

STAFFETTA ACQUA

QUOTIDIANO DELL'ACQUA E DEI SERVIZI IDRICI

[stampa](#) | [chiudi](#)

Copyright © RIP Srl
Fatti ed Eventi

giovedì 15 maggio 2014

di *Sona Baghdassarian*

Blue Book 2014, a 20 anni dalla legge Galli settore idrico a metà strada

Lo studio Utilitatis presentato ieri a Roma: nonostante progressi, ancora troppa frammentazione, spinte ad aggregazione. Passi avanti con regolazione Aeegsi, fondamentale stabilità per ottenere finanziamenti



Sono passati esattamente 20 anni dall'approvazione della legge Galli, la riforma – poi recepita dal Dlgs 152/2006 (Codice dell'ambiente) – che avrebbe dovuto rivoluzionare il settore idrico italiano traghettandolo verso l'obiettivo di una dimensione industriale e di un assetto più razionale. Da allora il settore ha fatto progressi, ma sembra essersi fermato a metà strada: ancora troppo frammentato, sia sul piano gestionale che su quello della governance; sul territorio italiano è ancora presente una gran quantità di gestioni in economia, esistono

casi di mancato trasferimento del servizio ai gestori affidatari o anche di mancati affidamenti, vi sono ancora ritardi nella definizione e nell'operatività degli Ambiti territoriali ottimali. Un quadro che – insieme a molti altri dati sul servizio idrico italiano – appare minuziosamente descritto, in questo ventesimo anniversario, dall'ottava edizione del Blue Book, l'ampio e dettagliato studio realizzato dalla fondazione Utilitatis, in collaborazione con Federutility e con la partecipazione di Anea e Invitalia, presentato ieri presso la Nuova Aula del Palazzo dei gruppi parlamentari a Roma. Presenti Marisa Abbondanzieri (presidente di Anea), Mauro D'Ascenzi (vicepresidente di Federutility), Federico Testa (presidente di Utilitatis), i coordinatori del progetto Blue Book Leonardo Cioccolani (direttore di Utilitatis) e Claudio Cosentino (direttore dell'Area idrico ambientale di Federutility), Lorenzo Bardelli (responsabile della Direzione sistemi idrici dell'Aeegsi), Ernesto Somma (professore di Economia industriale all'Università di Bari), Claudio De Vincenti (viceministro dello Sviluppo economico), Guido Bortoni (presidente dell'Aeegsi), Marco Causi (componente della Commissione Finanze della Camera dei deputati), Erasmo D'Angelis (responsabile dell'unità di missione di Palazzo Chigi sul dissesto idrogeologico), Mauro Libè (consigliere politico del ministero dell'Ambiente), Ermete Realacci (presidente della Commissione Ambiente della Camera dei deputati).

Lo studio prende in esame numerosi aspetti relativi al servizio idrico in Italia: da quelli normativi, istituzionali e organizzativi a quelli industriali (infrastrutture, risorse, investimenti) ed economici, offrendo anche un'ipotesi di rating per le società di gestione dei servizi idrici; scandaglia le tariffe, la loro articolazione e la spesa delle famiglie, nonché il fenomeno della morosità. Descrivendo progressi e carenze, tracciando prospettive. Si tratta peraltro della prima edizione del Blue Book dopo l'assunzione delle competenze nel settore idrico da parte dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, i cui primi effetti rientrano nella fotografia scattata. I dati utilizzati per lo studio derivano dalle informazioni raccolte dalla stessa Autorità, dai Piani economico-finanziari approvati dalle Autorità d'Ambito, dai bilanci dei gestori, nonché da rilevazioni dirette effettuate da Utilitatis.

Mappatura Ato e organizzazione del servizio. Il Blue Book offre innanzitutto un panorama aggiornato degli assetti del servizio idrico nel paese. Dopo le recenti riforme regionali in materia, che in molti casi hanno individuato un unico Ambito a livello regionale, ad oggi si contano 70 Ato sul territorio italiano, numero però tuttora incerto essendo il processo di riordino ancora in corso; in diversi casi, pur con un Ato unico regionale, è prevista un'articolazione in sub-ambiti. In ogni Ato si definisce – sulla base del criterio adottato dall'Autorità nazionale – “gestione” il territorio complessivamente gestito da uno stesso gestore (possono quindi esservi diverse gestioni per gestore): sono in tutto 2.240 le gestioni presenti sul territorio nazionale, di cui 115 in attuazione del Dlgs 152/2006, 1.957 in economia e 168 definite come “altre gestioni”, che non ricadono nelle due precedenti tipologie; 2.189 i soggetti gestori individuati, di cui 102 ex Dlgs 152/2006, 1.957 in economia e 130 riconducibili ad “altre gestioni”. Dallo

studio emerge, peraltro, che in 16 Ambiti territoriali non si è ancora proceduto all'affidamento del servizio.

