio regionale.

idrici di Inghilterra e Galles, OFWAT, nel corso della revisione tariffaria del periodo 2015-2020 ha implementato un'iniziativa di *customer engagement*, coinvolgendo attivamente i soggetti nel processo regolatorio e nella definizione dei piani strategici delle imprese di gestione del servizio. In particolare, OFWAT struttura il processo in tre fasi:

- i consigli di amministrazione delle aziende sviluppano e propongono risultati e relativi impegni e incentivi che riflettono le visioni e le priorità degli utenti;
- ogni azienda regolata deve creare un *Customer Challenge Group* (CCG) cioè un gruppo di valutazione indipendente con lo scopo di giudicare se il coinvolgimento degli utenti è avvenuto in modo corretto e se gli obiettivi contenuti nei piani strategici riflettono tale coinvolgimento, i CCG devono sottoporre un report indipendente all'OFWAT contestualmente all'invio dei piani strategici da parte delle aziende;
- il regolatore valuta quanto fatto dalle aziende regolate tenendo conto anche delle valutazioni dei CCG.

I membri del *Customer Challenge Group* devono riflettere condizioni locali e sfide degli utenti domestici e non domestici, come anche la struttura demografica dell'area servita dalle aziende. Nonostante OFWAT non ne prescriva la composizione, si aspetta l'inclusione di un rappresentante di *Consumer Council for Water* (CCWater). Il presidente non deve rappresentare particolari organizzazioni o gruppi di utenti, in modo tale che possa concentrarsi nel proprio ruolo ed essere indipendente. Di recente OFWAT ha proposto misure per preservare l'indipendenza dei CCG e migliorare la trasparenza del processo di selezione dei rappresentanti.

Inoltre, OFWAT sta promuovendo l'utilizzo di metodologie oggettive di valutazione delle preferenze dei consumatori per quantificare la "disponibilità a pagare" degli utenti per gli interventi proposti, attraverso tecniche quali le "*stated preference*" (fondati su quesiti ipotetici, ad esempio in relazione alla spesa massima per un investimento) e le "*revealed preference*" (fondate su analisi del comportamento effettivo e delle scelte fatte in passato). In Scozia, l'esperienza di *customer engagement* è stata valutata positivamente, sebbene sia stata evidenziata la difficoltà del *Customer Forum* di reperire le risorse necessarie per una valutazione sotto un profilo tecnico. Quindi i meccanismi di coinvolgimento efficaci avvengono attraverso strumenti tecnici per aggregare le preferenze individuali nel modo più oggettivo possibile, e con l'ausilio di esperti indipendenti per rappresentare le istanze degli utenti da un punto di vista tecnico.

In Scozia, è previsto il *Customer Forum*, creato attraverso un accordo formale di cooperazione tra il regolatore dei servizi idrici (*Water Industry Commission for Scotland*), *Consumer Futures Unit* (di *Citizens Advice Scotland*) e il gestore dei servizi idrici (*Scottish Water*).

Il *Customer Forum* rappresenta il mezzo attraverso il quale le visioni degli utenti sono incorporate nel processo di revisione strategica delle tariffe, ma non costituisce un ente rappresentativo di determinate tipologie di utenza. Il *Customer Forum* è creato in modo da essere indipendente da tutti gli enti coinvolti nell'accordo formale di cooperazione e i membri sono selezionati per la loro esperienza e le loro capacità.

Box: Strumenti utilizzati nel processo di coinvolgimento degli utenti: il caso OFWAT

Gli strumenti di analisi utilizzati in occasione dell'ultima decisione tariffaria sono molteplici. A titolo esemplificativo, si offre una breve ricostruzione di alcune possibili modalità di valutazione tratte dal *business plan* di un operatore:

- *Focus group* per la definizione delle priorità dei consumatori. Nelle fasi iniziali, sono stati sviluppati dei *focus group* rappresentativi dei diversi gruppi socio-economici presenti nel territorio con sessioni interattive per permettere ai partecipanti di esprimere le proprie preferenze attraverso sistemi elettronici di voto. Ciò ha permesso una classificazione delle aree prioritarie del *business plan* in base alle priorità espresse.
- Misurazione del grado di coinvolgimento degli utenti. Attraverso un sondaggio diffuso online e su media tradizionali, sono state ottenute informazioni sull'utilizzo delle risorse idriche e sul grado di coinvolgimento degli utenti a livello locale.
- Ricerche di tipo *stated preference*. Sono stati sviluppati sondaggi per la quantificazione dei benefici derivanti da possibili miglioramenti nel livello della qualità. I sondaggi sono stati sviluppati su base *discrete choice* (è necessario selezionare l'area prioritaria tra due o più interventi alternativi) e *best worst scaling* (per selezionare le caratteristiche migliori e peggiori di un dato intervento). Ciò ha permesso di classificare le priorità tra diversi interventi (decolorazione acqua, interventi per la riduzione delle perdite idriche o delle fuoriuscite fognarie etc.).
- *Workshop* sulle perdite idriche. Sono stati organizzati alcuni workshop con la partecipazione di utenti con esperienze passate di disservizi in tema di perdite idriche. Il workshop ha contribuito allo sviluppo di nuovo materiale informativo per i clienti, il quale è stato successivamente valutato e approvato dal gruppo di utenti.
- Valutazione della *willingness to pay*. Attraverso sondaggi online, è stato definito il massimo incremento tariffario ritenuto sostenibile per miglioramenti nel servizio in alcune località, quantificando tale disponibilità a pagare per fascia di reddito e gruppo socio-economico.

Il *Customer Forum* rappresenta il mezzo attraverso il quale le visioni degli utenti sono incorporate nel processo di revisione strategica delle tariffe, ma non costituisce un ente rappresentativo di determinate tipologie di utenza. Il *Customer Forum* è creato in modo da essere indipendente da tutti gli enti coinvolti nell'accordo formale di cooperazione e i membri sono selezionati per la loro esperienza e le loro capacità.

Negli USA il coinvolgimento avviene nel processo di regolazione in fase di determinazione delle tariffe attraverso la previsione di incontri aperti ai quali possono partecipare anche gli utenti. Ad esempio nel caso di *utilities investor-owned* (ossia che attribuiscono diritti di proprietà e di controllo agli investitori diretti) generalmente regolate da *Public Utilities Commission* (PUC), per poter applicare incrementi tariffari è necessario passare attraverso un *rate case*, che prevede, dopo aver presentato ufficialmente istanza al soggetto regolatore, l'organizzazione di incontri pubblici ai quali gli utenti possono partecipare.

Il quadro che emerge dalle esperienze esemplificative sopra esposte può essere utile per trarre degli spunti di riflessione per iniziare un percorso volto a implementare strumenti di coinvolgimento degli utenti in Italia in modo strutturato e omogeneo a livello nazionale. In particolare, sarebbe importante approfondire le esperienze maturate per trovare strumenti che si adattino alle caratteristiche del servizio idrico in Italia, cercando di bilanciare le criticità derivanti dalla sintesi degli interessi nel caso di forme di partecipazione attiva e diretta, e allo stesso tempo riuscire a creare soluzioni che non permettano la cattura da parte di particolari gruppi di interesse e che quindi riescano in modo diretto ed efficace a dare voce e rilievo decisionale alle diverse categorie di utenza.

Le esperienze delle autorità OFWAT (Inghilterra e Galles) e *Water Industry Commission for Scotland* (Scozia) evidenziano come sia possibile declinare il modello di partecipazione.

