



---

*L'ASSETTO DI GOVERNANCE LOCALE NEL SETTORE IDRICO*

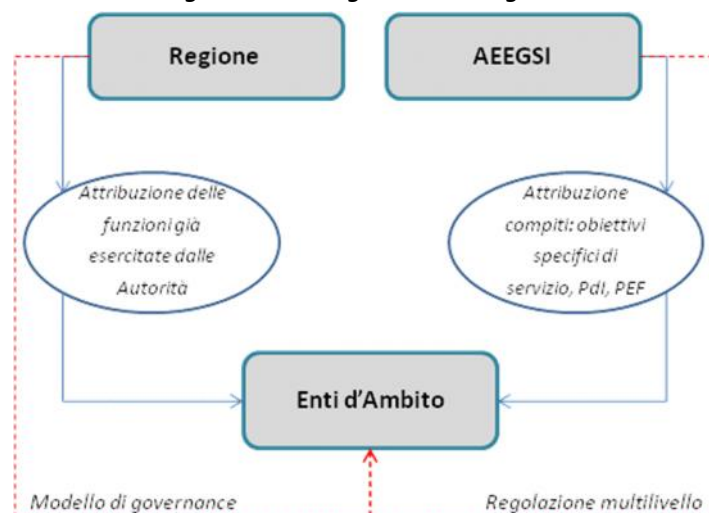
*SINTESI DEI RISULTATI*

---

A più riprese, periodicamente, diversi soggetti animati da obiettivi istituzionali o per puro approfondimento della materia hanno approcciato lo studio dell'assetto della governance della regolazione in Italia, ponendo alla base dell'analisi, per ovvie ragioni propedeutiche, una rassegna della normativa nazionale e regionale. Anche il presente rapporto segue le stesse logiche rispettando la medesima priorità degli argomenti, l'orizzonte di analisi, però, si estende dedicando ampio spazio all'exkursus normativo regionale relativamente allo stato di attuazione del riassetto degli Enti di governo d'Ambito (EGATO). Rispetto ad essi si è proceduto ad una puntuale disamina dell'organizzazione, ovvero, della natura e della distribuzione delle funzioni tra i diversi organi decisionali, nonché sull'articolazione dei processi di approvazione; il tutto inteso come il riflesso delle logiche che hanno animato l'azione di riordino posta in capo alle regioni *nel rispetto dei principi di sussidiarietà differenziazione e adeguatezza (L. 191/09 art. 2 co, 186-bis)*.

Nel tentativo di ricondurre l'assetto del servizio idrico integrato ad una chiave di analisi unica la ricerca ripercorre le delibere emanate dall'Autorità per l'energia elettrica il gas e i sistemi idrici (AEEGSI) al fine di mettere in evidenza il ruolo assegnato agli EGATO nella regolazione multilivello. Su questo fronte si segnala che la disciplina è in evoluzione, tuttavia i principi stabiliti nei provvedimenti AEEGSI permettono di delineare fin da ora gli impatti della regolazione sugli ambiti ottimali (Figura 1).

**Figura 1 –Modelli di governance degli EGATO e regolazione multilivello**



E' questo in estrema sintesi il nucleo centrale attorno al quale si sviluppa lo studio ovvero quello di individuare dei legami o delle disgiunzioni tra i modelli di governance degli EGATO rispetto al contesto regolatorio in divenire, offrendo spunti di riflessione e di analisi per ri-pensare eventuali strategie organizzative o attuare azioni di miglioramento rispetto a quanto già in essere.

---

**Scenario normativo nazionale: presupposti favorevoli per una politica industriale di settore**

---

Il quadro giuridico italiano colloca il servizio idrico integrato all'interno dei servizi a rete a rilevanza economica (SIEG) più propriamente la normativa speciale di settore (D.Lgs. 152/06) declina tale concetto inserendo il SII nell'ambito dei servizi pubblici locali (SPL). Da queste premesse di partenza gli ultimi provvedimenti (D.Lg 133/2014 e L. 190/2014) hanno rafforzato ulteriori aspetti intervenendo profondamente nei dispositivi di legge in essere con l'obiettivo di armonizzarli e di attuare un disegno di politica industriale di settore orientato all'eliminazione della frammentazione delle gestioni. Le modifiche più rilevanti sono (art. 7 D.L. 133/14) l'introduzione del principio di unitarietà della gestione all'interno dell'Ambito Ottimale, precedentemente abrogata, l'obbligatorietà di adesione all'Ente di governo d'ambito da parte degli enti locali *"al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche"*; imposizione alle regioni –che non vi abbiano già provveduto- ad individuare gli enti di governo d'ambito entro il termine perentorio del 31/12/14, con connessa attivazione dei poteri sostitutivi da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri in caso di inadempienza.