Il dato particolarmente rilevante è che le 115 gestioni integrate, come da legge Galli/Codice dell'Ambiente, interessano circa il 70% della popolazione italiana e il 60% dei Comuni (4.831), le "altre gestioni" il 19% della popolazione e il 16% dei Comuni (1.304), mentre le gestioni in economia servono l'11% della popolazione e il 24% dei Comuni. La frammentazione del servizio è ben evidenziata dalla numerosità delle gestioni in economia, riguardanti ciascuna un singolo Comune, concentrate per la stragrande maggioranza in Comuni con meno di 10.000 abitanti (il più piccolo non raggiunge i 500 abitanti), dove risiede il 54% della popolazione gestita in economia; quanto alle gestioni integrate, pur con una certa variabilità dimensionale (si va dal singolo Comune a oltre 100 Comuni serviti), abbracciano per lo più dagli 11 Comuni in su e il 60% della popolazione che servono ricade in aree con oltre 500.000 abitanti (spicca il caso dell'Acquedotto Pugliese, che da solo serve oltre 4 milioni di abitanti sull'intero territorio regionale); gli altri tipi di gestione sono più frequenti dal singolo Comune fino a un massimo di 30, per lo più piccoli e medi (l'80% della popolazione servita rientra in classi dimensionali inferiori ai 500.000 abitanti). Dal punto di vista geografico, le gestioni in economia aumentano andando verso Sud.

Aggregazione. Da qui il leitmotiv del convegno di presentazione del Blue Book: il superamento della frammentazione descritta attraverso processi di aggregazione che sviluppino una dimensione efficiente del servizio e permettano il conseguimento di economie di scala. Un'ottica condivisa da tutti i rappresentanti di istituzioni e associazioni presenti, in linea con quella legge Galli che indistintamente si è riconosciuta non attuata. "Una buona legge", secondo la presidente di Anea **Marisa Abbondanzieri**, "di sistema", con cui contrasta un'attuale "organizzazione polverizzata, multiforme, se non anche obsoleta". I necessari processi di aggregazione, a suo parere, abbisognano innanzitutto di una "buona politica", dell'azione di amministratori locali e di legislatori che, accanto ai management, favoriscano tali meccanismi. La buona politica, ha sottolineato **Mauro D'Ascenzi**, ha bisogno del contributo di chi gestisce il servizio sul territorio e devessere riportata alla "forza del numero", guardare in concreto quei dati che, se rispecchiano la realtà, aiutano a definire un campo oggettivo di azione. In questo senso, ha fatto notare D'Ascenzi, il Blue Book indica la presenza di tre "nodi strategici" del settore: il problema della governance e della struttura frammentata del servizio, che esclude ancora milioni di persone da una gestione industriale; il reperimento di risorse finanziarie, in stallo dopo il referendum del 2011 e a causa della congiuntura economica, sebbene il settore idrico presupponga investimenti a lungo periodo a fronte di una domanda d'acqua che non varia ed "è possibile fare un salto di qualità"; la necessità di investimenti, posto che l'Italia si posiziona al di sotto degli standard europei quanto a investimenti pro capite ma ha la fortuna di poter ricavare risorse dalla gestione stessa, dato che "la tariffa italiana ha margini per potersi caricare degli investimenti".

Come poi evidenziato dal viceministro **Claudio De Vincenti**, lo sviluppo del settore dipende fortemente dal superamento della frammentazione e dal raggiungimento di dimensioni di efficienza: il complesso processo produttivo che rende l'acqua, bene comune all'origine, fruibile dai cittadini è fatto di una gestione industriale; servono quindi "strumenti che incentivino i Comuni a muoversi verso le aggregazioni". A patto che, secondo il deputato **Marco Causi**, le aggregazioni nascano "da obiettivi industriali e di servizio, non per motivi finanziari".