Partendo con la prima domanda - quali forme di organizzazione? - è possibile rilevare diversi gradi di coinvolgimento degli utenti. Nel modello inglese, gli utenti sono rappresentati dai *Customer Challenge Groups* (CCG), i cui componenti sono selezionati dai gestori. Nel modello scozzese viene definito un *Customer Forum*, composto da una maggioranza di rappresentanti individuati dall'associazione nazionale dei consumatori.

Le esperienze inglesi e scozzesi differiscono anche nel ruolo dei soggetti coinvolti. Mentre in Inghilterra i CCG hanno il ruolo di garantire che il *business plan* sviluppato del gestore rifletta le istanze degli utenti, il *Customer Forum* scozzese lavora in modo attivo a stretto contatto con l'operatore idrico (*Scottish Water*) per negoziare gli aspetti chiave del *business plan*.

Infine, quale ruolo per il regolatore? Nel modello "inglese", l'Autorità incentiva il coinvolgimento degli operatori ponendo degli obblighi di trasmissione di informazioni agli utenti, tra cui gli standard di qualità raggiunti su base annuale rispetto a quanto previsto nel *business plan*.

Il regolatore scozzese ha invece un ruolo di “moderatore” nel processo di negoziazione tra operatori e utenti.

Per applicare meccanismi analoghi in Italia, ad esempio nel processo di elaborazione del Piano di Gestione delle Autorità di Bacino, è necessario individuare un modello ottimale e le risorse necessarie. Come insegnano le esperienze internazionali, la presenza di una base “tecnica” supportata da evidenze empiriche rimane una condizione necessaria per quantificare le reali necessità dei consumatori, e permetterebbe di sensibilizzare gli utenti sui reali costi delle infrastrutture, soprattutto a partire da quelle aree in cui il “gap infrastrutturale” e i tassi di morosità sono pronunciati.

9. POLITICHE TARIFFARIE E SOCIALI: A METÀ DEL GUADO

L’articolazione tariffaria, intesa come l’insieme delle destinazioni d’uso e dei corrispettivi fissi e variabili applicati alle diverse categorie di utenza, è da sempre lo strumento attraverso il quale si perseguono obiettivi di diversa natura: economici, attraverso il contributo offerto da ciascuna categoria di utenza alla copertura dei costi del servizio; ambientali, disincentivando lo spreco della risorsa; redistributivi, con il desiderio di assicurare maggiore equità. Molti obiettivi, talvolta in contrasto tra loro, per un solo strumento, chiamato anche ad assicurare l’universalità dell’accesso all’acqua per i bisogni essenziali.

In particolare, la tariffa a blocchi crescenti, incardinata su aliquote crescenti nel consumo e aliquote agevolate per il primo scaglione, è stata spesso tacciata di iniquità, perché finiva per sussidiare i bassi consumi, scaricando una quota maggiore dei costi del servizio sulle famiglie a elevato consumo, ovvero tipicamente quelle con un maggiore numero di componenti.

L’adozione di tariffe capitarie, che tengono cioè conto del numero dei componenti, e il bonus sociale idrico recentemente disciplinati da ARERA offrono una prima risposta a queste questioni, seppur parziale.

La razionalizzazione nelle destinazioni d’uso e la convergenza dei criteri che informano l’articolazione della tariffa e le agevolazioni pongono poi le condizioni per un futuro approdo ad una tariffa di area vasta. Infatti l’insieme delle recenti e di prossima applicazione misure tariffarie in tema di difesa delle situazioni socialmente più deboli, di articolazione tariffaria e di controllo del morosità consentirebbero nel breve-medio termine di arrivare ad una struttura tariffaria unica per regione. Questa prospettiva, coerente con l’idea dell’acqua come bene essenziale, comporterebbe la definizione di ambiti con dimensioni regionale, ma senza per questo necessitare per forza di gestire

unico per ambito, lasciando questa scelta agli enti locali associati in base a valutazioni di efficienza ed economicità del servizio¹⁰¹.

La disciplina del bonus sociale idrico sostanzia un primo punto di ricaduta in tema di accesso universale e quantifica il sostegno che deve essere assicurato alle famiglie in condizioni di disagio economico, finanziato dalla perequazione nazionale.

In un Paese che ancora manca di uno strumento universale di sostegno al reddito, la tariffa è dunque chiamata ad assicurare finalità di natura sociale, che meglio si inquadrerebbero nell'ambito della fiscalità generale. In un mondo di *second best*, locuzione con la quale gli economisti sono soliti tradurre l'adagio popolare secondo cui "il meglio è nemico del bene", se le finalità sociali devono gravare sulla tariffa, questo non può condurre ad una risposta non congrua rispetto alla dimensione dei problemi.

Sino ad oggi le iniziative di sostegno al pagamento della bolletta idrica avviate spontaneamente dagli enti locali movimentavano risorse assolutamente irrisorie, nell'ordine di qualche decina di milioni di euro all'anno, quando uno strumento capiente in grado di assicurare la fornitura gratuita di acqua ai 5 milioni di poveri e un contributo ad ulteriori 2,5 milioni di connazionali in difficoltà economica, anche se meno grave, dovrebbe giustificare un impegno di almeno 400 milioni di euro, ovvero un volume di risorse almeno venti volte superiore¹⁰².

La disponibilità delle risorse non assicura di per sé il buon esito. Alle istituzioni centrali e al regolatore, nel loro ruolo di informazione a cittadini e utenti, nonché agli enti locali, per la loro conoscenza del territorio e delle situazioni di disagio, spetta un ruolo attivo di cinghia di trasmissione delle politiche sociali e di mitigazione del disagio.

Considerata la dimensione delle cifre in campo, la perequazione nazionale potrebbe essere utilmente affiancata da risorse rinvenienti dalla fiscalità generale. Una scelta all'insegna dell'equità e non distorsiva, al contrario delle proposte di gratuità dell'acqua per tutti a spese della fiscalità generale, che finiscono per operare una redistribuzione al contrario, in favore di coloro che possono permettersi di contribuire, o ancora peggio degli evasori fiscali.

9.1 Fabbisogni crescenti e tariffe sostenibili: il dilemma è solo apparente

¹⁰¹ Nelle regioni Basilicata, Puglia e Sardegna la dimensione dell'ambito è regionale e il gestore pubblico è unico; al di là delle valutazioni diversificate sul loro grado di efficienza assoluta, appare indiscutibile che il livello di servizio è complessivamente decisamente migliorato rispetto alle situazioni precedenti a gestione municipale in economia.

¹⁰² Per un approfondimento si rimanda a "6 euro a testa: il costo dell'accesso universale all'acqua", Laboratorio REF Ricerche, Contributo n. 70, novembre 2016.

Nei mesi scorsi il Ministro dell'Ambiente Sergio Costa, partecipando ai lavori del Consiglio Ambiente dell'Unione Europea per la discussione sulla direttiva acque potabili, è tornato sul tema dell'“acqua bene comune come diritto umano essenziale” e invocato l'intervento dell'Unione affinché siano adottate misure per assicurare un “accesso sufficiente all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari per tutti”, e in particolare agli individui a rischio di povertà ed esclusione sociale.

L'accesso alla risorsa idrica è oggi considerato un “diritto acquisito” sebbene in alcune aree del Mezzogiorno ancora oggi non siano infrequenti interruzioni e razionamenti. In queste aree del Paese il drammatico fabbisogno di investimenti nel servizio idrico è documentato¹⁰³ dal livello elevato e crescente delle perdite, dalla erogazione ancora discontinua di acqua e dalla mancanza di reti fognarie e depuratori.

