

Acqua: fiducia nella regolazione, meno nella politica

Il dibattito in occasione della presentazione del manuale di Anea “Lo Stato dell’Acqua”: il settore idrico sta maturando e produce risultati da rivendicare; il riassetto delle competenze e un quadro regolatorio ormai solido consentono di alzare l’asticella delle ambizioni, anche se resta la vulnerabilità a elementi d’incertezza che provengono soprattutto dal fronte politico-istituzionale. I rischi di svolte in Parlamento, la disattenzione di Regioni e Comuni, l’esigenza di un intervento forte nel Mezzogiorno e i ritardi nell’attuazione di strumenti importanti come il Fondo di garanzia per gli investimenti



Un sistema regolatorio abbastanza solido da poterne cristallizzare i fondamentali in un manuale operativo, utile ad addetti ai lavori ma anche a chi si occupa di servizio idrico integrato per ragioni di studio e ricerca; un sistema che, pur coinvolgendo una pluralità di attori, è ordinato, funzionante e sta oramai evidentemente dispiegando la propria efficacia, tanto che sarebbe tempo di uscire dall'ombra in cui chi anima il settore idrico si è un po' rifugiato dopo i clamori del referendum del 2011. Un sentimento costruttivo è emerso dal dibattito sulla regolazione dell'acqua organizzato mercoledì scorso dall'Associazione nazionale Autorità ed Enti d'Ambito (Anea) per presentare il volume “Lo Stato dell’Acqua” edito da Franco Angeli ([v. Staffetta 06/07](#)), pur senza abbandonare la prudenza d'obbligo in un settore in cui resta molto da fare. Ed esposto: ad eventuali svolte improvvise nella legislazione, per esempio, o ai ritardi nell'attuazione delle norme (si veda il Fondo di garanzia per gli investimenti previsto dal Collegato ambientale e non ancora partito perché manca il Dpcm di competenza del ministero delle Infrastrutture che lo disciplini) e, più in generale, alle intemperie della politica.

Condivise le impressioni sul grande lavoro che si sta facendo nel settore, che andrebbe valorizzato e comunicato di più: ciò vale per le capacità e professionalità che arricchiscono strutture anche modeste, come sottolineato dalla presidente di Anea **Marisa Abbondanzieri** per quanto riguarda gli Enti di governo d'Ambio (Ega), ma anche per i risultati che si ottengono, talvolta più difficili da diffondere presso la cittadinanza rispetto agli strali demagogici. Risultati che oggi, ha ammesso Abbondanzieri secondo cui una prima fase di lavoro “sottotraccia” era inevitabile, si cominciano a vedere e si è pronti a comunicare grazie a un “recupero di serietà”. Accelerando, intanto, per portare a termine i processi iniziati, come la formazione dei nuovi Ato e relativi Ega (quelli unici regionali in Abruzzo, Molise, Campania, ma anche i 9 istituiti in Sicilia). Con l'auspicio che “la politica non faccia errori di valutazione e passi indietro”.

Sembra infatti che siano innanzitutto le istituzioni politiche a poter turbare quel clima di stabilità che si respira sul piano della regolazione. Il titolo “Lo Stato dell’Acqua”, per la presidente di Anea, richiama soprattutto il ruolo della regolazione pubblica, solidamente e responsabilmente presente nel settore a differenza di altri livelli di governance: “le Regioni

hanno un ruolo fondamentale ma non lo fanno, e se lo fanno talvolta non lo esercitano”; “manca lo sguardo dei Comuni, che hanno in mano il servizio idrico integrato, ma a volte avvertiamo un'assenza di consapevolezza”. In un settore che richiede attenzione al territorio e capacità di sintesi, certe assenze sono cruciali. Ma la regolazione sarebbe pronta a guardare anche oltre, ponendosi a capo di ulteriori trasformazioni: nell'ottica di possibili riassetti del sistema di regolazione e controllo anche in quel settore, “l'Anea si candida anche al ruolo di associazione che si occupa di rifiuti”, ha fatto sapere Abbondanzieri.

