



**Acqua, per tutelare l'utente,  
rafforzare la regolazione  
pubblica**

Un contributo alla revisione del D.lgs.152/2006

Roma, 11 luglio 2007

## 1. L'organizzazione dei servizi idrici

I servizi idrici sono una componente essenziale per assicurare la qualità della vita delle nostre città e nello stesso tempo, costituiscono una infrastruttura indispensabile nello sviluppo delle attività economiche. Con la definizione di servizi idrici si è soliti indicare sia la gestione delle infrastrutture preposte alla distribuzione di acqua potabile che la gestione delle infrastrutture preposte alla raccolta, il trasporto e il trattamento degli scarichi, quali le reti fognarie, i collettori di trasporto e gli impianti di depurazione, che con i loro scarichi restituiscono l'acqua al suo ciclo naturale. Attualmente, i volumi di acqua prelevati dall'ambiente vengono stimate in circa 7,8 miliardi di mc all'anno, di cui circa 5,6 miliardi di mc. vengono distribuiti all'utenza finale attraverso le reti di distribuzione<sup>1</sup>.

Ciò che caratterizza l'organizzazione di questi servizi da altri servizi pubblici locali come la distribuzione del gas, la distribuzione dell'elettricità, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti e il trasporto pubblico locale, è l'uso che si fa dell'acqua che non ha beni sostituti, come nel caso degli altri servizi, e presenta una forte relazione con la qualità dell'ambiente. Si pensi agli effetti disastrosi sull'ecosistema della mancata depurazione degli scarichi civili e industriali.

## 2. La riforma del 1994

È proprio per queste peculiarità che, probabilmente, la riorganizzazione dei servizi idrici ha una collocazione prioritaria nell'agenda politica rispetto agli altri settori. Il parlamento vi interviene, nel 1994, con una legge di riforma profonda e radicale<sup>2</sup>.

Al momento in cui il Parlamento vara la legge, la situazione dell'approvvigionamento idrico e del disinquinamento è tragica. L'ISTAT, nella sua periodica indagine sullo stato dei servizi idrici<sup>3</sup> presenta un quadro sconcertante. Più del 45% della popolazione subisce interruzioni nell'erogazione del servizio di acquedotto, la percentuale sale a più del 70% per la popolazione residente nel Sud. Più del 45% della popolazione non è servita da rete fognaria e scarica direttamente nell'ambiente. L'organizzazione della gestione è caratterizzata da una estrema frammentazione delle gestioni, si parla di circa 9.000 soggetti diversi. Le tariffe non riescono a coprire i costi dei servizi. Il settore è caratterizzato dalla prevalenza delle gestioni dirette da parte dei comuni.

---

<sup>1</sup> Cfr. ISTAT (2006). *Il sistema delle indagini sulle acque. Anno 1999*. Informazioni, n. 16, Roma.

<sup>2</sup> Legge 5 gennaio 1994, n. 36, "Disposizioni in materia di risorse idriche".

<sup>3</sup> Cfr. ISTAT (1991). *Approvvigionamento idrico, fognature e depurazione in Italia. Anno 1987*. Roma, Istat, Collana d'informazione, n. 20.

Con questa legge il Parlamento disegna una profonda riorganizzazione dell'assetto di questi servizi. I punti fondamentali della riforma si possono così riassumere: integrare la gestione dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione per cogliere le economie di scopo; accorpate a livello sovra comunale le gestioni per sfruttare le economie di scala; dare una forma industriale alla gestione del servizio per superare le gestioni in economia; assicurare tariffe che coprano i costi di gestione e di investimento per assicurare certezza ai programmi di adeguamento dei livelli dei servizi e della normativa ambientale.