L'esigenza di sostenere gli investimenti si scontra tuttavia con una crescente difficoltà a onorare le bollette, sollevando questioni circa la sostenibilità della tariffa idrica, chiamata a coprire i costi del servizio e a sopperire alla riduzione dei contributi pubblici.

L'accesso universale all'acqua e la sostenibilità economica della tariffa sono stati recentemente oggetto di un intervento legislativo. Il collegato ambientale 2015¹⁰⁴ e i relativi DPCM hanno disciplinato l'accessibilità del servizio idrico attraverso:

- le misure di contrasto alla morosità, laddove è stabilito che gli utenti in documentato stato di disagio economico non sono disalimentabili e hanno diritto alla fornitura “gratuita” del quantitativo minimo vitale¹⁰⁵;
- la fissazione di tale quantitativo minimo vitale in 50 litri/abitante/giorno;
- la previsione di una tariffa agevolata che deve essere assicurata a tutte le utenze domestiche per la fornitura di tale volume di acqua necessario a soddisfare i bisogni fondamentali
- l'introduzione di un sostegno economico destinato alle famiglie residenti in documentato stato di disagio (bonus sociale idrico)¹⁰⁶.

Su questi presupposti, il regolatore ARERA ha introdotto il c.d. bonus sociale idrico¹⁰⁷, la cui disciplina è stata codificata in occasione della definizione delle regole e delle procedure per l'aggiornamento biennale delle tariffe idriche¹⁰⁸. E' auspicabile che in futuro il bonus sia reso automatico per le famiglie che percepiscono il reddito di inclusione, eventualmente allineandolo agli altri bonus dei servizi energetici.

¹⁰³ Vedi paragrafo 3.

¹⁰⁴ Articolo 60, comma 1, della legge n. 221 del 28 dicembre 2015, recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali".

¹⁰⁵ DPCM del 29 agosto 2016.

¹⁰⁶ DPCM del 13 ottobre 2016.

¹⁰⁷ Delibera 897/2017/ R/IDR.

¹⁰⁸ Delibera 918/2017/R/IDR.

E' utile chiarire che l'obiettivo degli strumenti di sostegno economico è duplice: da un lato garantire alle famiglie in difficoltà l'accesso al servizio e quindi ad un livello socialmente accettabile di salute pubblica; dall'altro preservare l'equilibrio economico-finanziario delle gestioni, almeno per quanto attiene la morosità "involontaria". La morosità costituisce infatti un costo importante per le gestioni, non solo in termini di mancati incassi, ma anche di costi sostenuti per il recupero dei crediti.

Gli interventi di sostegno economico in favore delle utenze più deboli diventano quindi un efficace strumento di diagnosi, prevenzione e contrasto della morosità, e consentono di confinare le limitazioni alla fornitura ai soli casi di morosità ingiustificata e protratta.

9.2 Sostenibilità economica della tariffa idrica: a che punto siamo?

Una vasta letteratura ha cercato di individuare le soglie massime di incidenza della bolletta idrica sulle risorse familiari¹⁰⁹. Secondo questo filone di studi un valore economicamente sostenibile della spesa non dovrebbe eccedere il 2-2,5% per il caso del servizio di acquedotto e il 2% per i servizi di fognatura e depurazione. La spesa per il servizio idrico integrato è quindi sostenibile se in una certa collettività non eccede il 4% - 4,5% del reddito medio/mediano¹¹⁰.

Sulla scorta di questi studi OECD e World Bank¹¹¹ hanno di sovente mutuato e "accreditato" la tesi secondo cui la spesa per il servizio idrico è accessibile se non eccede queste soglie. Si tratta di una "regola del pollice" risultato di una consuetudine più che di misurazioni oggettive.

A tal proposito, la rassegna della letteratura in materia suggerisce alcuni accorgimenti, così sintetizzabili¹¹²:

- la sostenibilità economica della spesa va valutata in corrispondenza di un consumo coerente con le esigenze di base, dalla preparazione dei cibi, all'igiene personale e della casa;
- la distribuzione del reddito intorno alla sua media è tipicamente non simmetrica e occorre concentrare l'attenzione sulla popolazione a più basso reddito;

¹⁰⁹ Il criterio dell'incidenza della spesa sul reddito è stato sviluppato la prima volta dall'Agenzia di Protezione Ambientale degli Stati Uniti (USEPA) nel 1984.

¹¹⁰ Si veda tra gli altri Mack e Wrase (2017). Per i riferimenti bibliografici specifici relativi a questa nota e alle successive si può fare riferimento alla bibliografia del rapporto citato alla nota 114.

¹¹¹ Si vedano OECD (2003, 2010), Komives, Foster, Halpern, Wodon (2005), Foster e Yepes (2006).

¹¹² Per una rassegna aggiornata e ragionata di questi aspetti si rimanda a Teodoro (2017).

- le spese “obbligate”, quali quelle per l'alimentazione, la salute, l'alloggio, possono presentare differenze notevoli tra i territori, e quindi è necessario tenerne conto¹¹³.

Un recente lavoro¹¹⁴ ha mutuato queste indicazioni e misurato la sostenibilità della spesa idrica sul territorio nazionale. La figura 9.1 riassume efficacemente l'esito di questa valutazione.

L'incidenza della spesa per un consumo normale di acqua sul reddito disponibile delle famiglie italiane è pari in media italiana al 2,7%. Non trascurabili sono le differenze territoriali, riconducibili da un lato alle differenze nel reddito disponibile e, dall'altro, alla variabilità territoriale della spesa idrica. Il 40% della popolazione risiede in territori nei quali l'incidenza della spesa sul reddito disponibile inferiore all'1,6%, ovvero presenta un basso rischio di sostenibilità della spesa. Un ulteriore 40% della popolazione risiede in territori ove l'incidenza della spesa idrica sul reddito disponibile è compresa tra l'1,6% e il 3,5%, ovvero presenta rischi di sostenibilità per le famiglie a basso reddito. Una terza fascia di territori, che racchiude il 20% della popolazione residente, presenta una incidenza della spesa idrica sul reddito disponibile superiore al 3,5%, ovvero è esposta ad un maggiore rischio di sostenibilità della spesa, a suggerire l'opportunità di avviare iniziative di sostegno al disagio economico capienti e ad ampio spettro.

Rispetto al Comune di residenza, il confronto tra piccoli e grandi evidenzia una maggiore incidenza della spesa nei primi, in esito ad un reddito disponibile più contenuto e ad una spesa idrica superiore, al contrario nei centri metropolitani la minore incidenza della spesa idrica è riconducibile al più elevato reddito disponibile e ad una spesa più contenuta.

L'indagine conferma che la sostenibilità della spesa peggiora da Nord a Sud lungo lo stivale, pur con alcune eccezioni. Lombardia, Veneto e gran parte del Piemonte e dell'Emilia-Romagna mostrano infatti un'incidenza sul reddito disponibile inferiore alla soglia dell'1,6% individuata. Pur tuttavia, in queste stesse regioni sono rinvenibili territori esposti a maggiori criticità (i.e. aree rurali dell'astigiano e della campagna pavese) a segnalare come la questione del disagio economico e della sostenibilità economica della spesa non può essere confinata al tradizionale divario Nord-Sud.

