
Veneto e Friuli: gestioni più “grandi”, più solide e industriali

Laboratorio SPL

Collana Acqua

Abstract

Trascorsi oltre due anni dal termine ultimo per il suo completamento, il riassetto della catena di governo del servizio idrico è ancora incompiuto.

Gli interventi della Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno permesso passi in avanti ma permangono forti criticità soprattutto in Calabria, Campania, Molise e Sicilia.

Una buona notizia: le gestioni si fondono per crescere in Veneto, Friuli e Lombardia.

More than two years have passed since the deadline for the completion of the water service governance, and the reorganization of the governance chain is still unfinished.

The interventions of the Presidency of the Council of Ministers have allowed steps forward but criticalities still remain, especially in Calabria, Campania, Molise and Sicily.

Good news: water management companies merges to grow in Veneto, Friuli and Lombardy.

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

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

Gruppo di lavoro: Donato Berardi, Francesca Casarico

e-mail: laboratorio@refricerche.it

Gli ultimi contributi

- n. 92 - Acqua - Schemi regolatori 2.0, gennaio 2018*
- n. 91 - Acqua - Industria 4.0: liberare l'innovazione nel servizio idrico, novembre 2017*
- n. 90 - Acqua - Qualità tecnica: un percorso robusto e fattibile, novembre 2017*
- n. 89 - Acqua - La sostenibilità nel "DNA" delle aziende idriche, ottobre 2017*
- n. 88 - Acqua - Riordino della tariffa idrica: un compromesso tra il desiderabile e il fattibile, settembre 2017*
- n. 87 - Acqua - Correttivo al codice degli appalti: ripartono i bandi per l'idrico, settembre 2017*
- n. 86 - Acqua - Cambiamento climatico e nuovi inquinanti: urge una strategia idrica nazionale, agosto 2017*
- n. 85 - Acqua - Capitale naturale: l'ambiente che vale, luglio 2017*
- n. 84 - Acqua - Scenari aggregativi al 2020: una faccenda del Centro Nord, luglio 2017*
- n. 83 - Acqua - Il settore idrico chiama la finanza: la bancabilità del sistema e l'accesso al credito, giugno 2017*

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

La missione

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

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

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

*Donato Berardi
Direttore
e-mail: dberardi@refricerche.it*

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

ISSN 2531-3215

Veneto e Friuli: gestioni più “grandi”, più solide e industriali

Riordino della governance: un percorso ancora in fieri

*A sei anni dall'avvio
il riassetto della
governance è
ancora in fieri*

Il riordino della *governance* del servizio idrico è ancora in fieri, nonostante siano passati quasi sei anni dai provvedimenti che hanno stabilito che le Regioni dovevano procedere alla perimetrazione degli ambiti territoriali ottimali (ATO) e all'istituzione degli Enti di governo d'ambito (EGA)¹.

*Lo “Sblocca italia”
fissava dei termini
perentori per il
perfezionamento
del riordino*

Per cercare di accelerare il processo di riassetto della governance del sistema idrico il Governo era intervenuto nell'estate del 2014 con il decreto “Sblocca Italia”, fissando dei termini perentori per la delimitazione degli ATO e la costituzione dei relativi EGA, per l'adesione obbligatoria degli enti locali agli EGA, nonché prevedendo il perfezionamento dell'iter di affidamento del servizio idrico integrato al gestore unico d'ambito².

*Scaduti i termini
la governance è
ancora in fase di
definizione*

Nonostante tali termini siano giunti a scadenza da più di due anni e data la reticenza nell'attivazione dei poteri sostitutivi previsti dalla normativa in caso di inerzie o inadempienze ai vari livelli di governo locale, la governance del servizio idrico è ancora in fase di definizione.

*Nel suo ruolo
d'ordine ARERA è
giunta alla sesta
relazione*

Al regolatore nazionale (già AEEGSI, oggi ARERA) lo “Sblocca Italia” aveva assegnato un ruolo d'ordine: presentare alle Camere, a cadenza semestrale, una relazione sullo stato di avanzamento del percorso e sul rispetto dei tempi previsti.

A dicembre 2017, l'Autorità è giunta alla sua [sesta relazione](#). Il quadro illustrato mostra il permanere di criticità già note e situazioni in via di perfezionamento.

*Passi avanti a
livello formale
ma ancora
insoddisfacente la
sostanza*

Se a livello formale si riscontra un apprezzabile avanzamento nel riordino della *governance* del comparto idrico, a livello sostanziale vi sono ancora problematicità importanti da sanare e risultati insoddisfacenti riguardo l'avvio della gestione unica d'ambito.

¹ Art. 25, c. 1, L.27/2012.

² Per un approfondimento si vedano il Contributo n.24, “Sblocca Italia”: tempi certi, poteri sostitutivi e responsabilità erariale, la via al consolidamento del settore, ottobre 2014 e il Contributo n. 53, Diffide, impugnative e poteri sostitutivi: la “stretta” via al riassetto della governance, gennaio 2016.

Veneto e Friuli: gestioni più “grandi”, più solide e industriali

La razionalizzazione degli Ambiti territoriali ottimali

Riduzione del numero degli ATO e crescita delle loro dimensioni

La riorganizzazione dei servizi idrici da parte delle Regioni³ attraverso la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali (ATO) o la loro ridefinizione in termini di perimetro territoriale ha portato ad una loro progressiva riduzione in numero e ad una crescita delle loro dimensioni.