Con la riforma si afferma il principio della regolazione. L'industria dei servizi idrici è infatti caratterizzata dal monopolio, condizione che gli deriva dalla presenza nel ciclo di produzione delle reti di distribuzioni locali. La presenza di un tale monopolio richiede un intervento dell'ente pubblico che definisca, programmi e regoli, in assenza della concorrenza, la tariffa e la qualità dei servizi. Per questi motivi la riforma stabilisce un nuovo assetto nel quale vengono separati i compiti di programmazione e controllo da quelli della gestione del servizio. La riforma affida ai comuni il compito di programmare e controllare la gestione. La legge stabilisce che i comuni cooperino fra di loro, all'interno di un nuovo soggetto pubblico che è l'Ambito Territoriale Ottimale (ATO), per assicurare la tutela degli utenti dagli abusi di un gestore che ha il monopolio dell'erogazione del servizio. La riforma attribuisce poi alle società di gestione, scelte dai comuni secondo le previsioni di legge, il compito di assicurare una gestione efficiente e capace di remunerare i capitali che sono necessari a finanziare un vasto programma di investimenti.

In questo modo la riforma assegna nuovi compiti a tutti i soggetti coinvolti. Al pubblico chiede di affinare le sue capacità di programmazione, le sue capacità di controllo, la sua capacità di scrivere dei buoni contratti, la sua capacità di applicare sanzioni e penali di fronte alle inadempienze. Al gestore di accrescere le sue capacità tecnologiche, manageriali e finanziarie.

Sono passati più di tredici anni dall'emanazione della legge di riforma. La legge richiedeva una procedura di applicazione molto complessa. Ogni regione doveva dare attuazione alla norma attraverso una propria legge regionale nella quale definire in primo luogo la delimitazione territoriale degli ATO, la forma di collaborazione dei comuni e lo schema tipo di convenzione che avrebbe regolato i rapporti fra ATO e gestore. Le regioni hanno deliberato in un arco temporale che va dal luglio del 1995 (Toscana), al gennaio del 2004 (Friuli Venezia Giulia)<sup>4</sup>.

Attualmente, come si legge dalla relazione al Parlamento del Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche<sup>5</sup>, l'Italia è stata divisa in 91 ATO. Di

---

<sup>4</sup> Cfr. COVIRI (2004). *Terzo rapporto sullo stato di avanzamento della legge 5 gennaio 1994, n. 36*. Roma.

<sup>5</sup> Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche. *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici. Anno 2004*. Roma dicembre 2005.

questi 87 si sono insediati e più della metà, 55 ATO per un totale di 37,9 milioni di abitanti, hanno affidato il servizio. Più del 68% della popolazione è quindi stata investita dalla riorganizzazione prevista dalla riforma.

### **3. I primi risultati della riforma**

La realtà che abbiamo di fronte oggi, è il risultato di una grande ristrutturazione industriale che sta coinvolgendo la quasi totalità dei comuni del Paese. Nei 55 ATO dove si sono fatti gli affidamenti, si è passati da decine e centinaia di gestioni dirette ad un unico gestore per ciascun Ambito. In questi Ambiti si sono avviati vasti programmi di investimento in estensioni, completamenti fognari, potenziamenti degli impianti di depurazione e si è avviato un vasto processo di rinnovamento degli impianti esistenti. Per finanziare questo programma d'investimenti si sono programmate e si stanno realizzando dei consistenti incrementi tariffari, che mediamente possono attestarsi fino al 7% annuo

Il processo di realizzazione degli investimenti è tuttora in corso. Nei prossimi anni, se non si modificheranno sostanzialmente i piani, si realizzeranno ogni anno, circa 1,4 miliardi di euro di investimenti che andranno a sostituire reti e impianti, che hanno esaurito la loro funzionalità, e a realizzare nuove opere. Investimenti e tariffe sono le grandezze più facilmente rilevabili. Più difficile è misurare gli effetti che questi investimenti hanno sullo stato delle infrastrutture e sui livelli di servizio all'utenza. In ogni caso occorrerà confermare l'unicità della gestione quale strumento indispensabile per assicurare efficienza economica ed efficacia ambientale.