Nelle regioni del Centro Italia cresce il numero di Comuni in cui la spesa per il servizio presenta problemi di sostenibilità per le famiglie a basso reddito, in ragione di una incidenza della spesa sul reddito disponibile superiore al 3,5% (i.e. piccoli Comuni del grossetano e della provincia di Pisa, piccoli centri dell'urbinate, piccoli e medi centri del frusinate e della provincia di Latina e del viterbese, eccetera).

¹¹³ La definizione di quali sono i bisogni essenziali può variare da territorio a territorio e nel tempo. In letteratura solitamente si fa riferimento a tasse, costi di alloggio (affitto/mutuo) e manutenzioni ordinarie, utenze di servizi di pubblica utilità (acqua, energia elettrica e gas, rifiuti), spesa alimentare e spese mediche, in quanto si tratta di esborsi che non possono essere evitati ovvero beni e servizi indispensabili.

¹¹⁴ Per un approfondimento si rimanda a “Fabbisogni crescenti e tariffe sostenibili: il dilemma è solo apparente”, Laboratorio REF Ricerche, Contributo n. 99, maggio 2018.

Infine nel Sud e nelle isole si registrano in modo abbastanza diffuso situazioni con valori elevati di incidenza della spesa idrica sul reddito disponibile: in Puglia, Campania e Sicilia la spesa per il servizio supera mediamente il 3,5% del reddito disponibile e si osserva chiara prevalenza di Comuni caratterizzati da valori anche più elevati a suggerire l'importanza di politiche di sostegno nei confronti delle famiglie in documentato stato di disagio economico. Una situazione di poco migliore si registra in Basilicata e Sardegna.

9.3 I possibili sviluppi

Negli anni recenti il dibattito tra i vari portatori di interessi del servizio idrico si è soffermato sull'esigenza di migliorare la qualità del servizio, colmare i divari infrastrutturali che ancora separano il Paese dalla migliori esperienze europee, nonché prevenire le conseguenze del cambiamento climatico. La risposta a queste questioni conduce naturalmente alla necessità di rivedere la pianificazione per sostenere gli investimenti. In questi stessi anni le tariffe del servizio idrico sono state chiamate ad assicurare il pieno recupero di costi efficienti di gestione e di investimento, mettendo a segno un progresso importante sul tutto il territorio nazionale.

La crisi economica ha tuttavia pesantemente impattato sui redditi delle famiglie, il cui potere d'acquisto ha subito una decurtazione. Anche la distribuzione dei redditi è peggiorata. Tutti gli indicatori di disagio economico e sociale hanno evidenziato un deciso peggioramento: in 10 anni l'incidenza delle famiglie in povertà assoluta è passata dal 4% nel 2008 al 6,9% nel 2017 al punto che l'Italia è oggi, dopo la Grecia, il Paese con la quota più elevata di individui a rischio di povertà o esclusione sociale (28,7%). L'esigenza di assicurare tariffe congrue per sostenere gli investimenti si è dunque scontrata con la crescente difficoltà da parte degli utenti a onorare le bollette: la morosità è cresciuta.

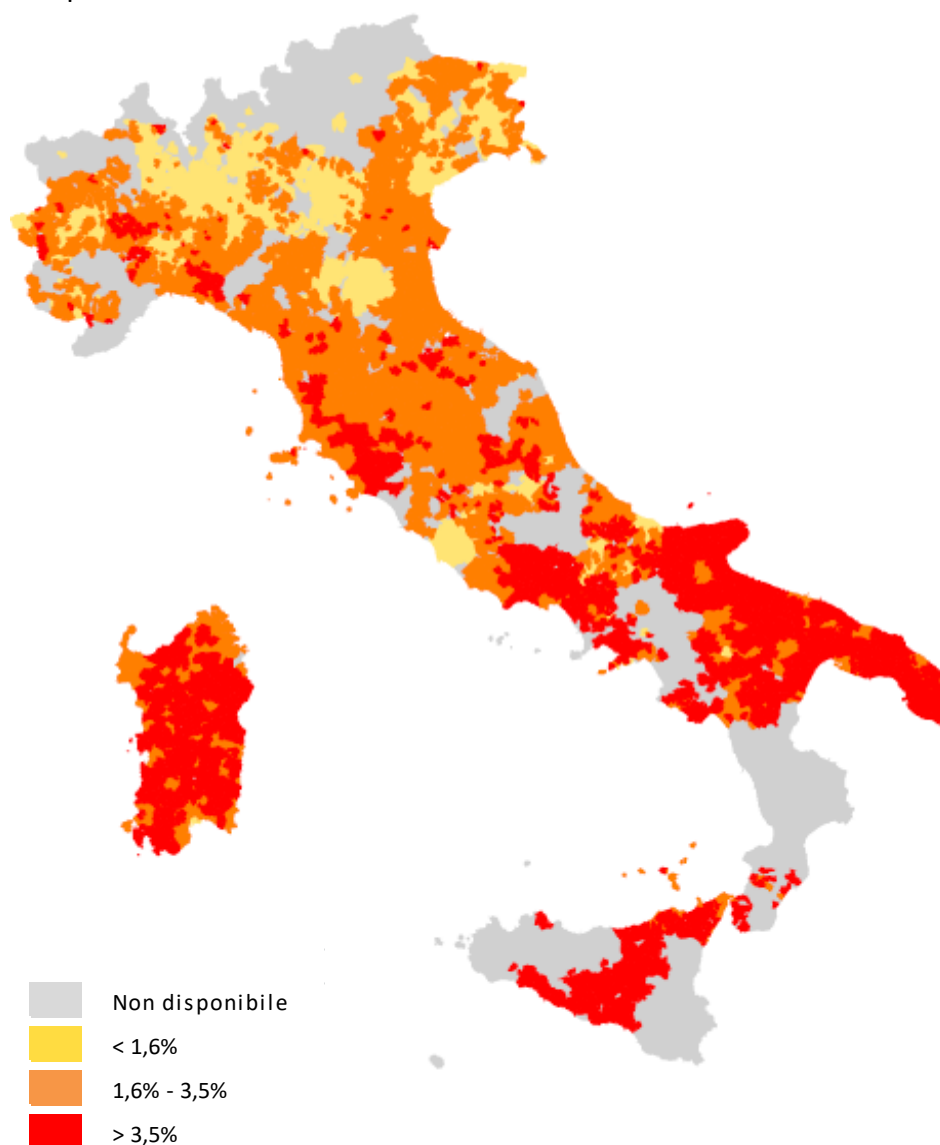
A fine 2017 l'Autorità di regolazione ha disciplinato il cosiddetto bonus idrico, previsto dal collegato ambientale di fine 2015 come misura di sostegno al pagamento delle bollette idriche, sulla falsa riga dei bonus energetici già esistenti. Tale istituto è destinato ad abbattere l'esborso a carico dell'utente finale del 20-30%. Una situazione che suggerisce l'importanza di misure supplementari, che possono arrivare sino alla piena gratuità per i soggetti in stato di documentato e grave disagio economico e con riferimento al solo consumo normale senza sprechi, coerente con gli standard di vita di un Paese occidentale.

La regolazione ha peraltro riconosciuto agli enti di governo degli ambiti, d'intesa con le gestioni, la facoltà di approntare misure supplementari, a partire dal bonus locale, per integrare il bonus sociale idrico nazionale e/o ampliare la platea dei beneficiari. Al sostegno economico si

potranno inoltre affiancare iniziative di prevenzione delle morosità, che vanno dall'aumento della frequenza delle fatturazioni, alla rateizzazione degli importi, al contenimento dei consumi. E' un impegno che parte dagli enti locali e dai gestori, che dovrebbero avviare una stretta collaborazione con il terzo settore, i centri di assistenza fiscale e i patronati.