In quasi 15 anni si è passati da 91 a 63 ATO

Dai 91 ATO censiti nel 2003 dal Comitato di Vigilanza sull'uso delle Risorse idriche (Co.Vi.Ri) si è giunti dapprima ad individuare 72 ATO alla fine del 2014, mentre nella propria relazione alle Camere di fine 2017 l'Autorità riscontra una suddivisione del Paese in 63 ATO.

Ridefinizione dei perimetri delle ATO su scala regionale

Una razionalizzazione basata prevalentemente sulla ridefinizione da parte delle Regioni del perimetro dei propri ATO su scala regionale⁴. Una scelta volta a ridurre i costi amministrativi e regolatori grazie all'istituzione di un unico Ente di governo d'ambito pur lasciando la possibilità, qualora ne emerga la necessità al fine di una maggiore efficienza gestionale e qualità del servizio, di affidare il servizio idrico sulla base di sub-ambiti di dimensioni almeno provinciali. Quest'ultimo assetto ha trovato attuazione in 7 delle 12 Regioni che hanno identificato un unico ATO con confini regionali⁵.

A livello formale in tutte le regioni sono stati delimitati gli ATO ma permangono criticità

Per quanto riguarda la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali, tutte le regioni hanno provveduto ad una loro identificazione. A livello formale quindi la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali per il servizio idrico integrato può dirsi conclusa, eppure rimangono situazioni che necessitano di attenzione perché presentano problematicità o sono ancora in via di definizione.

Ambiti territoriali con perimetro inferiore al territorio provinciale

4 ATO di dimensioni sub-provinciali

In Liguria, Veneto e Marche si riscontra una ripartizione in ambiti di dimensioni inferiori al territorio provinciale o di città metropolitana.

La situazione ligure

Di particolare rilievo si presenta la situazione della Liguria dove la suddivisione è avvenuta in base al criterio amministrativo e presenta una ripartizione sub-provinciale dell'ambito Savonese. Una situazione non conforme alla normativa vigente, sanata in parte dalla recente sentenza n.173/2017 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2 della legge della Regione Liguria n.17/2015 che istituiva l'ATO Centro-Ovest 3 – Savona. Il territorio savonese rimane quindi suddiviso in due sub-ambiti secondo quanto disposto dalla legge regionale n.1/2014, con l'ATO Centro-Ovest 2 – Savona che arriva a stento a ricomprendere 50mila abitanti, presentando una dimensione molto ridotta.

Il Veneto e le Marche

Differente è la situazione in Veneto e nelle Marche, dove l'attuale delimitazione degli ambiti ricalca criteri di natura idrografica in luogo del perimetro amministrativo provinciale.

Come già esposto in un precedente contributo⁶, se per il caso della Liguria lo sviluppo naturale appare quello di ricondurre ad un unicum le due realtà delle Provincia di Savona, nel caso del Veneto e

3 Escluso il Trentino alto Adige dove il servizio idrico è organizzato dalle Province autonome di Trento e Bolzano.

4 Le Regioni che negli anni hanno ridefinito il perimetro delle ATO su base regionale sono Abruzzo, Calabria, Campania, Friuli Venezia Giulia, Toscana e Umbria.

5 Si tratta delle regioni Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Toscana e Umbria.

6 ontributo n.24, “Sblocca Italia”: tempi certi, poteri sostitutivi e responsabilità erariale, la via al consolidamento del settore, ottobre 2014.

Veneto e Friuli: gestioni più “grandi”, più solide e industriali

delle Marche, sembra ragionevole prefigurare l'accorpamento dell'ATO Valle del Chiampo e dell'ATO Fermano Maceratese, che ad oggi presentano una dimensione non coerente con il perimetro provinciale, in seno ad uno degli ambiti contigui.

Ridefinizione degli ambiti territoriali ottimali

*Ridefinizione degli
ATO in base a
logiche idrografiche
nel Lazio*

Nel Lazio, la Regione ha stabilito con legge n.9/2017 del 14 agosto 2017 una nuova delimitazione degli ambiti territoriali ottimali passando dalla logica di delimitazione di tipo amministrativo alla logica idrografica⁷. La Giunta regionale con delibera del 6 febbraio 2018 ha ridefinito il perimetro degli ATO ripartendo il territorio in 6 ambiti sulla base della popolazione servita e dell'accorpamento dei Comuni per Aree Vaste e Città Metropolitana. Si è passati quindi dai precedenti 5 ATO provinciali ai nuovi 6 ambiti territoriali ottimali di bacino idrografico (ABI). Sembra tuttavia mancare un fondamento idrografico alla nuova delimitazione degli ABI.