#### **3.1. L'assetto proprietario delle società di gestione**

Questa ristrutturazione industriale ha prodotto i suoi effetti anche sulla struttura proprietaria e sulle regole di governo della società a cui è affidata la gestione. Sui 55 ATO che avevano affidato il servizio nel 2006<sup>6</sup>, 31 hanno scelto la società interamente pubblica, 13 la società mista a prevalente capitale pubblico locale, 3 l'affidamento con gara a società private e infine 8 affidamenti provvisori. In questo contesto prevalgono gli affidamenti alle società dove i comuni, ho hanno una quota maggioritaria o sono gli unici proprietari.

#### **3.2. Gli ATO e i nuovi assetti istituzionali**

La riorganizzazione ha prodotto i suoi effetti anche nel disegno delle istituzioni pubbliche preposte al controllo della gestione. Degli 87 ATO che si sono insediati, 47 hanno preso la forma di consorzi di comuni con assemblea e

---

<sup>6</sup> Cfr. Utilitatis - ANEA. *BlueBook.I dati sul servizio idrico integrato in Italia. Edizione 2006.* Roma, luglio 2006.

consiglio di amministrazione, 40 hanno preso la forma della convenzione<sup>7</sup>. In entrambi i casi i sindaci assicurano la direzione politica dell'ente. A questi si aggiunge una struttura operativa che svolge l'attività di pianificazione e controllo. Nell'ultima rilevazione del COVIRI, i dati sui costi sono disponibili per 63 ATO sugli 87 insediati. Per quanto riguarda il personale, invece, vengono riportati dati solo per quegli enti che si sono già dotati di almeno una unità operativa (Direttore o altro). Gli ATO "strutturati" in questo senso sono complessivamente 86. Il totale delle spese correnti ammonta nel complesso a circa 28 milioni di Euro e si riferisce ad una popolazione sottesa di circa 42 milioni di abitanti, con una media per ATO di circa €423.000 ed una media per abitante di circa €0,67 (Tabella 1).

*Tabella 1 – Spesa corrente, media e per abitante degli ATO (63)*

n. ATO	Spesa corrente	Popolazione	Spesa media per ATO	Spesa media per abitante
63	28.561.849	42.643.455	453.363	0,67

Fonte: COVIRI (2004). *Terzo rapporto sullo stato di avanzamento della legge 5 gennaio 1994, n. 36*. Roma.

Il costo di queste strutture è sostenuto dai comuni che, generalmente, ne ottengono il rimborso dalle tariffe. Considerando i soli ATO strutturati in forma di consorzio, la spesa corrente media ammonta a €0,94 per abitante, mentre per gli ATO in forma di convenzione è di €0,60.

#### **4. Per un bilancio della riforma**

Sono passati un numero sufficiente di anni per tentare un primo bilancio di questa riforma, sottolinearne gli aspetti positivi e quelli negativi, e soprattutto domandarsi se gli obiettivi che si erano definiti siano stati raggiunti, se nel frattempo siano sorti nuovi problemi che non erano stati considerati, se occorra infine rafforzare o correggere le dinamiche che la riforma ha innescato.

##### **4.1. La ristrutturazione è stata realizzata**

La riorganizzazione era stata disegnata per dar vita a dei gestori industriali che operassero su dimensioni territoriali sufficientemente grandi, da assicurare un ambito ottimale per la gestione della risorsa ed economie di scala. Questo processo non si è ancora completato. Un po' meno della metà del Paese attende ancora la riforma, mentre l'altra metà sta vivendo processi ancora più avanzati. Nel contempo, si stanno moltiplicando le operazioni di concentrazione fra le grandi società di gestione dei servizi pubblici, che stanno dando vita a grandi gruppi di dimensione nazionale. Queste nuove strutture, insieme ad un sistema tariffario che consente di finanziare la gestione e gli investimenti, stanno rendendo possibile la realizzazione di opere per adeguare infrastrutture e livelli di

<sup>7</sup> Cfr. Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti (2006). *Relazione annuale al parlamento sullo stato dei servizi idrici. Anno 2005*. Roma, luglio 2006.

servizio, almeno per quella metà del paese che ha applicato la riforma, anche questo secondo gruppo di obiettivi, tariffa e investimenti, è raggiunto.