L'incidenza della spesa sul reddito disponibile

Dati per Comune



Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche su dati interni, ISTAT e MEF

Figura 9.1 Incidenza della spesa sul reddito su base comunale

Le esperienze internazionali mostrano che l'efficacia dei programmi di intervento può essere accresciuta anche dallo scambio di informazioni tra le varie istituzioni preposte, dagli enti locali, all'INPS, al regolatore nazionale e locale, ai gestori del servizio idrico e a quelli degli altri servizi di

pubblica utilità. Una collaborazione tra centri di assistenza fiscale, INPS e gestioni potrebbe ad esempio assicurare un automatismo nell'estensione dei benefici a i soggetti in possesso dei requisiti.

Il successo di ogni iniziativa di contrasto al disagio economico potrà essere valutato dalla capacità di intercettare le situazioni di difficoltà presenti nei territori. Ogni strumento, per quanto ben disegnato, deve infatti essere conosciuto.

E' dunque auspicabile un'attività di sensibilizzazione dei potenziali beneficiari che si manifesta con l'organizzazione di eventi a scopo informativo, l'adeguata visibilità alle iniziative nelle pagine web dei gestori, l'invio di messaggi automatici per ricordare la scadenza delle bollette, l'invio periodico di informazioni sui programmi di assistenza e la fornitura di materiali illustrativi e il dialogo con i servizi sociali locali. Si tratta di localizzare il disagio economico, misurarne l'intensità e disegnare politiche di sostegno efficaci e capienti. Attraverso queste iniziative si sostiene l'accettazione sociale della tariffa e si misura la distanza tra gli annunci e i risultati.

10. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE DEL DDL DAGA A CONFRONTO

Le considerazioni sviluppate in questo *paper* partono dalla constatazione che il servizio idrico integrato in Italia necessita ancora di significativi investimenti per raggiungere un livello di qualità del servizio comparabile con quello delle nazioni più avanzate nel settore di efficienza delle reti di distribuzione e del comparto fognario-depurativo, come dimostrato dall'elevato livello delle perdite nelle reti e dalle procedure di infrazione comunitaria aperte che hanno già generato pesanti multe da parte della Commissione Europea. Inoltre questo quadro deficitario non è distribuito omogeneamente nel territorio nazionale, in quanto mentre nel Centro-Nord il livello di investimenti si è decisamente incrementato negli ultimi anni, anche se ancora non raggiunge quello dei paesi più sviluppati, nell'Italia Meridionale e Insulare, pur in presenza di significative risorse a fondo perduto, la situazione, con qualche eccezione, è da considerarsi critica e senza segnali confortanti di miglioramento. E questa criticità diventa allarmante dove la gestione è ancora in economia a livello comunale, cioè in mancanza di un soggetto industriale efficiente e credibile. Esiste anche in questo settore, come in altri servizi pubblici, un problema Mezzogiorno che necessita probabilmente di strumenti particolari.

Le nuove sfide che il sistema deve affrontare nel breve-medio termine, quale il cambiamento climatico, la sicurezza di approvvigionamento, il controllo dei deflussi urbani, la resilienza dei sistemi idrici e la loro capacità di adattamento, lo sviluppo dell'economia circolare, il contenimento dei consumi idrici ed energetici richiedono soggetti industrialmente strutturati e capaci di innovazione

tecnologica e organizzativa. E queste sfide non riguardano solamente il comparto civile, cioè il servizio idrico integrato, ma anche quelli irriguo e industriale. Su può ragionevole pensare che i gestori dei servizi idrici per usi civili si evolvano in soggetti capaci di fornire servizi ambientali più completi, e per assumere questo ruolo devono avere dimensioni adeguate¹¹⁵, anche per fornire le garanzie necessarie per la provvista finanziaria degli investimenti. Infatti appare molto improbabile nelle attuali condizioni di indebitamento a livello centrale e locale che per attivare i necessari investimenti siano sufficienti le risorse a fondo perduto disponibili nei prossimi 5-10 anni.

I fattori chiave che hanno consentito negli ultimi anni nel Centro-Nord un deciso sviluppo degli investimenti nel servizio idrico integrato sono stati una regolazione credibile da parte dell'ARERA e la stabilizzazione del quadro istituzionale, con il progressivo consolidamento degli EGATO, e la loro progressiva evoluzione verso una dimensione regionale in molte aree del paese. In questo quadro si è avuta anche una evoluzione dei soggetti gestori, che hanno raggiunto dimensioni tali da consentire loro un deciso sviluppo tecnico e organizzativo. E questa evoluzione è riscontrabile sia nelle *multiutility* quotate in borsa che *in-house monouility*, anche attraverso processi di aggregazione parziale quali le reti di aziende. Il fattore trainante non è quindi la natura della proprietà ma la credibilità della regolazione centrale e territoriale e la dimensione del soggetto gestore, che consenta le necessarie economie di scala, indispensabili per la efficienza del servizio agli utenti, ma ancora di più per la innovazione tecnologica e la credibilità presso gli istituti finanziari. Come affermato precedentemente queste condizioni non sono presenti in molte situazioni del Mezzogiorno, dove sarebbe necessario sviluppare in tempi realisticamente brevi gli investimenti indispensabili per il miglioramento dei livelli di servizio.

Di contro il quadro istituzionale e organizzativo del servizio idrico integrato disegnato dalla DDL Daga attualmente depositato in Commissione Ambiente, rispetto a quello attuale rappresenterebbe una “involuzione”. In particolare, viene previsto che la funzione regolatoria in materia di servizio idrico integrato venga sottratta all'ARERA e riaffidata esclusivamente al MATTM (artt.8 e 9), chiamato ad esercitare anche le competenze in materia di regolamentazione degli usi dell'acqua, di determinazione delle componenti tariffarie, di tutela dell'ambiente, di controllo del rispetto della normativa in materia di tutela delle risorse e di salvaguardia ambientale¹¹⁶. Inoltre, la proposta introduce anche competenze in materia di programmazione delle grandi opere infrastrutturali di rilievo nazionale, attribuendole ad un comitato composto da rappresentanti del

¹¹⁵ Nei Paesi Bassi i gestori pubblici del servizio idrico ad usi civili, che due decenni fa erano alcune decine, si sono ridotti a 6 ed è in atto un ulteriore processo di integrazione che dovrebbe ridurli a 3 nei prossimi anni.

¹¹⁶ Tramite un apposito Ufficio di vigilanza sulle risorse idriche, coadiuvato da un Osservatorio con funzioni anche di raccolta dati.

MATTM, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF) e del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF).

In relazione alla governance locale, invece, lo scenario previsto non è del tutto chiaro, in quanto non risultano specificati in alcun modo i rapporti tra le Autorità di Distretto, già previste dal TUA, e i Consigli di Bacino (di nuova istituzione) soprattutto per quel che concerne l'organizzazione e l'affidamento del servizio idrico integrato. Infatti, se da un lato si prevede che i sette distretti idrografici, composti da più bacini e sub-bacini, costituiscano “la dimensione ottimale di governo e di gestione dell'acqua”, dall'altro si precisa che, dal punto di vista del governo istituzionale, per ogni bacino o sub-bacino idrografico è istituito un consiglio di bacino, facente le funzioni di ente di governo dell'ambito, al quale sono trasferite le competenze attualmente assegnate agli ambiti territoriali ottimali ed ai consorzi di bonifica ed irrigazione (art. 4, comma 3).