Il direttore generale di Utilitalia, **Giordano Colarullo**, ha ripreso il tema della comunicazione, rilevando che “come sistema siamo stati storicamente incapaci di trasmettere la complessità e il lavoro fatto”; ma ora, soprattutto dopo la sentenza del Consiglio di Stato che ha del tutto legittimato la regolazione tariffaria vigente ([v. Staffetta 30/05](#)), “di acqua forse si può ricominciare a parlare”. Un nuovo approccio, nell'ottica di Colarullo, andrebbe adottato riguardo alla centralità della tutela dell'utenza, che “va protetta con tutti i mezzi possibili” ma senza sottrarsi a necessarie riflessioni, non trascurando l'importanza dell'interlocuzione con le associazioni dei consumatori. Sul piano della regolazione, si ha oggi l'opportunità di proiettarla “a un livello più maturo”, con il focus sulla qualità tecnica; area d'intervento che “richiede maggiore condivisione e lavoro fianco a fianco con i gestori” – è l'appunto all'Aeegsi – come del resto il tema degli strumenti di benchmarking per l'efficacia e l'efficienza. “Il Paese va a tante velocità – ha concluso il direttore di Utilitalia –, non solo per quanto riguarda il divario Nord-Sud, occorrerebbero ulteriori strumenti a carattere asimmetrico e la responsabilizzazione dei gestori”.

Ad **Alessandro Mazzei**, direttore generale dell'Autorità idrica toscana e coordinatore tecnico di Anea – che insieme a **Massimiliano Cenerini**, direttore generale dell'Aato 2 Marche Centro - Ancona, e **Francesca Spinicci**, collaboratore scientifico di Anea, ha curato il volume “Lo Stato dell'Acqua” –, è stata affidata la presentazione del manuale operativo per la regolazione del servizio idrico integrato, redatto da una ventina di autori legati all'associazione degli Ega. In 9 capitoli, divisi tra una prima parte d'introduzione teorico-giuridica e una seconda dal taglio più operativo, sono presentati in sintesi gli strumenti di lavoro dei regolatori locali. Che, come esposto da Mazzei, necessitano di qualche completamento: una facilitazione nel raccordo tra le norme sulla pianificazione d'Ambito e l'aggiornamento biennale dei programmi degli interventi richiesto dall'Aeegsi; una semplificazione rispetto al compito di validazione dati attribuito agli Ega, non facile alla luce della “asimmetria informativa con i gestori”; un rimedio al rischio di sovrapposizione tra Ega e Aeegsi nel sistema dei controlli, legato al fatto che su un esistente meccanismo di regolazione per contratto si è innestato il regolatore indipendente; l'introduzione dei costi standard, al cui posto oggi è in uso un “meccanismo un po' arcaico”. Il sistema di regolazione multilivello va definito meglio nei confini e contorni ma, a parere di Mazzei, resta indispensabile, sebbene ci sia da riflettere sul ruolo degli Ega – che oggi va valorizzato – nel lungo periodo.

Anche per **Alessandro Petretto**, professore emerito di Economia politica all'Università di Firenze, il sistema di regolazione “a due stadi” creatosi con l'avvento dell'Aeegsi nel settore idrico è un modello che funziona, per quanto risenta di qualche fattore di debolezza. Tra questi,

una separazione tra amministrazione politica e regolamentazione indipendente ancora imperfetta e incerta, soprattutto nel Sud Italia. Oppure qualche eccessivo spazio di discrezionalità lasciato ai territori (per esempio nelle scelte riguardanti l'articolazione tariffaria e la progressività degli scaglioni). Per quanto riguarda la regolazione tariffaria, secondo il docente, si tratta di un unicum nel panorama internazionale e ha consentito un salto di qualità nel finanziamento degli investimenti, anche se la capacità di realizzazione degli stessi (circa l'80%) resta insufficiente. Realizzazione da promuovere assolutamente visti il deficit infrastrutturale del Paese e anche la natura sociale degli investimenti idrici. Secondo Petretto “la componente redistributiva della tariffa, pur significativa, non deve travalicare la funzione fondamentale di finanziamento degli investimenti e copertura dei costi”.