BOX - L'accordo tra Friuli-Venezia Giulia e Veneto

Un interesse particolare suscita la situazione che si è generata tra le regioni Friuli Venezia Giulia e Veneto. La legge regionale n.5/2016 della regione Friuli Venezia Giulia, così come successivamente modificata dalla legge regionale n.9/2017, ha identificato un ATO unico regionale che ricomprende anche i comuni friulani dell'ATO Interregionale “Lemene”. A seguito di una intesa tra le due regioni¹ sono stati inclusi nell'ambito unico della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, limitatamente al servizio idrico integrato, anche i Comuni limitrofi appartenenti alla Regione Veneto, inizialmente ricompresi nell'ambito territoriale “Lemene”. Con il 1 gennaio 2018 la Consulta d'ambito per il Servizio Idrico Integrato nell'ambito “Lemene” è stata messa in liquidazione e sarà costituita un'assemblea locale interregionale composta dai comuni ricadenti precedentemente nell'ATO interregionale. Una situazione peculiare che a regime permetterà di ridurre di una unità il numero di ATO presenti sul territorio nazionale.

1 approvata rispettivamente con la delibera di giunta regionale n. 1797 del 22 settembre 2017 e con la delibera di Giunta regionale n. 1565 del 3 ottobre 2017, nonché formalmente sottoscritta il **30 ottobre 2017**.

Operatività degli EGA: un obiettivo non pienamente raggiunto

*Individuati gli EGA
da tutte le regioni*

Per quanto riguarda gli Enti di governo d'ambito, tutte le regioni italiane hanno provveduto tramite proprie leggi ad individuarli e la maggioranza di esse ha positivamente portato a compimento il processo di costituzione giungendo alla loro piena operatività.

*In 4 ATO regionali
gli EGA non sono
ancora pienamente
operativi*

Rimangono tuttavia criticità in Campania, Abruzzo, Molise e Calabria, dove non risultano pienamente operativi. Nelle more della costituzione di tutti i loro organi e della loro piena operatività sono stati nominati dei commissari straordinari al fine di assicurare il regolare svolgimento delle attività di regolazione locale.

6 Per un approfondimento sulle logiche di delimitazione degli ATO si rimanda al BOX “Gli ambiti territoriali ottimali: logiche amministrative vs logiche ambientali” contenuto nel contributo n.53, Diffide, impugnative e poteri sostitutivi: la “stretta” via al riassetto della governance, gennaio 2016.

Veneto e Friuli: gestioni più “grandi”, più solide e industriali

Per quanto riguarda la Sicilia, la sentenza n. 93/2017 della Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di diverse previsioni della legge regionale n.19/2015, pur non interessando le disposizioni relative all'istituzione delle Assemblee territoriali idriche quali Enti di governo d'ambito. Le Assemblee territoriali idriche risultano quindi insediate in otto ambiti senza tuttavia essere pienamente operative, di conseguenza le Autorità d'ambito territoriale ottimale in liquidazione continuano ad esercitare le proprie funzioni.

Nel Lazio, le Autorità d'ambito continuano ad operare in regime di salvaguardia in attesa della costituzione e operatività degli EGA degli ambiti recentemente ridefiniti.

BOX – Autorità Idrica della Calabria (AIC): uno stallo politico

In Calabria è importante che si ritrovi una volontà politica coesa e forte per portare a compimento il riassetto della governance del servizio idrico. E' necessario pervenire in tempi brevi alla costituzione di un Ente di governo d'ambito funzionante e competente. Occorre altresì formalizzarne l'adesione da parte dei 257 enti locali che tuttora non vi hanno aderito e procedere all'individuazione di un unico soggetto gestore che subentri alle numerose gestioni in economia ancora operanti sul territorio e cessate ex-lege.

Il processo di riorganizzazione della governance del servizio idrico in Calabria ha visto importanti stalli e battute d'arresto che stanno ritardando l'avvio di una efficiente gestione del ciclo idrico. In Calabria l'Ente di governo d'ambito risulta ancora non pienamente operativo.

La Regione era già stata oggetto di diffida governativa in data 14 maggio 2015 a causa della mancata individuazione dell'Ente di governo d'ambito, propedeutica all'organizzazione del servizio idrico integrato, entro i termini previsti dallo Sblocca Italia¹. Un atto a cui era seguito il decreto della Giunta regionale del 12 giugno 2015² che aveva individuato l'Ente di governo dell'ATO regionale nell'Autorità Idrica della Calabria (AIC). Pur tuttavia la costituzione dell'AIC ha visto successivi rinvii da parte della Regione fino al 2017 quando, con la legge regionale n.18/2017, è stato istituito formalmente e ne è stato disciplinato il funzionamento.

La successiva costituzione degli organi dell'AIC ha trovato nuovamente un freno in un problema riguardante la governance del regolatore locale. Ad essere contestato è il meccanismo di individuazione dei Comuni che costituiscono l'assemblea dell'AIC³ e il processo decisionale degli organi dell'Ente di governo d'ambito che prevede che il voto di ciascun Comune abbia lo stesso peso a prescindere dalla popolazione residente rappresentata o dal patrimonio infrastrutturale presente sul territorio. Una situazione che ha portato a rinviare la costituzione dell'AIC sine die.

Una impasse accresciuta da una visione di fondo della Regione e di alcuni Comuni di maggiori dimensioni divergente rispetto alla forma di affidamento del servizio, dove la prima propende per la ripubblicizzazione mentre i secondi avrebbero la volontà di mantenere una quota privata a garanzia dell'efficienza gestionale.