Sul fronte delle aggregazioni sono stati introdotti incentivi alla razionalizzazione delle partecipazioni degli enti locali. Si segnala a tal proposito l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno delle spese in conto capitale effettuate dagli enti locali con i proventi derivanti dalla dismissione totale o parziale, *"anche a seguito di quotazione"*, di partecipazioni in società (gerenti servizi pubblici o altre attività) e dei relativi proventi. Giova portare in evidenza che l'intervento normativo a vantaggio delle aggregazioni ha inserito degli appositi accorgimenti che prevedono, a determinate condizioni, il mantenimento della concessione in essere allorché al concessionario originario subentri - a seguito di *"operazioni societarie effettuate con procedure trasparenti, comprese fusioni o acquisizioni"* - un altro operatore economico.

Sempre ad opera dei nuovi interventi legislativi si sottolinea l'introduzione della definizione di servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica (che comprende tutti settori sottoposti alla regolazione ad opera di un'autorità indipendente ed i rifiuti). In materia di affidamenti il legislatore ha chiarito che la stesura della relazione che motiva la scelta della forma di gestione con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, deve essere effettuata dagli EGATO.

---

***Riorganizzazione degli Enti d'ambito da parte delle Regioni: pluralità di modelli di governance e ritardi attuativi della riforma***

In una chiave di lettura organica della gamma di norme poste in essere dal legislatore, in concomitanza con la presenza di un regolatore nazionale indipendente (AEEGSI), sembra emergere una nuova fase di estrema dinamicità il cui successo dipende dalla capacità dei singoli attori di svolgere a pieno il proprio ruolo.

In tal senso l'azione legislativa e di pianificazione attribuita alle regioni appare un anello debole della catena del processo di riordino degli Enti di governo d'Ambito laddove emergono ritardi, in alcuni casi anche consistenti, nell'attuazione di quanto previsto dall'art. 2 comma 186-bis della Legge 191/2009. Il riepilogo dei risultati dello studio dei provvedimenti regionali, proposto in Tabella 1, mette in luce come solo 9 delle 20 regioni abbiano pienamente concluso il disegno di riordino degli EGATO.

***Tabella 1 – Sintesi dei risultati – Stato avanzamento del riordino degli EGATO per gruppi omogenei di regioni***

<b>I° Gruppo. Processo di riordino concluso</b>	<b>II Gruppo. Processo di riordino incompleto</b>	<b>III Gruppo. Processo di riordino parziale o in bozza</b>	<b>IV Gruppo. Regioni autonome</b>
Friuli V.G, Veneto, Emilia Romagna, Piemonte, Liguria, Lombardia, Toscana, Puglia, Molise.	Marche, Umbria, Abruzzo, Campania, Sardegna, Basilicata	Lazio, Calabria, Sicilia	Valle d'Aosta, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento

Appare evidente che, seppur nel rispetto dei compiti attribuiti dal Titolo V della Costituzione alle regioni, nonché dell'autonomia decisionale di cui esse dispongono, debba instaurarsi un meccanismo che stimoli percorsi virtuosi, rimuovendo le cause di inerzia delle regioni, o di conflittualità, che ostacolano la riorganizzazione della governance degli ambiti ottimali.

