

# Governance, il raccordo mancante

*Convegno Anea: incertezze e alterne velocità hanno frenato sinora il riordino e lo sviluppo del settore idrico, il governo imprime un'accelerazione con le prime diffide alle Regioni che non hanno riorganizzato gli Enti di governo d'Ambito; il sistema farà passi avanti se ci sarà assunzione di responsabilità in tutta la filiera, dagli enti territoriali a quelli di regolazione*



Una macchina complessa funziona se tutti gli ingranaggi lavorano correttamente e in sincronia. Del settore idrico italiano si può ben dire che sia una macchina complessa, con ruoli e competenze distribuiti tra una pluralità di soggetti che non sempre hanno adeguatamente svolto il proprio compito. Non li ha certo facilitati l'incertezza che in diversi momenti ha investito il settore, oggetto di una progressiva stratificazione normativa e del cambio di passo segnato dal referendum del 2011 con le relative fasi di transizione. Basta questo a giustificare l'incompleta attuazione, a più di 20 anni di distanza, della legge che si proponeva la radicale riforma del servizio idrico (legge Galli, 1994), le cui indicazioni sono rimaste lettera morta in varie parti d'Italia (si pensi alle resistenze che ancora s'incontrano in molti territori quando si tratta di cedere "sovranità" per consentire la gestione d'Ambito)? O i ritardi nella riorganizzazione della governance locale da parte degli enti competenti, anche dopo che un percorso chiaro è stato tracciato? Non sembra crederlo il governo in carica, intervenuto a ridefinire con maggior chiarezza la disciplina di settore, soprattutto con il decreto Sblocca Italia (n. 133/2014, convertito dalla legge n. 164/2014), e a imprimervi vigore attraverso elementi di perentorietà e connessi poteri sostitutivi che è intenzionato a esercitare. Stanno infatti per scattare le diffide indirizzate alle Regioni che non hanno ancora provveduto a individuare gli Enti di governo d'Ambito (Egato), ai quali devono obbligatoriamente aderire gli enti locali e a cui spetta il compito di procedere all'affidamento del servizio in base al principio di unicità della gestione all'interno dell'Ato. Gli Enti di governo dell'Ambito, da un lato, e l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (Aeegsi), dall'altro, costituiscono i poli di una regolazione "multilivello" deputata a traghettare il servizio idrico attraverso una trasformazione che ha come frontiera la modernizzazione e l'efficientamento, senza trascurare i principi di equità e solidarietà. Compito che può essere svolto con successo solo a fronte di una chiara assunzione di responsabilità, soprattutto a livello locale, da parte di tutti i protagonisti della filiera della governance.

A tali questioni è stato dedicato il convegno *"La regolazione del servizio idrico integrato: tra Ambiti locali e Autorità nazionale"* organizzato a Roma, venerdì 15 maggio, dall'**Associazione nazionale Autorità ed Enti d'Ambito (Anea)**. Un'occasione di confronto tra Autorità di regolazione, attori istituzionali ed esperti del settore che ha consentito, tra l'altro, di fare il punto sui recenti sviluppi degli assetti di governance locali. È qui che si inceppano, in primo luogo, gli ingranaggi: al 31 dicembre 2014, termine entro cui le Regioni avrebbero dovuto individuare gli

Enti di governo d'Ambito e trasferirvi le funzioni delle ex Aato, solo in 9 Regioni il processo poteva considerarsi concluso mentre nelle altre la situazione variava da interventi di riordino solo abbozzati, o arenati nei Consigli regionali, a leggi regionali già approvate ma ancora inattuate. Ecco allora che il governo si trova costretto a intervenire: si sta approntando un Dpcm che diffida le Regioni inadempienti ad ottemperare alle prescrizioni dello Sblocca Italia. Ad alcune, come Calabria, Lazio, Umbria e Marche, saranno concessi 30 giorni per provvedere, altre – Sicilia e Campania – avranno 90 giorni di tempo.