Con l'istituzione e il funzionamento degli ATO preposti al controllo, si è realizzato anche il nuovo assetto istituzionale previsto dalla riforma.

## **4.2. I punti critici che emergono nell'attuazione della riforma**

Qui la riflessione segue due percorsi diversi. Da una parte c'è ancora una porzione consistente della popolazione, circa il 30%, che non è ancora investita dalla riorganizzazione e attende che si dia attuazione alla norma. Dall'altra, quel 70%, ha incominciato ad incontrare i benefici ma anche i limiti della riforma.

Assetto industriale, gestione e investimenti, assetto istituzionale, governo delle società di gestione sono tutti obiettivi verso i quali la riforma si sta muovendo, tuttavia, qualcosa ancora non funziona come ci si sarebbe aspettati, soprattutto se pensiamo all'utente e alla programmazione territoriale degli interventi.

### *4.2.1. La difficoltà a misurare il miglioramento dello stato delle infrastrutture e dei livelli di servizio*

La grande quantità di investimenti previsti per questi anni negli acquedotti, nelle fognature e negli impianti di depurazione, non può essere il solo indicatore su cui valutare i risultati della riorganizzazione. Misurare la spesa, l'andamento del progetto, il miglioramento dello stato delle infrastrutture e dei livelli di servizio, sono modi via via più efficaci nella misura delle prestazioni<sup>8</sup>. La verifica della spesa non ci assicura la realizzazione dell'investimento, la verifica della realizzazione del progetto non ci assicura che i risultati siano raggiunti. C'è molta strada da fare in questa direzione e vi è una grande responsabilità per l'uso delle risorse che vengono spese e che provengono prevalentemente dalle tariffe.

Un altro aspetto, particolarmente importante per valutare l'efficacia della nuova riorganizzazione, è quello relativo alla misura della qualità delle prestazioni all'utenza. In questi anni di gestione del servizio idrico integrato, se da una parte i livelli sono probabilmente migliorati, dall'altro, l'utente non sempre ne ha percepito gli effetti.

### *4.2.2. Incrementare l'efficienza dei gestori e trasferire parte dei vantaggi all'utente*

Un altro tema che attiene alla misura degli effetti prodotti dalla riforma è quello relativo alla misura dell'efficienza dei gestori. Il sistema tariffario consente ai gestori di conoscere in anticipo i costi di gestione che gli sono riconosciuti in tariffa, se le previsioni sono adeguate, il gestore ha la possibilità di contenere i costi effettivi rispetto a quelli riconosciuti in tariffa e aumentare così l'utile.

---

<sup>8</sup> Cfr. Brook P. J., Smith S. M. (editors), (2000). *Contracting for public service: output based aid and its applications*. The World Bank, Washington.

Questo costituisce un incentivo a rendere più efficiente l'impresa. Naturalmente il vantaggio di questa maggiore efficienza per l'utente avviene solo al momento della revisione tariffaria triennale, in cui si ridefiniscono i costi di gestione per il periodo successivo e si trasferiscono questi minori costi all'utente. La parte più difficile di questo meccanismo è quello in cui si fissano i costi di gestione per il periodo successivo.

*Il miglioramento dello stato delle infrastrutture, dei livelli di servizio all'utente e l'incremento dell'efficienza della gestione, sono i pilastri sul quale poggia l'esito di questa riforma. La misura delle prestazioni del gestore, diventa quindi un'attività essenziale per assicurare all'utente una tutela adeguata. Tutto questo può essere raggiunto in modo efficace solo se si rafforzano gli strumenti di controllo e si sviluppano sistemi di comparazione fra i gestori almeno a livello nazionale<sup>9</sup>. La disponibilità di un sistema di comparazione consentirebbe agli ATO di definire obiettivi di miglioramento dei gestori e assicurare così maggiore efficienza e maggiore tutela dell'utente.*

#### *4.2.3. La pianificazione degli investimenti e le esigenze dei comuni*

Un altro punto debole di questa riorganizzazione riguarda la pianificazione territoriale degli investimenti. L'accentramento della pianificazione, se da una parte costituisce un elemento di forza in quanto, introducendo logiche di sistema, consente di ottimizzare su un territorio vasto (il bacino idrografico) gli investimenti, dall'altro, avendo comunque un limite di spesa stabilito dalle risorse generate dalla tariffa, può determinare un disallineamento fra le aspettative dei comuni e le possibilità dei piani.