Inoltre le previsioni relative alla adesione facoltativa dei comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti che appartengono a comunità montane o consorzi di comuni¹¹⁷ (art.4 comma 4), la reintroduzione del concetto di “unitarietà” della gestione dell'ambito piuttosto che l'attuale “unicità” e il limite dimensionale superiore dell'ambito, posto pari alla estensione provinciale o della città metropolitana¹¹⁸, inducono ad una frammentazione della gestione, cioè ad un modello che innesca tendenze verso la piccola dimensione di tipo comunale, la cui scarsa efficacia è stata precedentemente dimostrata.

Altre fonti di incertezza che influiranno negativamente nel processo di finanziamento degli interventi sono il limite di 10 anni della durata delle concessioni di derivazione idrica (art. 5 comma 3) a fronte di investimenti che hanno una vita utile di 50 e più anni, la definizione del servizio idrico integrato come servizio pubblico locale di interesse generale (art.9) e il conseguente affidamento esclusivamente ad aziende speciali o a modelli previsti per gli enti di diritto pubblico (art.8 comma 3), unitamente al breve periodo transitorio previsto per il passaggio al nuovo regime giuridico dei soggetti gestori (art.10) che fra l'altro prevede la decadenza entro il 31 dicembre 2020 delle concessioni in essere a soggetti terzi e società miste pubblico-private.

A fronte di queste modifiche strutturali, che probabilmente comportano un ripensamento dei soggetti finanziatori e conseguentemente un lungo periodo di stasi negli investimenti programmati, non sembrano convincenti le coperture previste per la sostituzione di finanziamenti da tariffa con risorse a fondo perduto (artt. 9 e 12), che dovrebbero anche coprire non solo i nuovi investimenti (art.13) ma anche i costi della fornitura del quantitativo minimo di 50 l/ab*giorno con la fiscalità

¹¹⁷ Questi comuni devono comunque gestire tutte le fasi del servizio idrico integrato.

¹¹⁸ Queste definizioni dimensionali dovrebbero inoltre conciliarsi con quelle relative alle dimensioni di bacino idrografico o sub-bacino il cui governo della gestione del servizio è affidata al Consiglio di bacino di cui all'art. 4 comma 3.

generale¹¹⁹ e i costi di ripubblicizzazione del servizio (art. 11)¹²⁰. Di contro le risorse a fondo perduto attualmente disponibili per il Piano Idrico Nazionale sono, come già ricordato, pari a 100 milioni di €/anno per 10 anni, con il vincolo di destinazione del 60% per le opere di approvvigionamento e del rimanente 40% per le reti idriche. Anche se il DDL prevede la possibilità di parziale finanziamento degli investimenti con le tariffe, il contesto sopra descritto non appare favorevole al reperimento di risorse finanziarie da parte di investitori anche istituzionali per le incertezze che innesca lo stesso DDL nella organizzazione istituzionale del servizio idrico integrato e per la probabile minore solidità finanziaria dei gestori pubblici, anche in ragione della attuale situazione finanziaria degli enti locali proprietari.

Sulla tematica del governo partecipativo del servizio idrico integrato il DDL Daga interviene in maniera decisa¹²¹, dando ampio spazio alla partecipazione pubblica (art.15). In particolare, viene previsto che gli Enti Locali adottino “forme di democrazia partecipativa che conferiscano strumenti di partecipazione attiva alle decisioni sugli atti fondamentali di pianificazione, programmazione e gestione ai lavoratori del servizio idrico integrato e agli abitanti del territorio”. Il principio della partecipazione pubblica, del resto, pervade l’intero testo della proposta e ricorre in più punti, come ad esempio l’art. 1, che individua tra gli obiettivi della legge quello di “favorire la definizione di un governo pubblico e partecipativo del ciclo integrato dell’acqua”.

L’art. 14 prevede strumenti di partecipazione attiva da parte degli enti locali in relazione agli “atti fondamentali di pianificazione, programmazione e gestione”, normati sulla base di disposizioni regionali relative all’organizzazione delle forme associative e di rappresentanza, sia nelle sedi di pianificazione e di programmazione degli orientamenti di base del servizio idrico integrato, sia negli organi di gestione degli enti di diritto pubblico preposti alla gestione del servizio idrico integrato disciplinati negli statuti delle province e dei comuni.

Il rafforzamento di nuove forme di partecipazione degli utenti può certamente contribuire allo sviluppo del settore. Va sottolineato che esso risulta coerente con lo sviluppo della regolazione *output-based* perseguita dall’Autorità, in quanto favorisce una pianificazione efficace e volta al conseguimento di risultati quantificabili a beneficio degli utenti. Inoltre, lo sviluppo di nuovi meccanismi partecipativi non si pone in contrasto con la regolazione indipendente, in quanto può offrire ulteriori strumenti di analisi per legittimare le decisioni delle autorità di fronte ai soggetti regolati e rafforzarne il ruolo di tutela degli interessi dei consumatori, come peraltro richiamato nella legge istitutiva dell’ARERA.

¹¹⁹ Proposta contenuta anche nel DDL Braga.

¹²⁰ Un recente studio di OXERA stima in 14,6-16,5 miliardi di € i costi *una tantum*, e di 4,0-6,0 miliardi di € i costi annuali.

¹²¹ Anche il DDL Braga tratta estensivamente questo argomento.

Si tratta di un approccio certamente innovativo, in quanto si passerebbe da un sistema basato su consultazioni ex-ante ad un coinvolgimento diretto dei cittadini nei processi decisionali, soprattutto a livello locale. Ciò che manca, però, è una puntuale individuazione degli strumenti atti a consentire la fattiva partecipazione pubblica, con il rischio che tale importante strumento democratico venga vanificato o implementato in maniera eccessivamente disforme nei vari territori.

Volendo sintetizzare quanto argomentato in questo *paper*, pur condividendo in generale lo spirito che ispira i disegni di legge, appare necessario evidenziare che molte delle proposte contenute avranno probabilmente un effetto negativo in termini di qualità ed economicità sul livello di servizio per gli utenti e sull'ambiente, che devono rappresentare gli obiettivi veri di ogni iniziativa parlamentare. Indebolendo i segnali di prezzo si agevola un uso meno efficiente della risorsa; ancora di più in queste condizioni, va rinforzata la regolazione, sia ambientale che tecnico-economica, di un settore che presenta evidenti caratteristiche di monopolio naturale.

Occorre piuttosto rinforzare l'attuale assetto organizzativo dei distretti idrografici, il cui assetto è da poco tempo andato a regime, in quanto con grande ritardo è stata finalmente applicata la normativa del 2006 che li ha istituiti. E' in quest'ambito che va rivisto il governo delle risorse idriche per tutti gli usi che si deve basare su una visione complessiva che parte a livello di bacino o sottobacino idrografico e si definisce e trova il suo equilibrio complessivo a livello di distretto. Una volta stabilite nel Piano di Gestione del Distretto le modalità dinamiche di gestione delle risorse questo inquadramento generale costituisce i limiti dei piani subordinati, quali il Piano d'Ambito, relativo solamente al servizio idrico integrato per gli usi civili, che in molti casi non è l'uso quantitativamente più importante, anche se lo è certamente in termini qualitativi e come priorità, ma sempre nell'ipotesi di uso efficiente della risorsa.