Normativa e regolazione. Accanto alla modernizzazione strutturale del servizio idrico, altra esigenza determinante richiamata a gran voce è la stabilità normativa e soprattutto regolatoria. A fronte della sovrapposizione normativa degli scorsi decenni, ha rilevato il viceministro De Vincenti, negli ultimi anni si è assistito a un "avvicinamento alla stabilità normativa", pur tenendo conto dell'esigenza di evoluzione della normativa stessa. Il "vuoto" determinato dal referendum sull'acqua ha riportato, in realtà, a un quadro normativo coerente tra le disposizioni europee e nazionali, sintetizzato nell'attività di ricognizione normativa sui servizi pubblici locali portata a termine l'anno scorso ([v. Staffetta 04/07/13](#)); lavoro che sarà completato, ha ricordato il viceministro, con la messa a punto di un codice che dia ordine alla materia. "Come Governo – ha detto De Vincenti – ci poniamo l'esigenza di stabilità normativa coniugata con un'evoluzione, premiando la capacità industriale di garantire un servizio a cui tutti abbiano accesso". Oltre ad alcune innovazioni introdotte di recente nella legislazione (dl "Liberalizzazioni" del 2012: spinta a riorganizzare servizi in Ato su scala più ampia e chiara distinzione tra affidamenti con gara e in house; dl "Sviluppo" del 2012: obbligo a sottoporsi a valutazione comparativa di efficienza rispetto all'affidamento prescelto), il viceministro ha ricordato il lavoro congiunto in corso con il ministero dell'Ambiente per l'istituzione di un Fondo di garanzia per le opere idriche e per operare una differenziazione tariffaria – insieme all'Aeegsi – per massimizzare l'accesso al servizio. Previsioni inserite nel collegato ambientale alla legge di Stabilità ma che saranno anticipate da un decreto in

materia ambientale, atteso a giorni – il ministro dell'Ambiente **Gianluca Galletti** ha riferito, qualche giorno fa, che sarà presentato in settimana – sul tavolo del Consiglio dei ministri. Tra le misure prospettate, come anticipato da **Erasmus D'Angelis**, l'istituzione delle Autorità di distretto e la tariffa sociale, riservata alle fasce di popolazione in difficoltà momentanea o strutturale: si tratterà, in sostanza, di garantire alle fasce deboli un minimo vitale di fornitura gratuita (probabilmente 50 o 60 lt a persona) provvedendo a rimodulare, tramite l'Aeegsi, l'articolazione tariffaria.

Quanto alla regolazione del servizio idrico, consenso unanime è stato espresso per l'ingresso in campo di un'Autorità centrale indipendente, in grado di muovere il sistema verso un'omogeneizzazione di tariffe e qualità del servizio. Un "passo necessario", per De Vincenti, nell'ottica sia di fornire stabilità alla regolazione che di attribuire razionalità economica al settore. Analoga la posizione dell'Anea, la cui presidente Marisa Abbondanzieri ha però sottolineato come il salto di qualità nel rafforzamento della regolazione passi per una "sussidiarietà verticale", una "regolazione multilivello" che coniughi la "supervisione centrale" dell'Aeegsi, attraverso linee di indirizzo e fissazione di uniformi standard minimi di servizio, e il competente presidio sul territorio delle Autorità locali; un connubio senza il quale, ha ricordato Abbondanzieri, non sarebbe stato possibile avviare la nuova fase regolatoria e garantirne l'applicazione negli Ato.

A dare conto degli sforzi della regolazione nazionale negli ultimi due anni e mezzo è stato il presidente dell'Aeegsi **Guido Bortoni**, che ha messo in evidenza l'obiettivo centrale sinora perseguito: restituire al settore idrico una credibilità di cui abbisognava da decenni. Il metodo tariffario transitorio, adottato in urgenza e in una situazione di carenza di dati, copre ad oggi 34 milioni di cittadini e circa 3.800 Comuni italiani. Domani saranno approvate, per la prima volta, anche le determinazioni tariffarie scaturite dal metodo tariffario idrico – che sancisce la stabilizzazione della regolazione tariffaria per il primo quadriennio – per due Ato. Con questa nuova fase, ha detto Bortoni, "abbiamo riformato noi stessi": si è proceduto a un'innovazione di strumenti regolatori che mai si sarebbe immaginata nel settore dell'energia, con la previsione – ad esempio – degli schemi regolatori che legano obiettivi e investimenti necessari alle peculiarità territoriali. Il tutto sorretto da una corposa e complessa attività di raccolta dati, punto d'inizio essenziale per uscire dalla fase emergenziale.