Mai sino ad ora erano stati esercitati poteri sostitutivi nel settore idrico e doverlo fare, ha sottolineato il coordinatore della struttura di missione di Palazzo Chigi contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche **Erasmus D'angelis**, “è imbarazzante per tutti”. Ma “non ci sono alternative”, per l'organizzazione del sistema idrico “si doveva agire 21 anni fa”. I ritardi si ripercuotono sulla realizzazione degli investimenti e, di conseguenza, sulla qualità del servizio. Se l'investimento medio per abitante in Italia è pari a 34 euro l'anno contando solo le aziende affidatarie del servizio idrico integrato, si scende a 28 euro annui includendo anche le gestioni comunali che, da sole, investono tra gli 8 e i 10 euro l'anno. La partita è, di fatto, “nelle mani dei sindaci” (anche perché la stragrande maggioranza delle gestioni in Italia è pubblica) ed è a partire dai singoli territori che “va rotto il tabù delle tariffe”: la spesa media nazionale per l'acqua è di 160 euro l'anno, tra le più basse in Europa. Saranno invece molto costose le possibili sanzioni che l'Unione europea potrebbe imporre dal 1° gennaio 2016, circa 500 milioni di euro l'anno “che pagheranno le Regioni – ha precisato D'Angelis – con il taglio dei finanziamenti statali”. Appare impressionante che, alla luce di un simile rischio, che dei circa 14 miliardi di risorse pubbliche rese disponibili per il settore negli ultimi 10 anni solo 7 miliardi abbiano trovato destinazione. Ora, ha concluso D'Angelis, serve uno scatto che renda possibile investire 20 miliardi di euro nei prossimi 6 anni: dagli attuali 1,2 miliardi all'anno messi in campo dalle aziende si può arrivare a 2,5 con un aumento tariffario di 15-20 euro l'anno, altri 400 milioni di euro possono provenire da risorse statali e almeno 2,7 miliardi di euro possono essere recuperati da fondi non spesi.

A delineare più nel dettaglio la situazione nelle varie Regioni per quanto riguarda la riorganizzazione degli Enti d'Ambito è stata **Rita Mileno** di Utilitatis, presentando la ricerca condotta per Anea “L'assetto di governance locale nel settore idrico” (in allegato). Oltre alle diverse fasi di avanzamento del riordino nei territori – a titolo di esempio, la Sardegna ha legiferato in merito in febbraio e da aprile il nuovo Ente d'Ambito è operativo (**v. Staffetta 03/04**), mentre in Molise la legge è stata approvata da tempo ma manca la firma di una convenzione tra i Comuni per attuarla – i risultati rilevano la varietà dei modelli organizzativi adottati o in corso di adozione: si va dagli Ato regionali per Toscana ed Emilia-Romagna (dove i nuovi Enti sono pienamente operativi), Abruzzo e Umbria (con soggetti in costituzione), alle dimensioni provinciali, sub/sovra-provinciali, interregionali (Friuli-Venezia Giulia) o metropolitane (Liguria, Lombardia), che in alcuni casi si affiancano le une alle altre all'interno della stessa Regione. Variegati anche i meccanismi dei processi decisionali, gli organi di

governo e i centri di responsabilità di volta in volta rilevati. In molte Regioni in cui il nuovo assetto non è ancora operativo le funzioni delle ex Aato sono tuttora attribuite a commissari.

Laddove interverrà lo Stato con i poteri sostitutivi, ha fatto sapere **Marina Colaizzi** del ministero dell'Ambiente, si tenderà a privilegiare la costituzione di Ato regionali che sarebbe, secondo la direttrice dell'Area idrico-ambientale di Federutility **Emanuela Cartoni**, l'adeguata soluzione per contemperare le esigenze di vicinanza al territorio e di dimensione gestionale. Lo confermano anche i dati illustrati da **Alessandro Petretto**, docente dell'Università di Firenze, che in base agli studi economici sul settore ha indicato in 150-200 milioni di mc d'acqua erogati – coerenti con la gestione del servizio in un Ambito regionale – la dimensione industriale più efficiente. Petretto ha anche analizzato le determinanti delle performance dei gestori: se elementi come la natura pubblica, mista o privata e la composizione del Cda hanno un impatto pressoché nullo sulle performance aziendali, assumono maggior rilievo proprio le dimensioni aziendali (scala industriale) e soprattutto quelle per l'accesso al mercato finanziario (scala finanziaria, in questo caso la dimensione ottimale supera l'Ambito regionale); fortemente determinanti anche la contendibilità del mercato (selezione tramite gara) e una regolazione economica sganciata dal ciclo elettorale.