Recentemente la Regione ha ricevuto una seconda diffida da parte del Ministero dell'Ambiente che la richiama al rispetto delle norme nazionali e regionali, sottolineando la necessità di rendere operativa l'AIG e di indivi-

1 L'art.7 dello Sblocca Italia stabiliva che le amministrazioni regionali dovessero costituire gli Enti di governo d'Ambito entro il 31 dicembre 2014. In caso di inerzia il Governo poteva attivare poteri sostitutivi.

2 Decreto della Giunta regionale 12 giugno 2015, n. 183.

3 Si veda l'art. 8 della [Legge Regionale del 18 maggio 2017, n. 18](#).

Veneto e Friuli: gestioni più “grandi”, più solide e industriali

duare il soggetto gestore del servizio. La diffida prevede che, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni entro il termine del 20 febbraio pv, possano essere esercitati i poteri sostitutivi previsti dallo Sblocca Italia, con il commissariamento della Regione. Un termine che cade in pieno periodo di campagna elettorale per le elezioni del nuovo governo nazionale e che difficilmente porterà ad un commissariamento immediato. Se e quando avverrà il commissariamento dipenderà dai risultati delle elezioni e dalla volontà politica del nuovo Governo.

E' ragionevole pensare che i tempi per giungere ad una governance effettiva in Calabria non saranno brevi e il percorso esente da ostacoli, per questo è auspicabile che a sbloccare la situazione sia la politica locale, ritrovando una visione unitaria e condivisa sull' organizzazione e sulla forma di gestione della servizio idrico integrato, che anteponga le ragioni di una gestione industriale ad interessi politici.

I percorsi di adesione degli enti locali ai relativi Enti di governo d'ambito risultano in via di perfezionamento, con la presenza di enti locali inadempienti solo in Molise e Calabria. Nel primo caso si sono attivate le procedure di applicazione dei poteri sostitutivi verso i Comuni inadempienti (28 Comuni) e si è in attesa dell'adozione degli atti ufficiali da parte del Presidente della Giunta regionale, nel secondo caso sono 257 gli enti locali calabresi che ancora non hanno formalizzato l'adesione all'Ente d'ambito, il 63%.

Stato dell'arte del riassetto della governance



- Completato
- Mancato affidamento al gestore unico non in conformità alla normativa
- EGA non operativi
- EGA non operativi e incompleta adesione degli EE.LL. agli EGA o mancato affidamento al gestore unico
- EGA non operativi, incompleta adesione degli EE.LL. agli EGA e mancato affidamento al gestore unico
- ATO di dimensioni non conformi alla normativa nazionale
- ATO in via di ridefinizione

* dati aggiornati a dicembre 2017

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ARERA (già AEEGSI)

4
ATO in cui gli EGA non sono ancora operativi

2
ATO in cui l'adesione degli Enti locali agli EGA è incompleta

10
ATO in cui non è avvenuto l'affidamento al gestore unico in violazione della normativa

Veneto e Friuli: gestioni più “grandi”, più solide e industriali

Gestione unica: quo vadis?

Eterogeneo il
quadro degli
affidamenti

10 ATO
inadempienti
rispetto
all'affidamento al
gestore unico

Per quanto riguarda gli affidamenti e la gestione unica, il quadro risulta eterogeneo.

Dei 15 EGA che già a giugno 2015 dovevano provvedere ad affidare il servizio al gestore unico d'ambito ve ne sono 10 che continuano a risultare inadempienti.

Si tratta segnatamente degli Enti di governo d'ambito della Valle d'Aosta, della Campania, del Molise, della Calabria e dei 6 ATO provinciali di Palermo, Catania, Messina, Ragusa, Siracusa e Trapani in Sicilia. Per quanto riguarda il Molise, l'Ente di governo ha comunicato al regolatore nazionale la posticipazione di un anno, rispetto al cronoprogramma delle attività, dell'avvio delle procedure per l'affidamento del servizio idrico integrato al gestore unico, che avverrà nel secondo semestre del 2018. In merito alla situazione calabrese, secondo quanto riportato nel cronoprogramma delle attività presente nella *“Relazione programmatica di avvio della procedura di affidamento della nuova concessione di gestione del Servizio Idrico Integrato dell'ATO Calabria”*⁸ con la fine del 2017 si sarebbe dovuti giungere all'affidamento.

59 affidamenti
a gestori unici
su 94 bacini di
affidamento

L'affidamento del servizio a gestori unici d'ambito è avvenuta in 3 ambiti a livello regionale (Basilicata, Puglia, Sardegna), a cui si aggiunge l'ambito interregionale “Lemene”, mentre laddove l'ATO regionale è stato suddiviso in sub-ambiti (Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Toscana e Umbria) si è giunti all'affidamento in 25 bacini su un totale di 39. A livello di ambito provinciale, invece, il gestore unico è stato individuato in 30 ambiti su 50.

Sono ancora più
di 360 le gestioni
cessate ex lege
che continuano ad
esercire il servizio

Anche laddove è avvenuto l'affidamento al gestore unico, è pervasiva la presenza di gestioni in economia degli enti locali o di piccoli gestori che proseguono la loro attività in tutti o in alcuni segmenti della filiera, pur essendo dichiarate cessate ex lege. Gestioni che, seppur in diminuzione, continuano ad esercire il servizio in violazione alla normativa nazionale⁹ e rappresentano un freno al raggiungimento delle economie di scala. Le 506 gestioni registrate nel dicembre del 2016 sono scese a 360 a dicembre 2017¹⁰.