Resta il fatto che l'avvio della regolazione indipendente ha caratterizzato il settore idrico come industriale e c'è da auspicarsi che questo, come altri servizi pubblici locali, non venga sacrificato da eccessi di “amministrativismo”: Petretto ha espresso perplessità circa il Testo unico sulle partecipate pubbliche, “un'orgia di diritto amministrativo” in cui i servizi “soffocano”, motivo per cui occorre al più presto recuperare l'altro Testo unico previsto dalla riforma Madia, quello sui servizi pubblici locali, per il momento archiviato in conseguenza dello stop della Consulta ([v. Staffetta 17/01](#)). Il quale conteneva, oltretutto, l'assegnazione all'Aeegsi delle competenze sul settore dei rifiuti, che ha molto in comune – secondo Petretto – con quello dell'acqua e si gioverebbe dello stesso modello di regolazione.

Meno fili mossi dall'alto farebbero bene al settore, secondo **Mario Rosario Mazzola**, consigliere del ministero per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno. “Finché si riescono a fare le cose senza interventi governativi – ha affermato – forse è meglio, si rischia di non essere efficaci anche quando ci si muove con le migliori intenzioni”. Quindi, più che di norme nuove, c'è bisogno di “capacità di governance istituzionale”. Ne serve in grande misura soprattutto lì dove si rende più evidente il nesso tra organizzazione ed efficienza, perché entrambe carenti: “non a caso la mappa delle procedure d'infrazione europee corrisponde a quella dell'arretratezza organizzativa”. In questi casi un maggior dirigismo è un'esigenza: in alcune aree serve “un forte accompagnamento”, interventi che arrivino dove la regolazione da sola non può arrivare.

Inevitabile, parlando di responsabilità del governo, chiedersi che fine abbia fatto il Dpcm sul Fondo di garanzia per le opere idriche tanto atteso dal settore ([v. Staffetta 13/02](#)). **Gaia Checcucci**, direttrice del ministero dell'Ambiente per la Salvaguardia del territorio e delle acque, ha assicurato che il suo dicastero ha fatto tutto ciò che gli competeva per la predisposizione del provvedimento, contribuendo alla redazione della bozza “che, per quanto ci riguarda, è chiusa” e sollecitando l'approvazione, ma per ora tutto tace. Per il resto, la governance istituzionale invocata da Mazzola appare essenziale anche nell'ottica del ministero dell'Ambiente, impegnato nell'interlocuzione con Bruxelles sull'ottemperanza dell'Italia agli obblighi imposti dalle norme comunitarie in materia di acqua. Sarà presentato a giorni, ha fatto sapere Checcucci, il controricorso sulla quantificazione della sanzione per le non conformità alla direttiva 91/271/CEE proposta dalla Commissione Ue ([v. Staffetta 09/12/16](#)). Ma nell'affrontare gli adempimenti richiesti dall'Ue, pesano i buchi dell'organizzazione locale: se mancano soggetti di

riferimento come gli Ega si ha un problema di carenza informativa che si riverbera nel rapporto con le istituzioni europee. Per esempio, “con dati e informazioni credibili in mano sarebbe più facile dimostrare il raggiungimento degli obiettivi ambientali della direttiva 2000/60/CE anche in condizioni di violazione della 91/271/CEE”. Lo stesso vale per le valutazioni sul rispetto delle condizionalità ex ante per il settore idrico ai fini dell'erogazione dei fondi legati all'Accordo di partenariato. Checcucci ha infine sottolineato l'importanza dell'integrazione tra le pianificazioni: oggi si mira a “ricostituire nel Piano di gestione delle acque le varie pianificazioni di settore”, obiettivo reso tangibile dall'istituzione delle Autorità di distretto, interlocutore unico – “che non vuol dire esclusivo” – per tutti i livelli di pianificazione.

Un'esperienza virtuosa in termini di coordinamento tra pianificazione ambientale e servizio idrico integrato è stata testimoniata dall'assessore all'Ambiente della Regione Emilia-Romagna, **Paola Gazzolo**, che ha raccontato anche altri risultati raggiunti nella propria Regione, tra cui un tasso di realizzazione degli investimenti nel servizio idrico integrato pari al 97% e un database regionale sul servizio che sarà completato nel 2019.

© *Riproduzione riservata*