Sentenze Tar per la Lombardia. La bontà e legittimità della regolazione indipendente, a detta di tutti, è stata confermata dalle recenti sentenze del Tar di Milano sul metodo tariffario transitorio, che hanno riconosciuto ancora una volta al servizio idrico la natura di servizio a rilevanza economica, caratterizzato dai principi comunitari di "full cost recovery" e "chi inquina paga". Non solo l'azione dell'Aeegsi è apparsa rispettosa dell'esito referendario, ma sarebbe anche – secondo il viceministro De Vincenti – coerente con "l'esigenza di fondo sottesa alla spinta referendaria: consentire a tutti l'accesso e la fruizione del bene acqua e contenere al massimo i costi del servizio per la collettività", garantendo comunque la copertura dei costi connessi alla tutela della risorsa acqua. A fronte dell'esigenza di costanza del quadro regolatorio per un periodo medio-lungo, ha rilevato il direttore generale di Federutility **Massimiliano Bianco** a margine del convegno, le sentenze del Tar forniscono un elemento di chiarezza innanzitutto sulla legittimità delle regole varate dall'Autorità, al di là della valutazione in positivo o in negativo dei singoli aspetti contenuti. Ciò contribuisce, per Bianco, ad avere un quadro regolatorio certo, essenziale per sostenere lo sviluppo del settore, nonostante i diversi ricorsi di gestori sia contro il metodo tariffario transitorio che contro il metodo tariffario idrico, che si possono considerare "fisiologici".

Aspetti economici, finanziari, tariffa e investimenti. Gestione integrata del servizio idrico e stabilità di normativa e regolazione, la "credibilità" del settore richiamata da Bortoni lastricano la strada verso l'obiettivo di sviluppo del sistema idrico, che passa per l'efficienza e l'efficacia delle gestioni e per gli investimenti necessari al sistema. Il Blue Book apre una vetrina sugli aspetti economici e patrimoniali delle gestioni, sugli investimenti realizzati e sul fabbisogno di investimento, nonché sul merito di credito che presentano le aziende italiane. Senza pretesa di scavare a fondo nel ricco corpus di dati fornito dallo studio, si può tornare a completare il quadro della frammentazione gestionale con qualche numero relativo al valore economico delle aziende idriche: su un campione di 311 società (ritenuto più che rappresentativo, non comprendente enti di diritto pubblico e le gestioni in economia, che avrebbero comunque un peso residuale nell'analisi economica effettuata) il valore stimato della produzione per l'anno 2012 risulta complessivamente di circa 7,2 miliardi di euro (0,5% del PIL), di cui il 78% attribuibile a imprese monoservizio (costituenti il 71% del campione) e il 22% alle multiutility (il 29% del campione). Il 68% del valore della produzione deriva da poche grandi aziende, mentre il 46% degli operatori raggiunge un fatturato inferiore al 3% del totale. Inoltre, il 77% dell'intera somma di 7,2 miliardi proviene da gestori affidatari ex Dlgs 152/2006 (il 38% del campione), principalmente dalle monoutility (60% del

valore prodotto dalle gestioni integrate); il peso degli “altri gestori” (39% del campione) sul valore totale della produzione è invece del 15%. Al valore della produzione complessivo – concentrato prevalentemente nel Nord-Ovest e nel Centro Italia – concorrono per il 53% aziende pubbliche (il 59% del campione), per il 43% miste (il 23% del campione) e solo per il 4% private (il 18% del campione).

Venendo agli investimenti, si rileva che negli ultimi anni, pur non fermandosi, sono calati. Nel 2011, gli investimenti nazionali nel settore sono stimati in 1,6 miliardi di euro (cioè 30 euro pro capite) – in diminuzione rispetto agli anni precedenti – di cui 0,3 (5 euro pro capite) provenienti da contributi pubblici. Si stima una situazione non dissimile per il biennio 2012-2013 (1,9 miliardi di euro complessivi l'anno) e più elevato per il 2014-2015 (3,1 miliardi di euro l'anno, 51 euro per abitante). Il Blue Book sottolinea, però, che – guardando agli standard europei – il fabbisogno sarebbe ben maggiore: tra i 4 e i 5 miliardi di euro l'anno, vale a dire 80 euro/abitante/anno (ben meno, comunque, di quanto si investe in molti paesi europei).