Esiste certamente un problema di coordinamento continuativo e strutturato a livello dei Ministeri interessati, specialmente se si vuole gestire efficientemente programmi di investimento a fondo perduto, quali il Piano Nazionale Idrico. Ma piuttosto che creare altre strutture rigide, con costi elevati e problemi di sovrapposizione delle competenze residue, è auspicabile che il coordinamento fra MATM, MIT, MIPAF e MEF avvenga potenziando adeguatamente le strutture coinvolte dei diversi ministeri, affidando la regia complessiva alla Presidenza del Consiglio.

Per quanto riguarda la estensione degli ambiti ottimali di gestione del servizio, i bacini idrografici in Italia hanno un'estensione talmente variegata¹²² da perdere qualunque pratico significato come criterio prioritario nella definizione dell'estensione degli ambiti territoriali, pur

¹²² Si va dai bacini molto estesi, almeno relativamente all'Italia, quali quelli del Po o del Tevere, per i quali da un punto di vista di gestione delle risorse la suddivisione in sottobacini non è convincente, a bacini idrografici con superficie ridotta, quali molti di quelli calabresi e siciliani.

rimanendo un criterio del quale tenere conto. La scelta della dimensione degli ambiti va lasciata alle regioni, tenendo presente che la dimensione ottimale di governo del servizio non coincide necessariamente con quella di gestione. Infatti le economie di scala dell'organizzazione istituzionale indicano che è opportuno esercitarla in ambiti di grandi dimensioni, e probabilmente quella regionale è la più appropriata anche per le possibili sinergie con la organizzazione istituzionale e la regolazione a scala territoriale del servizio dei rifiuti. Le dimensioni dei gestori possono essere anche inferiori, anche se comunque vanno stabiliti criteri per il raggiungimento delle necessarie economie di scala.

In prima approssimazione ambiti di dimensione regionale e subambiti gestionali con dimensioni minime coincidenti con il territorio provinciale o la città metropolitana rappresentano un buon compromesso che deve essere verificato nelle specifiche situazioni¹²³. Tuttavia è necessario che gli EGATO, che rappresentano nella regolazione a due livelli la struttura territoriale capace di filtrare e valutare le esigenze locali a contemporaneamente di applicare le indicazioni del regolatore centrale senza compromessi al ribasso con i gestori, acquisiscano le necessarie capacità tecniche, economiche e amministrative che consentono di avere una regolazione di secondo livello incisiva e omogenea su tutto il territorio nazionale.

Nell'ottica di rinforzare la loro capacità di regolazione e di controllo, appare fuorviante ipotizzare un loro ruolo diretto nella gestione, anche attraverso appalti di lavori e servizi per segmenti del servizio idrico integrato. Infatti, oltre a comportare un costoso sovradimensionamento degli EGATO, ne ridurrebbe la loro capacità di controllo e vanificherebbe l'unicità del SII. Queste tipologie di appalti di servizi, gestite direttamente dal gestore, possono invece esser utili nel caso di affidamento diretto *in-house* a società di nuova costituzione, nella cui fase organizzativa è necessario, o comunque utile, l'acquisizione di specifico *know-how* e di personale qualificato.

Per quanto riguarda la regolazione a livello centrale, l'evoluzione del settore che si è registrata negli ultimi anni indica chiaramente che l'attività dell'ARERA è stata decisamente positiva, ed è molto rischioso modificare l'attuale assetto che vede la regolazione economica e parzialmente quella tecnica fra le competenze di questa Autorità, mentre al MATTM rimangono i gravosi compiti di definire i principi generali del servizio e la regolazione ambientale, che sempre di più acquisterà valenza. Ritornare indietro con una concentrazione di competenze del MATTM non è facilmente perseguibile in tempi brevi e sarebbe con ogni probabilità percepito come fonte di estrema incertezza, con conseguente blocco degli investimenti.

¹²³ Il ritorno al principio della "unitarietà" piuttosto che la "unicità" di gestione è rischioso in quanto può indurre alla proliferazione di gestioni inefficienti che non permettono di raggiungere le necessarie economie di scala. Come correttivo questa scelta andrebbe condizionata dalla verifica della economicità della scelta del singolo EGATO che deve essere approvata dal regolatore nazionale.

Di contro nell'ottica di un miglioramento della quantità e qualità degli investimenti, la nuova regolazione della qualità tecnica introdotta nel 2017 dall'ARERA ha avuto l'indubbio pregio di orientare la selezione dagli interventi secondo logiche di criticità e conseguente priorità, in una contingenza che ha subito il freno di possibili ostacoli di natura tariffaria, finanziaria e tecnica. Un innalzamento degli impegni di spesa rispetto a quelli già preventivati avrebbe infatti comportato maggiore esigenze di reperimento di risorse finanziarie, non ottenibili in un lasso di tempo così ristretto, ovvero un aumento delle tariffe, che notoriamente implicano un travagliato percorso di maturazione del consenso.

Purtuttavia, tra le tante questioni aperte, quelle di natura tariffaria e finanziaria sono probabilmente le meno problematiche al momento. Già oggi il limite all'incremento massimo annuale delle tariffe o la necessità di attrarre risorse finanziarie non rappresentano più un freno agli investimenti, o almeno non lo sono in prospettiva: il superamento del nodo delle partite pregresse dovrebbe aprire dal 2020 spazi di tariffa destinabili al finanziamento di nuovi investimenti. Sul versante della provvista finanziaria il ritorno di fiducia da parte dei finanziatori nei confronti del settore è palpabile: nel 2017 i nuovi finanziamenti da parte del sistema bancario e finanziario hanno superato il miliardo di euro. Vi sarebbero dunque tutte le condizioni per una accelerazione degli investimenti a partire dal 2020.

L'attenzione si sposta ora sulla capacità di realizzare effettivamente gli investimenti, che riflette a sua volta due prospettive: la capacità tecnico-organizzativa delle gestioni e i vincoli di natura amministrativo-burocratica. Un innalzamento permanente del volume di investimenti programmati passa per un miglioramento della capacità di esecuzione delle gestioni e, soprattutto, per percorsi autorizzativi e di controllo più snelli da parte delle pubbliche amministrazioni. La disciplina degli appalti può fare moltissimo in questo senso: alleggerire le autorizzazioni preventive e rinforzare il controllo sulle gare e successivo.

Ma anche queste considerazioni hanno valenza nelle aree dove il servizio è più sviluppato, mentre gli effetti dove il servizio è più arretrato saranno con ogni probabilità decisamente minori.

Considerazioni specifiche vanno fatte per queste aree, localizzate in gran parte nel Mezzogiorno, dove si è dimostrato che la meritoria attività dell'ARERA è condizione necessaria ma non sufficiente per il raggiungimento dell'efficienza del servizio. Occorre identificare quali strategie mettere in atto per evitare che anche in questo settore un pezzo del paese rimanga perennemente sganciato dalle dinamiche che si sono innescate nella parte più avanzata. L'esperienza relativa agli agglomerati già condannati per il comparto fognario-depurativo ne è la prova lampante. Negli agglomerati dell'Italia Settentrionale e Centrale e in quelli meridionali dove esiste un gestore con caratteristiche industriali il Commissario Nazionale della Depurazione si può limitare al

coordinamento e alla verifica dei processi attuati dai gestori affidatari. Invece altre aree, e principalmente Calabria, Campania e Sicilia, sono caratterizzate dal quasi totale immobilismo, e il Commissario ha dovuto sostituirsi in toto ai soggetti inadempienti, pur in vigenza di pesanti multe comunitarie che continuano a decorrere sino al completamento delle opere, che purtroppo è prevedibile solo nel medio-lungo termine.