Un numero che rimane tuttavia sottostimato, data la mancata ricognizione¹¹ da parte degli Enti di Governo d'Ambito delle gestioni esistenti in Valle d'Aosta, Calabria, Molise, negli ambiti distrettuali di Caserta e Napoli in Campania, nonché negli ATO siciliani di Palermo, Messina, Ragusa, Trapani e Siracusa.

8 Approvata con decreto regionale 3 febbraio 2016, n. 552.

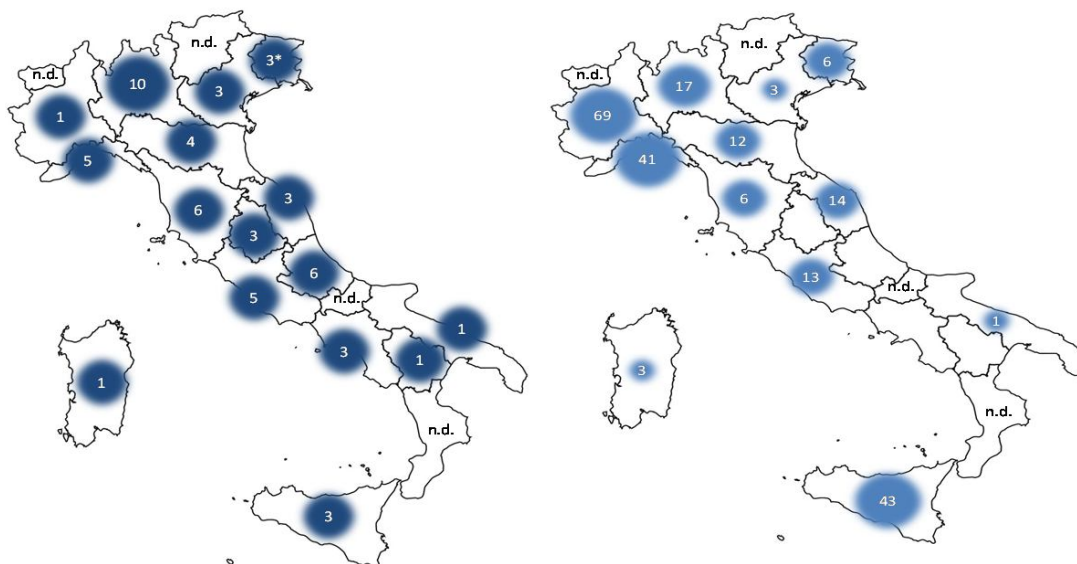
9 Art. 172 del decreto legislativo 152/2006.

10 Si tratta per lo più di gestioni comunali che hanno provveduto a trasferire il servizio alla gestione unica.

11 gli enti di governo dell'ambito trasmettano all'Autorità - ai fini della relativa esclusione dall'aggiornamento tariffario - una ricognizione dei gestori cessati ex lege, che svolgono il servizio in assenza di un titolo giuridico conforme alla disciplina pro tempore vigente.

Veneto e Friuli: gestioni più "grandi", più solide e industriali

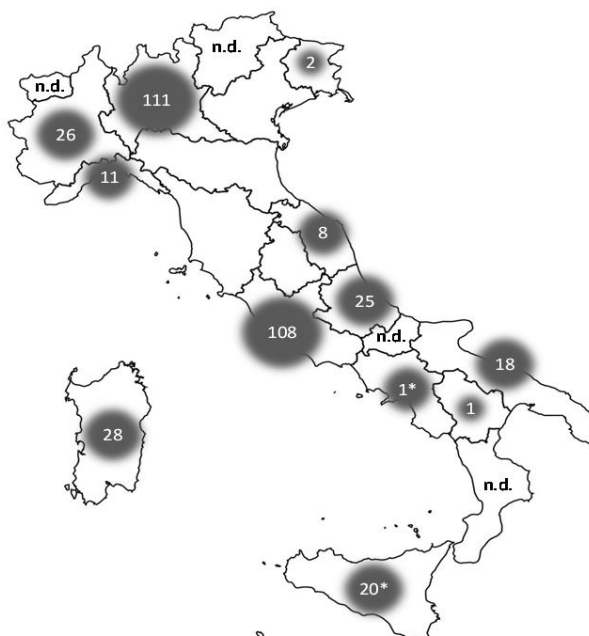
Gestori unici d'ambito o bacino d'affidamento e gestioni in regime di salvaguardia



* incluso il gestore unico dell'ambito interregionale "Lemene"

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ARERA (già AEEGSI)

Gestioni cessate ex-lege che continuano ad esercitare il servizio



* dati parziali per mancanza di informazioni provenienti da alcuni EGATO

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ARERA (già AEEGSI)

Veneto e Friuli: gestioni più “grandi”, più solide e industriali

**Persistono
inadempienze,
inosservanze e
resistenze degli enti
locali**

Persistono quindi inadempienze, inosservanze delle prescrizioni di legge e resistenze degli enti locali sia in ambiti territoriali in cui l'Ente di governo ha già provveduto all'assegnazione della gestione unica d'ambito, sia in ambiti in cui la presenza di gestioni salvaguardate¹² con scadenza delle concessioni assai lunga non ha ancora posto le condizioni necessarie all'avvio della fase di affidamento del servizio a livello di ATO da parte dell'Ente di governo¹³.