Andando oltre alla visione generale dello stato dell'arte della riorganizzazione degli EGATO nei casi in cui la normativa regionale ha portato a compimento il processo o anche dove si trova in fase più arretrata, è stato svolto un approfondimento sui singoli provvedimenti che ha portato ad una mappatura dei modelli di governance degli Enti d'Ambito così come sono stati pianificati dalle regioni. Ne emerge un panorama assai diversificato riepilogabile come segue:

- *Accorpamento degli ambiti territoriali in un unico regionale* con la costituzione di un nuovo soggetto. E' il caso di **Toscana** ed **Emilia Romagna** già pienamente operative, mentre è ancora in itinere la costituzione di un soggetto unitario per l'**Abruzzo** e l'**Umbria**. Nel resto

---

d'Italia vi è stata una generale riconferma del perimetro preesistente degli ambiti fatta eccezione per la **Liguria**, a causa della costituzione dell'ambito associato alla Città Metropolitana, e della Campania in cui è stato costituito un nuovo ambito territoriale. In **Puglia** è presente un ente a livello regionale, mantenendo il perimetro rispetto al periodo precedente alla riorganizzazione;

- Attribuzione delle funzioni delle soppresse ATO a:
    - *Consulte d'Ambito* (forme di cooperazione tra Comuni e Province) –**Friuli VG**-
    - *Assemblee d'Ambito*, forme associative di Comuni e province dotate di personalità giuridica di diritto pubblico ed autonomia gestionale amministrativa e di bilancio – **Marche**-;
    - *Aziende speciali* (Uffici d'ambito) dotate di personalità giuridica e autonomia organizzativa e contabile radicate nel sistema decisionale della Provincia – **Lombardia**-;
    - *Consigli di Bacino* dotati di personalità giuridica di diritto pubblico che attraverso l'Assemblea –organo centrale di riferimento- esplicano le funzioni di rappresentanza degli EELL –**Veneto**-;
    - *Ambiti di Bacino idrografico* il cui modello organizzativo è ancora in via di definizione –**Lazio**-;
    - *Regione*. Dei tre casi di attribuzione alla regione di tutte le funzioni e i compiti precedentemente assegnati alle ATO, si individuano due modelli organizzativi in cui è rinvenibile la rappresentanza degli EEL garantita o dal "Comitato d'ambito per il SII" –**Basilicata**-, oppure da una "Conferenza Istituzionale Idrica" quest'ultima prevede la rappresentanza anche delle province –**Molise**-. Non è chiaramente disegnato lo scenario per la **Calabria**;
    - *Riconferma dell'attribuzione delle funzioni agli EGATO* che operano in rappresentanza dei comuni –**Piemonte**-;
    - *Commissari* governano l'Ente d'Ambito in **Sicilia Campania** e **Sardegna**, fino al momento in cui le Regioni non porteranno a termine l'iter legislativo. Nel corso della stesura dello studio il Consiglio regionale della Sardegna ha provveduto ad approvare il nuovo assetto organizzativo del SII superando la gestione commissariale
-

Vi sono poi le Regioni autonome Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta. Quest'ultima ha individuato un unico ambito territoriale ottimale a livello regionale e previsto l'organizzazione dei Comuni in sotto-ambiti omogenei.

L'indagine svolta è entrata ulteriormente nel merito analizzando per ciascun caso il funzionamento dei processi decisionali all'interno dei nuovi EGATO, gli organi di governo e i centri di responsabilità da cui emerge uno scenario multiforme e disomogeneo tra le varie regioni, ove l'iter di approvazione segue percorsi spesso complessi, articolati in più fasi che coinvolgono soggetti diversi. Il traguardo finale di approvazione giunge a valle dell'acquisizione di pareri –vincolanti e non-, osservazioni, pre-approvazioni. Dati i presupposti appare difficile in questa sede fornire una sintesi leggibile e immediata dell'analisi effettuata sui modelli organizzativi, la quale risulta per sua natura frammentata e non riconducibile a schemi di lettura unitari, in Tabella 2 è descritto uno schema di riepilogo orientativo.