Ma è ancora più significativa la dinamica relativa alla procedura di infrazione aperta per gli agglomerati con abitanti equivalenti inferiori a 15.000. Sono circa ottocentocinquanta, ma il trend di risoluzione dei problemi che si è registrato negli ultimi anni conferma lo stesso andamento estremamente diversificato fra la reattività del Centro-Nord e l'immobilismo del Meridione, specialmente nelle gestioni comunali in economia. La recente estensione delle competenze del Commissario Unico Nazionale per la depurazione a tutte le procedure di infrazione contribuisce nel breve-medio termine a risolvere il problema dei ritardi nella realizzazione degli interventi, ma è inutile nel medio-lungo termine per la gestione degli impianti realizzati.

Se si vuole davvero fornire un servizio efficiente ai cittadini bisogna prendere atto che la scelta funzionale basata sull'autonomia comunale non ha funzionato e ragionare su schemi alternativi. E l'arretratezza gestionale sarà certamente esaltata dalla nuova fase della regolazione tecnica avviata dall'ARERA, che impone uno stress dal punto di vista qualitativo al quale strutture così poco attrezzate tecnicamente non riescono a rispondere.

Le gestioni dirette comunali, specialmente se di piccole dimensioni, non sono in grado di produrre quello sforzo tecnologico necessario per un servizio moderno ed efficiente e per affrontare il significativo montante di investimenti necessari nel settore. La recente esperienza maturata nella fase di redazione del Piano Idrico Nazionale dimostra inoltre che c'è ancora molto da fare specialmente in aree dove il fenomeno del cambiamento climatico imporrebbe innovazione tecnologica e una gestione flessibile con grande capacità di adattamento. Condizioni che l'attuale organizzazione gestionale propria di molte di queste aree non sono in generale in grado di raggiungere, anche perché la sicurezza di alimentazione dove l'approvvigionamento non è locale va ricercata a livello di distretto e non di singolo comune. Sotto questo aspetto le previsioni del DDL Daga relative alla "unitarietà"¹²⁴ della gestione nell'ambito e alla possibilità di gestione separata per i comuni sotto i 5.000 abitanti¹²⁵ probabilmente produrrà una tendenza ad una polverizzazione gestionale non risolutiva delle problematiche sopra descritte.

¹²⁴ Vedi nota 113.

¹²⁵ Possibilità limitata ai comuni facenti parte di comunità montane o consorzi di comuni che gestiscono l'intero servizio idrico integrato; sarebbe tuttavia opportuno anche una verifica della economicità ed efficienza della scelta da parte dell'EGATO e del regolatore nazionale.

Fra le proposte specifiche per il Mezzogiorno¹²⁶ quelle che appaiono più risolutive sono:

- la costituzione di società pubbliche di distretto con partecipazione dello stato centrale e delle regioni sul modello di *Aguas de Portugal*;
- la riorganizzazione degli EGATO meridionali dotandoli di competenze adeguate ove non già presenti;
- l'attivazione di misure specifiche a servizio dell'intero Mezzogiorno per portare a regime il ciclo attivo, migliorando le modalità di misura e la bollettazione nelle aree sprovviste o deficitarie e riducendo la morosità attraverso adeguati strumenti organizzativi e garantendo meccanismi di solidarietà nei confronti delle famiglie in difficoltà;
- la possibilità di applicare una tariffa virtuale¹²⁷ parzialmente a carico della fiscalità generale per agevolare l'avvio della gestione negli ambiti dove la differenza fra costi attuali e ricavi è più elevata.

La vera sfida per il pubblico sta proprio nel raggiungimento in un arco di tempo ragionevole di un servizio efficiente in questa area del paese, realizzando gli investimenti necessari e costituendo gestori efficienti, che con ogni probabilità non possono che essere pubblici, ma dove le tendenze locali e campanilistiche devono essere mitigate dalla forte presenza dello stato centrale e delle regioni. Per raggiungere questo obiettivo è altresì necessario che le concessioni di derivazione idrica, che per il servizio idrico integrato debbano essere asserite all'ente pubblico EGATO, abbiano una durata congrua che potrebbe essere fissata in 30 anni, con clausole che consentano le modifiche necessarie in caso di emergenze o variazioni strutturali del contesto.

Inoltre, date le significative necessità di risorse finanziarie da fiscalità generale per gli investimenti e per assicurare il quantitativo minimo a tutti gli utenti, è consigliabile consentire che le concessioni in atto arrivino a scadenza, impegnandosi progressivamente a sviluppare modelli pubblici virtuosi ed efficienti quali quelli attuati nei Paesi Bassi, evitando di riprodurre sistemi comunali che hanno già mostrato tutti i loro limiti e di impegnarsi in un difficile e costoso processo di ripubblicizzazione forzata di realtà che sono comunque fra le più efficienti del paese.

Per quanto riguarda il modello proposto di azienda speciale o altri modelli pubblici, una proposta alternativa, e probabilmente più efficiente e meno rischiosa per gli enti locali, potrebbe essere quella di affidamento diretto del servizio a *in-house* pubbliche, ma con vincoli di impegno degli eventuali dividendi per la realizzazione degli investimenti o di loro destinazione per la riduzione

¹²⁶ Elencate in dettaglio nel paragrafo 6.4

¹²⁷ Questa soluzione, applicata dalla World Bank nei paesi in via di sviluppo, dovrebbe ridursi nel tempo con l'incremento dell'efficienza del servizio e la riduzione progressiva della morosità. Tale agevolazione può anche essere intesa come anticipazione finanziaria da recuperare successivamente nel periodo di gestione.

delle tariffe agli utenti. Esempi di queste forme societarie, con statuti coerenti con le finalità sopra descritte, sono presenti anche in Italia e sono frequenti in molti paesi esteri.

Appare inoltre opportuno un maggiore coordinamento fra l'impegno delle risorse a fondo perduto nazionali e comunitarie e altri strumenti finanziari, quali il Fondo di Garanzia previsto dal Collegato Ambientale 2015¹²⁸, per ottimizzare l'uso delle limitate risorse disponibili.

Nel solco del perseguimento di una equità sociale si pone anche la proposta di una tariffa unica regionale¹²⁹ e in futuro anche di distretto, a prescindere dal numero di gestori esistenti all'interno del distretto che opererebbero con le opportune compensazioni. Questa scelta raggiungerebbe anche l'obiettivo di un *benchmarking* interno fra i gestori all'interno della stessa regione/distretto, che consentirebbe più facilmente il raggiungimento dell'efficienza operativa in quanto tutti concorrerebbero ai costi da coprire con la tariffa unica per area vasta.

Infine appare importante incrementare la partecipazione degli utenti con strumenti dove la rappresentanza non viene delegata alle solite organizzazioni, ma che siano davvero rappresentativi delle loro esigenze e contestualmente si avvalgano delle competenze tecniche, economiche e giuridiche di esperti indipendenti. Nella convinzione che se gli utenti fossero coinvolti con strumenti che consentano loro di disporre di valutazioni tecniche terze di qualità e non strumentali diventerebbero in poco tempo alleati nel percorso di un miglioramento qualitativo del servizio con costi accettabili, perseguendo cioè il loro vero interesse.

¹²⁸ L'art. 6 del DDL Braga contiene una proposta in tal senso.

¹²⁹ Logicamente con la stessa articolazione tariffaria.