**Freni all'approdo
effettivo alla
gestione unica
d'ambito**

Una situazione che ritarda l'approdo effettivo alla gestione unica, insieme ai contenziosi giudiziari, agli stalli amministrativi e alle criticità che si verificano nella frastagliata realtà degli affidamenti e nelle procedure di subentro¹⁴.

**Serve rinforzare il
presidio sui tempi
e sul rispetto delle
procedure**

Dati gli esiti poco confortanti, si richiama la necessità di rinforzare il presidio sui tempi e sul rispetto delle procedure e si auspica una soluzione celere alle inadempienze più gravi. Dove occorre, vanno esercitati i poteri sostitutivi spettanti alle Regioni e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

**Ruolo della politica
nel favorire
competenze
tecniche negli
EGA e nel non
ostacolare la
soluzione alle
criticità**

Inoltre, nonostante le procedure da seguire per l'affidamento del servizio siano codificate nella normativa nazionale in modo chiaro, alcune evidenze mostrano come non sempre i regolatori locali sono in grado di portarle a termine. Dato il ruolo sempre più importante di programmazione, organizzazione e controllo in capo agli Enti di governo d'ambito sembra necessario potenziarne le competenze tecniche e far sì che il ruolo della politica favorisca gli interventi necessari a risolvere i problemi, senza ostacolarli e rinviarli.

12 Ovvero titolate ad esercire il servizio in virtù di un affidamento conforme alle norme pro-tempore vigenti.

13 L'Ente di governo d'ambito può procedere all'affidamento del servizio al gestore unico qualora il territorio gestito da gestioni cessate ex lege o a norma ma con concessione scaduta secondo contratto interessi almeno il 25% della popolazione residente all'interno dell'ambito.

14 Si pensi alla questione della quantificazione e corresponsione del valore di rimborso. Per un approfondimento sulle criticità che possono insorgere nelle fasi di affidamento e subentro si veda il contributo n.76 “Gestione unica: chi vigila su affidamenti e subentri?”.

BOX – La nuova governance del servizio idrico in Sardegna

Con [legge regionale n.25/2017 dell'11 dicembre 2017](#), il Consiglio regionale della Sardegna è intervenuto a modificare ed integrare la legge di istituzione dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna (L.R. n.4/2015) e la legge riguardante le disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici (L.R. n.19/2006).

La legge risponde all'esigenza di inquadrare meglio e definire ruoli e titolarità nella *governance* del servizio idrico integrato, chiarendo la natura dell'Ente di governo ed il ruolo della Regione nei suoi confronti.

Di rilievo sono l'istituzione di una Commissione per il controllo analogo e la riduzione al 20% della quota di partecipazione della Regione Sardegna nel capitale sociale del gestore idrico regionale.

Veneto e Friuli: gestioni più “grandi”, più solide e industriali

L'istituzione della Commissione per il controllo analogo rappresenta una innovazione nella governance locale in presenza di affidamenti secondo l'in house providing.

Secondo la recente legge regionale, l'esercizio del c.d. “controllo analogo”, presupposto necessario nella gestione secondo il modello c.d. in house, è assicurato per il tramite di una “Commissione per il controllo analogo”, composta da 5 rappresentanti eletti, tra i quali 4 sindaci e un rappresentante della regione, con uguale diritto di voto.

Si tratta dunque di un controllo esercitato in modo indiretto, con l'obiettivo di agevolare i processi decisionali, che diversamente vedrebbero coinvolti centinaia di Comuni soci.

E' inoltre previsto un controllo da parte della Giunta regionale nei confronti dell'Ente di governo d'ambito sardo (Egas) in merito alla compatibilità degli interventi programmati, allo stato di attuazione dei programmi, al regolare funzionamento dell'Ente e al corretto impiego delle risorse. Così come viene confermato l'esercizio di poteri sostitutivi, previa diffida, in capo al Presidente della Regione in caso d'inerzia dell'Egas.

L'innovazione risponde in parte all'esigenza di separare le funzioni di programmazione da quelle di controllo, e quindi di queste ultime da quelle di gestione.

Una menzione a parte merita il caso del riconoscimento dello status di salvaguardia ai 29 Comuni sardi che gestiscono il servizio idrico in forma autonoma sul territorio regionale. Si tratta di gestioni dirette per le quali era già stato intentato un procedimento di riconoscimento della salvaguardia conclusosi con parere negativo¹ da parte dell'EGAS per mancanza dei requisiti richiesti dall'art.147 del D.L 152/2006².

Un punto sul quale la legge regionale sembra presentare profili di illegittimità e che va nella direzione di reiterare una situazione critica e fonte di ritardi nella piena attuazione della gestione unica d'ambito.

La nota della Regione che ha accompagnato l'approvazione della legge è stata anche occasione per chiarire alcuni rilievi sollevati dall'ANAC. ANAC con delibera dell'11 ottobre 2017 aveva infatti sollevato alcune questioni in merito alla conformità dell'affidamento del servizio idrico integrato in Sardegna, secondo la disciplina dell'in house providing.