A questo si deve aggiungere che c'è un forte legame fra la pianificazione urbanistica e il fabbisogno che questo determina in termini di infrastrutture idriche e fognarie. Tutto questo rende complesso armonizzare la pianificazione degli interventi del servizio idrico integrato con le esigenze e i tempi dei comuni sul territorio. Complessità che non può essere superata irrigidendo la pianificazione ma, al contrario, rafforzando la partecipazione dei comuni alla formazione della pianificazione.

#### *4.2.4. La presenza della collaborazione pubblico-privata nel servizio idrico integrato*

Un altro aspetto critico della riforma riguarda la natura della società di gestione e in particolare la presenza degli enti pubblici nella proprietà. L'ANEA in più occasioni ha espresso la propria valutazione in merito alla scelta della forma di gestione, affermando *che qualunque sia la forma di gestione prescelta, che sia la gara o l'affidamento diretto a società miste o a società interamente private, l'elemento indispensabile per assicurare la tutela dell'utente è rappresentato dalla separazione delle funzioni di programmazione e controllo rispetto a quelle della gestione. Il disegno di regolazione locale della riforma affida all'ATO, in*

---

<sup>9</sup> Questo sistema di comparazione viene raccomandato come possibile forma di concorrenza in un assetto caratterizzato da monopoli, la così detta concorrenza per comparazione.

*quanto espressione delle comunità locali, il compito di pianificare e controllare, e al gestore, qualunque sia la forma e la proprietà, il compito di organizzare e gestire in piena autonomia il servizio idrico integrato. Ciò che assicura la tutela dell'utente dalla discriminazione e dal dominio del monopolio è la regolazione pubblica e non la proprietà della gestione*<sup>10</sup>.

I motivi che hanno spinto a questa forma di gestione sono noti: la presenza del capitale privato avrebbe assicurato capitali di rischio per finanziare gli investimenti e una naturale tendenza a rendere più efficiente la gestione, in modo da assicurare una maggiore remunerazione dei capitali investiti. Da parte sua la presenza pubblica avrebbe garantito che gli interessi generali dei cittadini utenti sarebbero stati adeguatamente rappresentati anche nel soggetto preposto alla gestione<sup>11</sup>. Tuttavia questa soluzione presenta alcuni elementi contraddittori che discendono, sia dalla natura della soluzione, che dallo schema istituzionale previsto dalla Riforma, che affida sempre ai Comuni, con l'ATO, il compito di controllare e sanzionare le inadempienze del gestore.

Il rischio riguarda il comportamento che la proprietà pubblica può tenere, sia dentro la compagine societaria, che dentro il soggetto preposto al controllo.

Per quanto riguarda la presenza pubblica dentro la compagine societaria, se non si definiscono regole chiare per gli amministratori pubblici di queste società, è possibile che si crei una situazione contraddittoria rispetto alla loro missione. La presenza dei soci pubblici dovrebbe, infatti, assicurare un "giusto" temperamento degli sforzi dei soci privati al contenimento di quei costi, che potrebbero tradursi in un peggioramento della qualità dei servizi. Se questa missione non viene esplicitamente definita, allora c'è il rischio che lo stesso amministratore finisca per premere per ottenere aumenti tariffari e la mitigazione delle eventuali penali, vanificando così, a danno dell'utente, lo schema di regolazione. E' questo un rischio che annullerebbe uno dei motivi più importanti che spinge al coinvolgimento dei privati nella gestione, in particolare quello relativo al contributo all'incremento di efficienza, che naturalmente verrebbe meno se lo stesso privato intravedesse la possibilità di influire sulle tariffe e, quindi, sui ricavi. Questo rischio potrebbe ulteriormente essere mitigato se, oltre a stabilire regole di *governance* più chiare per gli amministratori pubblici delle società, si attribuisse maggiore indipendenza e autonomia agli enti preposti al controllo.