Si capisce, allora, la ratio della spinta aggregatrice che i recenti interventi normativi hanno inteso dirigere verso i servizi pubblici locali, sebbene il prof. Petretto si sia detto “pessimista” riguardo all'efficacia degli incentivi prospettati dalla legge di Stabilità 2015: si tratta soprattutto di “incentivi ai Comuni a dismettere partecipazioni” ma occorre una “spinta più netta” verso la razionalizzazione del settore, fornendo soprattutto accesso ai capitali ai gestori. La limitata incisività dei provvedimenti proposti sarebbe da attribuire a “risorse mancanti e scarsa conoscenza del settore da parte del legislatore”. Quanto alla capacità dello stesso comparto di organizzarsi in maniera più efficiente, Petretto ha fatto notare che il modello di gestione in house sovente adottato in Italia – peraltro con regole più stringenti rispetto ai nuovi orientamenti della legislazione europea – contraddice più della metà dei menzionati requisiti per un buon impatto sulle performance. Qui si osserva un “problema culturale”, di diffidenza nei confronti del mercato e della selezione del gestore tramite gara; del resto, finché gli stessi sindaci siedono nelle assemblee degli azionisti delle aziende e negli organi di indirizzo degli Enti d'Ambito il peso politico delle scelte si fa sentire con forza, pertanto risulta essenziale il ruolo di garanzia dell'Aeegsi e la separazione del ciclo regolatorio da quello politico.

Sta quindi soprattutto ai territori porsi nelle condizioni di raccogliere la sfida: “sono i territori – ha rimarcato la presidente di Anea **Marisa Abbondanzieri** – che realizzano i processi di razionalizzazione, aggregazione, riorganizzazione” con le loro condizioni amministrative e politiche, processi che funzionano se si realizza una convergenza in tutta la filiera istituzionale. Se il governo proseguirà sulla strada tracciata dallo Sblocca Italia e dalla legge di Stabilità, ha proseguito Abbondanzieri, e se le leggi saranno applicate “l'intero sistema farà un passo avanti”. Le Regioni, che negli ultimi anni hanno accumulato troppi ritardi e non si sono occupate di governance, devono recuperare “bene e presto”, ma anche i Comuni devono essere consapevoli del ruolo che esercitano, che non può essere “appaltato” a nessuno. Gli Enti

d'Ambito, per parte loro, svolgono un ruolo di “cuscinetto democratico” che realizza la sintesi tra territorio e regolazione centrale, un ruolo cui non si può rinunciare oggi: sarà naturale farlo in futuro, come frutto di un processo di evoluzione, mentre ora è essenziale per garantire una regolazione pubblica forte che non lasci margini a interessi non propri dei cittadini e del servizio.

Sulla responsabilità del livello locale ha concordato **Alberto Biancardi**, membro del Collegio dell'Aeegsi, auspicando il coinvolgimento di tutti i portatori d'interesse nelle decisioni. Biancardi ha anche evidenziato come, in un contesto caratterizzato da notevole disomogeneità, l'Autorità abbia messo in campo una regolazione asimmetrica in grado di offrire la necessaria flessibilità legata soprattutto alle esigenze di investimento del settore, per poi procedere mano a mano a una convergenza tra i vari territori. Ad oggi le nuove tariffe approvate con il metodo elaborato dall'Aeegsi raggiungono 48 milioni di cittadini, entro la fine dell'anno copriranno l'intera popolazione soggetta a regolazione. Il prossimo ciclo regolatorio, ha anticipato Biancardi, potrà durare anche più di 4 anni e manterrà stabili gli attuali strumenti andando ad arricchirli con il sovrapporsi di nuove misure. “La regolazione del futuro – ha osservato il membro dell'Autorità – sarà spuria e a più livelli”.

Al convegno hanno partecipato anche **Stéphane Saussier** (direttore dell'Osservatorio sul settore idrico della Florence School of Regulation), che ha illustrato alcuni modelli di regolazione del servizio idrico in Europa, **Bruno Spadoni** (Osservatorio servizi pubblici locali - ministero dello Sviluppo economico), che ha annunciato l'imminente pubblicazione di una banca dati economica contenente i bilanci delle imprese che si occupano di servizi pubblici locali e la predisposizione di una schema per i piani economico-finanziari che devono essere contenuti nelle relazioni di affidamento delle gestioni; sono intervenuti, inoltre, **Enrico Borghi** (Commissione Ambiente della Camera) e **Alberto Valmaggia** (Conferenza Stato-Regioni, assessore all'Ambiente della Regione Piemonte).