Tra queste la presenza della Regione in qualità di azionista di maggioranza della gestione e l'eccessiva parcellizzazione delle restanti quote azionarie in capo agli enti locali, che affievoliva la possibilità di esercitare un significativo potere di indirizzo sugli obiettivi strategici e le decisioni rilevanti della gestione. Un secondo aspetto problematico risiedeva nell'assenza in capo all'Ente di governo (Egas), dei poteri di nomina e revoca dei vertici della società nonostante l'ente fosse formalmente investito delle attività di programmazione, organizzazione e controllo della stessa.

Per far fronte a tali criticità la Regione ha previsto un alleggerimento della propria presenza nell'azionariato del gestore unico, con una quota di partecipazione al capitale sociale che scenderà dall'attuale 70% al 20% entro il 2020.

E' questo un tema che interessa da vicino anche i destini dell'ATO unico pugliese e le scelte in materia di affidamento. La concessione in favore dell'attuale gestore, Acquedotto Pugliese, il cui unico azionista è la regione Puglia, è stata recentemente prorogata al 31 dicembre 2021 dalla legge statale di bilancio.

¹ Si veda la delibera n. 34 del 20 settembre 2017 dell'Ente di Governo d'Ambito della Sardegna

² Il comma 2-bis dell'art. 147 del decreto legislativo 152/06 prevede che “sono fatte salve: a) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148; b) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: - approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; - sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; - utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico. Ai fini della salvaguardia delle gestioni in forma autonoma di cui alla lettera b), l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti.”

Veneto e Friuli: gestioni più “grandi”, più solide e industriali

Una via alternativa per pervenire alla gestione unica d'ambito: le fusioni tra gestori

Verso il gestore unico: crescono le fusioni tra gestioni salvaguardate

Per pervenire alla gestione unica d'ambito si stanno registrando negli ultimi anni operazioni di consolidamento tra gestioni salvaguardate con concessioni ancora lungi dal giungere a scadenza, nell'ottica di promuovere e accelerare il percorso di approdo alla gestione unica attraverso fusioni graduali e successive.

Fenomeno prevalente nel Nord-Est

Si tratta di un fenomeno che sta interessando principalmente il Nord-Est del Paese: Veneto e Friuli-Venezia Giulia in primis.

Carniacque e CAFC

In particolare, con riferimento al sub-ambito di Udine, il 27 dicembre 2016 si è concluso il processo di aggregazione per incorporazione della società Carniacque S.p.a. in CAFC S.p.a. (gestore unico di sub ambito). Entro il 2024 CAFC subentrerà ad Acquedotto Poiana, la cui gestione proseguirà in regime di salvaguardia fino al 31 dicembre 2023, diventando a tutti gli effetti gestore unico della totalità dei Comuni dell'ATO Centrale Friuli.

Sile Piave e Servizi Idrici Sinistra del Piave

Nell'ATO Veneto Orientale, il 31 dicembre 2015 si è concretizzata l'operazione di aggregazione fra Sile Piave S.p.A. e Servizi Idrici Sinistra del Piave S.r.l., inizialmente fuse tra loro per poi essere incorporate da Piave Servizi S.r.l.. La fusione ha ampliato il numero dei Comuni gestiti dalla società, ora 39, poco meno della metà del numero complessivo dei Comuni ricadenti nell'ATO.

Veritas e Azienda Servizi Integrati

Nell'ATO Laguna di Venezia, a far data dal 1 novembre 2017, Veritas S.p.a. ha incorporato l'Azienda Servizi Integrati S.p.a., diventando l'unico gestore operante in tutto l'Ambito territoriale ottimale Laguna di Venezia.

Acque Vicentine e Alto Vicentino Servizi, Centro Veneto Servizi e Polesine Acque

L'ATO Bacchiglione presenta, invece, una situazione più contraddittoria. Se da un lato con il 1° gennaio 2018 è diventata operativa la società ViAcqua, nata dall'operazione di aggregazione fra Acque Vicentine ed Alto Vicentino Servizi, la stessa data ha sancito la nascita di Acque Venete, società risultato della fusione tra Centro Veneto Servizi (uno dei gestori operanti nell'ATO Bacchiglione) e Polesine Acque (già gestore unico dell'ATO Polesine). Questa seconda operazione si è configurata come una aggregazione inter-ambito tra due società in house, una situazione che potrebbe intralciare l'approdo alla gestione unica d'ambito nell'ATO Bacchiglione.

Sistema Ambiente e Livenza Tagliamento Acque

Altra operazione che attualmente si configura come inter-ambito e che si inserisce nel più ampio quadro dell'integrazione dei comuni veneti ricadenti nell'ATO interregionale “Lemene” nell'ATO unico regionale del Friuli-Venezia Giulia, è l'aggregazione della società in house Sistema Ambiente S.r.l., appartenente all'ATO Occidentale Pordenone mediante fusione per incorporazione nella società Livenza Tagliamento Acque S.p.a., gestore unico dell'ATO interregionale “Lemene”.