---

<sup>10</sup> Cfr. ANEA (2006). *Una nuova regolazione nei servizi idrici, maggiore tutela dell'utente e maggiore partecipazione. Considerazioni sullo stato di attuazione della riforma dei servizi idrici*. Roma, luglio.

<sup>11</sup> La società mista rientra fra le categorie che costituiscono la così detta Public and private partnership (PPP) e per la quale l'Unione Europea ha recentemente predisposto: *Green paper on Public Private Partnership and Comunità Law on Public Contracts and Concessions*, November 2005. Questa forma di partenariato viene suggerita anche come un sistema per trovare equilibri fra spinte di contenimento dei costi e salvaguardia della qualità dei servizi, cfr. Hart, O. (2003) *Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships*, *Economic Journal*, 119(486), C69.



## **5. Alcune proposte per rendere più efficace la riforma**

Tutti questi elementi di criticità, tuttavia, possono essere superati con soluzioni adeguate e tempestive senza pregiudicare la riforma, ma anzi radicandone maggiormente la sua vocazione alla tutela dell'utente.

In realtà quello che emerge dal bilancio dei primi anni della riforma è proprio la realizzazione del processo di concentrazione industriale, mentre si stenta ancora a raggiungere gli altri obiettivi al centro della riforma, quali il controllo sullo stato delle infrastrutture e sulla qualità dei servizi, che sono invece parti essenziali per assicurare la tutela dell'utente.

### ***Per tutelare l'utente occorre rafforzare la regolazione pubblica***

Il centro di una riforma dei servizi pubblici locali dovrebbe essere l'utente. Rimettere al centro della riforma l'utente, per difendere il suo potere d'acquisto, la qualità dei servizi e lo stato delle infrastrutture, vuol dire essenzialmente rafforzare il sistema di regolazione pubblica. Per tutelare l'utente occorre rafforzare la regolazione pubblica. In un contesto dove non è possibile introdurre la concorrenza e dove il gestore è destinato ad operare in regime di monopolio, la presenza di una forte regolazione è l'unica garanzia per assicurare la tutela dell'utente, sia per quanto riguarda le tariffe che la qualità dei servizi.

### ***Integrare la regolazione locale degli ATO con un'Autorità indipendente di settore***

La misura dei risultati costituisce sicuramente l'elemento più importante, sia relativamente al rapporto fra la spesa e i benefici che se ne ottengono, sia per la qualità del servizio all'utente, che per gli obiettivi di riduzione dei costi che se ne attendono. Rendere più efficace la misura delle prestazioni del gestore richiede un rafforzamento degli strumenti del controllo, la possibilità di disporre di un sistema di comparazione e una costante diffusione dei risultati in modo da assicurare maggiore informazione e trasparenza all'utente e a tutti i soggetti interessati. L'esperienza fin qui maturata dagli ATO ha messo in evidenza alcuni limiti che andrebbero superati per assicurare una maggiore efficacia al sistema di regolazione attraverso una migliore definizione dei compiti da assicurare alla regolazione nazionale rispetto a quella locale. *È necessario che ci si adoperi affinché si pervenga alla costituzione di un'autorità indipendente di settore, che integri l'attività degli ATO a livello locale*<sup>12</sup>. La regolazione locale deve essere integrata da un'autorità indipendente nazionale di settore che definisca le regole per la tariffa e la revisione periodica, i contenuti minimi dei contratti, i livelli