Tali le risorse che sarebbero necessarie: ad esempio per risolvere le carenze infrastrutturali relative ai servizi di acquedotto (copertura al 95,6%), fognatura (copertura al 93,1%) e di depurazione (copertura all'85% per capacità ma al 78,5% per carico trattato); l'82% degli impianti di depurazione ha una potenzialità uguale o inferiore a 2.000 abitanti equivalenti (ae), solo l'1% è dimensionato per oltre 100.000 ae. Le carenze depurative nel nostro paese sono fonte di elevato rischio di sanzioni europee che costerebbero molto caro. E dunque il nodo cruciale: come finanziare gli investimenti. Se Guido Bortoni invita a superare la “timidezza” delle risposte giunte in sede di consultazione su strumenti metatariffari (hydrobond ecc.), ricordando che “la tariffa non può tutti” e contribuisce, sì, a finanziare gli investimenti e a dare certezza ai flussi ma non può essere caricata di eccessive pretese, è perché lo strumento principe su cui il settore ancora conta per finanziarsi è proprio la tariffa. Troppo bassa, secondo Erasmo D'Angelis, eppure in certe aree d'Italia evasa dagli utenti, quando “senza tariffa non si fanno investimenti”; ai livelli attuali, pochi euro in più l'anno sulle bollette – ferma restando la tutela delle fasce deboli – non rappresenterebbero un eccessivo gravame. Del resto, nel Blue Book si stima che una famiglia di 3 componenti con un consumo idrico di 180 mc l'anno spenda mediamente 307 euro l'anno per il servizio idrico (1,13% della spesa totale annua), con un impatto sul reddito familiare di appena lo 0,73%. D'altro avviso Marco Causi, che ha protestato contro l'eccessiva inflazione in Italia, “non sostenibile sul piano delle competitività del paese”, di cui le tariffe dei servizi pubblici fanno parte e devono, pertanto, essere ben controllate: l'ipotesi di aumenti anche del 10% è, per Causi, “allarmante”.

A evidenziare il risvolto sociale da tenere in conto nel sistema tariffario è stato poi **Ermete Realacci**, favorevole a una rimodulazione delle tariffe per consentire una fornitura minima gratuita a chi è in difficoltà. Realacci – che si dichiara contrario al finanziamento pubblico degli investimenti perché non incentiverebbe l'efficienza – ha anche ricordato, come altri, la necessità di spendere (e spendere bene, è stato sottolineato da **Libè**) i fondi che si hanno a disposizione, per esempio attingendo alle risorse europee utilizzabili per l'idrico, sottolineando, infine, l'importanza di far capire ai cittadini quali strumenti si mettono in campo e per dare soluzione a quali problemi. Per D'Angelis, inoltre, si potrebbe aprire un confronto con l'Autorità sull'eventuale destinazione di una quota delle tariffe alla manutenzione (come già avviene in Piemonte per il 5% della tariffa, trasferita ogni anno alle comunità montane a questo scopo). Il capo della struttura di missione di Palazzo Chigi per il dissesto idrogeologico ha anche preannunciato un possibile protocollo d'intesa con Federutility e le aziende idriche per collaborare su tutti quei fronti in cui servizio idrico e assetto idrogeologico si intrecciano.

Un ulteriore mezzo per ottenere finanziamenti sarà poi il Fondo di garanzia previsto dal prossimo dl Ambientee dal collegato ambientale alla legge di Stabilità, in grado di contribuire alla finanziabilità degli investimenti riducendo la rischiosità del settore. Anche Marisa Abbondanzieri ha auspicato che il settore bancario “colga la maggiore stabilità” del settore, ma – pur ritendendo condivisibile l'istituzione di un Fondo di garanzia – ha rilevato una serie di criticità da risolvere per farne uno strumento davvero benefico. In ogni caso, pare indubbio che il settore vada sostenuto il più possibile nell'accesso ai finanziamenti. Le aziende idriche sono già oggi fortemente indebitate e se ne stima un ricorso al credito di circa 24 miliardi di euro in 10 anni. Anche per questo il Blue Book riflette sui possibili meccanismi di rating per le società del settore (sulla base anche delle valutazioni di Moodys in questo campo), realizzando una simulazione per il settore italiano che conferma l'importanza dell'assetto regolatorio per l'accesso ai finanziamenti: se attualmente il 46% delle imprese prese in considerazione otterrebbe un punteggio che indica un sufficiente livello di merito di credito, la percentuale salirebbe al 70% nell'assetto regolatorio inglese, ben consolidato da più di un ventennio.

Nonostante le criticità rilevate, pare comunque aleggiare un tiepido alito di speranza: si ravvisano segnali, come ha notato **Claudio Cosentino** di Federutility, di un nuovo ciclo di rilancio per il settore,

qualche opportunità che infonda ottimismo potrebbe esserci. Lo ha confermato il presidente dell'Autorità Bortoni, indicando un segnale positivo nelle prime valutazioni da cui emerge un aumento nazionale, l'anno scorso, del 4,4% degli investimenti nel settore.

© Tutti i diritti riservati

E' vietata la diffusione e o riproduzione anche parziale in qualsiasi mezzo e formato.