Lombardia: Tea e Sisam

Al di fuori dei confini del Nord-Est, un percorso simile è in atto nell'ATO della Provincia di Mantova dove l'operazione di aggregazione proposta dai gestori Gruppo TEA S.p.a. e Gruppo SISAM S.p.a. ha avuto il parere favorevole da parte del Consiglio di Amministrazione dell'Azienda Speciale “Ufficio d'Ambito della Provincia di Mantova”, della Conferenza dei Comuni e del Consiglio Provinciale. L'operazione avverrà tramite una società veicolo, denominata Aqua, a cui verranno affittati i due rami idrici d'azienda, da costituire entro il 2018, per gestire a livello provinciale il

Veneto e Friuli: gestioni più “grandi”, più solide e industriali

ciclo idrico integrato. Il percorso per giungere al gestore unico prevede la fusione dei due rami d'azienda in un'unica società e la fuoriuscita del socio privato da Tea acque per poter procedere all'affidamento diretto della gestione. Il gestore unico Aqua garantirà il servizio idrico nei 56 Comuni attualmente gestiti da Tea e Sisam; poi, tra il 2021 e il 2025 subentrerà negli altri nove Comuni dove attualmente il servizio è gestito da Ireti e Aimag.

L'estensione della durata degli affidamenti

Accanto a questa tendenza se ne affianca un'altra, che sembra operare in direzione contraria: l'estensione della durata degli affidamenti.

Negli ultimi due anni, alcune delle principali gestioni italiane del ciclo idrico integrato hanno ottenuto un allungamento della concessione del servizio, previa verifica della sussistenza dell'equilibrio economico-finanziario da parte di AEEGSI (da effettuare anche con riferimento al piano degli interventi)¹⁵.

Le motivazioni

I motivi alla base del prolungamento concesso si possono ricondurre a due fattispecie:

- la realizzazione di investimenti strategici tramite l'attivazione di finanziamenti a condizioni favorevoli e una maggiore sicurezza nella pianificazione degli investimenti;
- nell'ambito degli incentivi volti a favorire le aggregazioni fra le gestioni previste dalla normativa contenuta nella legge di Bilancio 2015.

Allungamenti concessioni

Regione	Gestori	Proprietà	Popolazione servita	Scadenza concessioni	Anni di allungamento concessione
Piemonte	SMAT	In house	2.227.706	2033	10
Lombardia	Metropolitana Milanese	In house	1.366.409	2037	10
Lombardia	Padania Acque	In house	327.512	2043	10
Friuli-Venezia Giulia	CAFC	In house	378.145	2045	15
Marche	CIIP	In house	303.937	2045	15

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati gestori

Caso recente: Nuove Acque

A gennaio 2018, anche l'ATO 4 Valdarno ha esteso la concessione a Nuove Acque, prorogandone la scadenza di 3 anni dal 2024 al 2027. Il gestore aveva presentato istanza di proroga motivata con la necessità di mantenimento dell'equilibrio economico e finanziario a fronte di un fabbisogno ingente di investimenti sul territorio, pari a 142 milioni di euro, potendo redistribuire gli incrementi tariffari per far fronte più agevolmente ai finanziamenti necessari e al debito bancario. Secondo l'istruttoria condotta, il Piano Economico Finanziario simulato per il periodo 2017-2027 tenendo conto dei maggiori investimenti previsti rientrava nei limiti massimi consentiti, con un Conto Economico e Rendiconto Finanziario in equilibrio, mentre non risultava in equilibrio per il periodo 2017-2024.

Serve un presidio sulla robustezza delle motivazioni addotte per l'allungamento delle concessioni

L'allungamento della durata delle concessioni se da una parte è un percorso coerente con il desiderio di assicurare la sostenibilità dei piani di investimento dall'altra richiede una doverosa verifica circa la sussistenza e la robustezza delle motivazioni addotte, onde evitare che possa trasformarsi in un escamotage per dilazionare ulteriormente l'approdo alla gestione unica.

¹⁵ Per un approfondimento si rimanda al Contributo n.84, Aggregazioni e gestione unica: il consolidamento è faccenda del Nord, luglio 2017

Veneto e Friuli: gestioni più “grandi”, più solide e industriali

Conclusioni

Lo sviluppo industriale del sistema idrico è minato laddove gli EGA non sono pienamente operativi

Le criticità registrate negli anni nelle relazioni dell'autorità sono andate a discapito dello sviluppo industriale del sistema idrico, soprattutto in alcune parti del Paese. In particolare, l'attività di regolazione demandata a livello locale risulta minata soprattutto laddove gli Enti di governo d'ambito non sono ancora operativi, con ripercussioni sulla corretta adozione a livello territoriale delle scelte di programmazione e gestione del servizio idrico integrato.

Una situazione che rischia di aggravare la distanza tra le varie aree del paese, con una forte connotazione nord/sud, soprattutto se si pensa alle ultime delibere emanate dall'autorità nazionale ed in particolare alla delibera sulla qualità contrattuale, che determinerà una accelerazione degli interventi laddove gli Enti di governo d'ambito funzionano e possiedono competenze adeguate.

Permangono ostacoli alla razionalizzazione del settore pervasivi

Inerzie da parte degli Enti di governo d'ambito nell'avviare e procedere nell'iter di affidamento del servizio al gestore unico d'ambito da un lato e da parte di gestioni cessate ex-lege nella consegna di reti e impianti ai gestori unici affidatari del servizio dall'altro, costituiscono ostacoli alla razionalizzazione degli assetti del settore e ai benefici derivanti dalle economie di scala raggiungibili tramite dimensione gestionali almeno provinciali.