---

<sup>12</sup> Il livello ottimale di una tale autorità è sicuramente quello nazionale. Tuttavia l'Autorità definita dalla recente delega ambientale in realtà manca di uno dei requisiti fondamentali previsti per le autorità dalla legge 481/95: l'indipendenza. In particolare le modalità di nomina dell'Autorità, definite dalla delega, non prevedono l'approvazione a maggioranza dei due terzi da parte delle commissioni parlamentari, e quindi privano questa autorità di un requisito indispensabile per svolgere i compiti di regolazione. Lo stesso testo della delega ambientale è poi confuso ed eccessivo nell'attribuzione delle competenze. E' quindi auspicabile che si proceda ad una ridefinizione dell'Autorità nazionale garantendone indipendenza, autonomia e chiari compiti di regolazione così come previsto dalla legge 481/95.

minimi di servizio e consenta la comparazione delle prestazioni dei gestori su scala nazionale e internazionale.

### ***Rafforzare la partecipazione dei comuni alla pianificazione degli investimenti***

Fra le esigenze della pianificazione di un sistema centralizzato e quella dei Comuni e della loro programmazione urbanistica territoriale, c'è un compromesso che deve realizzarsi, pena il rischio di un conflitto insanabile. Questo compromesso deve ottimizzare le esigenze di questi due punti di vista in un processo trasparente di partecipazione alla formazione dei programmi d'investimento, che può realizzarsi solo rafforzando gli strumenti di partecipazione e di rendicontazione territoriale. Tutto questo rende necessario rafforzare e istituzionalizzare la partecipazione dei comuni alla formazione del programma degli investimenti.

### ***Rafforzare la regolazione locale rendendo indipendenti e autonomi gli ATO***

Se un corretto ruolo del pubblico negli organi societari può essere assicurato da una sorta di "principi di governo societario per gli amministratori pubblici nelle società di gestione", agli ATO devono essere attribuiti i caratteri di indipendenza in modo da eliminare ogni rischio di condizionamento o addirittura di "cattura" da parte delle società di gestione, sterilizzando così il rischio di conflitto d'interessi legato alla presenza dei comuni nella compagine societaria.

È questo un passaggio fondamentale, e allo stesso tempo complesso, per rafforzare la regolazione pubblica del servizio idrico. Mentre è essenziale per rafforzare gli ATO, attribuirgli il carattere di indipendenza e assicurargli personalità giuridica, allo stesso tempo è indispensabile, per assicurare il legame territoriale, mantenerne la nomina in capo ai comuni. Una riforma così disegnata, rafforzerebbe sicuramente la capacità di regolazione pubblica del servizio.

Una proposta in questo senso potrebbe definire le procedure di nomina dell'esecutivo con riferimento ai principi stabiliti dalla legge 481/1995<sup>13</sup>. Fra i principi che dovrebbero essere osservati nella procedura di nomina, oltre a quelli della competenza e della comprovata esperienza nel settore, dell'assenza di situazioni di conflitto di interesse, particolarmente importanti per la presenza dei comuni nella proprietà delle società di gestioni, e della trasparenza da assicurare con procedure pubbliche di candidatura, potrebbe essere esplorata la possibilità di introdurre forme di designazione da parte delle regioni in modo da poter surrogare l'approvazione delle nomine da parte della maggioranza dei due terzi delle commissioni parlamentari, e introducendo così forme di consenso che vadano oltre la "maggioranza" rappresentata nelle assemblee dell'ATO.

Nel contempo, per mantenere il legame con i comuni, ma assicurare l'autonomia all'ATO, si dovrebbe attribuire tutte le decisioni relative alla regolazione del servizio (tariffe, gestione del contratto e revisioni) agli organi esecutivi, che

---

<sup>13</sup> Legge 14 novembre 1995, n. 481, "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità".

referirebbero periodicamente del loro operato all'assemblea degli amministratori locali.

\*\*\*

Se non si cambiano i presupposti e si affermano questi principi, dietro l'angolo ci attende ben peggio che di una riforma mancata. La situazione che rischiamo di determinare è quella in cui le imprese diventeranno più grandi, si allontaneranno dal territorio, e di fronte a una regolazione pubblica debole e insufficiente, finiranno per fare più profitti a spese della qualità del servizio e della tutela dell'utente.

Roma, 11 luglio 2007