**Tabella 2 – Schema di riepilogo dei modelli organizzativi degli EGATO**

REGIONE	GRUPPO	ASSETTO ATTUALE	ASSETTO PREVISTO	# AMBITI
Abruzzo	II	Commissario straordinario unico + 6 commissari straordinari	ERSI – Ente regionale per il servizio idrico integrato <i>Organi (decisionali, indirizzo, consultivi):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ASSI Assemblee dei Sindaci</li> </ul>	Regionale
Basilicata	II	Commissario	Conferenza Istituzionale Idrica <i>Organi (decisionali, indirizzo, consultivi):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conferenza regionale delle risorse idriche</li> <li>• Regione Basilicata</li> </ul>	Regionale
Calabria	III	Regione Commissari liquidatori delle ATO	Regione. Scenario non ancora definito	Regionale
Campania	III	Commissari straordinari insediati negli ATO	EIATO – Ente idrico dell'ambito territoriale ottimale <i>Organi (decisionali, indirizzo, consultivi):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consiglio</li> <li>• Comitato consultivo degli utenti e dei portatori di interessi</li> <li>• Regione</li> </ul>	5
Friuli vg	I	Consulte d'Ambito <i>Organi (decisionali, indirizzo, consultivi):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assemblea d'ambito</li> <li>• Consiglio di amministrazione</li> <li>• Comitato istituzionale (ATO orientale goriziano)</li> <li>• Autorità regionale per la vigilanza sui servizi idrici</li> <li>• Regione</li> <li>• Comitato consultivo degli utenti</li> </ul>		4+1 interreg
Emilia r.	I	ATESIR – Agenzia territoriale dell'Emilia Romagna per servizi idrici <i>Organi (decisionali, indirizzo, consultivi):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consiglio d'Ambito</li> <li>• Consigli locali</li> </ul>		Regionale

REGIONE	GRUPPO	ASSETTO ATTUALE	ASSETTO PREVISTO	# AMBITI
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regione</li> <li>• Comitato consultivo degli utenti e dei portatori di interesse</li> </ul>		
Lazio	III	Autorità d'ambito <i>Organi (decisionali, indirizzo, consultivi):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conferenza dei sindaci</li> <li>• Consulta d'ambito</li> <li>• Regione</li> <li>• Provincia</li> </ul>	Riorganizzazione in Ambiti di bacino idrografico provvedimento non definitivo	5
Liguria	I	Province <i>Organi (decisionali, indirizzo, consultivi):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comitato di coordinamento per il servizio idrico integrato</li> <li>• Consulta per il servizio idrico</li> <li>• Conferenza dei Sindaci</li> <li>• Regione</li> </ul>		4+Città M.
Lombardia	I	Ufficio d'Ambito <i>Organi (decisionali, indirizzo, consultivi):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consiglio di amministrazione</li> <li>• Direttore</li> <li>• Provincia (Giunta e Consiglio)</li> <li>• Conferenza dei Comuni</li> <li>• Regione</li> </ul>		12+Città M.
Marche	II	Autorità d'Ambito	Assemblee d'Ambito <i>Organi (decisionali, indirizzo, consultivi):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conferenza regionale del servizio idrico integrato</li> <li>• Regione (Giunta)</li> <li>• Consulta degli utenti</li> </ul>	5
Molise	I	Comitato d'Ambito <i>Organi (decisionali, indirizzo, consultivi):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Giunta Regionale</li> </ul>		Regionale
Piemonte	I	Autorità d'Ambito <i>Organi (decisionali, indirizzo, consultivi):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conferenza dell'Autorità</li> <li>• Comitato esecutivo</li> <li>• Assemblee delle aree territoriali</li> <li>• Assemblea generale</li> <li>• Giunta regionale</li> <li>• Conferenza regionale dell'ambiente</li> </ul>		6
Puglia	I	Autorità Idrica Pugliese <i>Organi (decisionali, indirizzo, consultivi):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consiglio direttivo</li> <li>• Direttore generale</li> </ul>		Regionale
Sardegna	II		Ente di governo d'ambito Sardegna <i>Organi (decisionali, indirizzo, consultivi):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comitato istituzionale d'ambito</li> <li>• Conferenze territoriali</li> <li>• Giunta regionale</li> </ul>	Regionale
Sicilia	III	Commissario straordinario liquidatore	Assemblea territoriale (per ogni sub-ambito) <i>Organi(decisionali, indirizzo, consultivi):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorità di regolazione del servizio idrico integrato</li> </ul>	9

REGIONE	GRUPPO	ASSETTO ATTUALE	ASSETTO PREVISTO	# AMBITI
Toscana	I	AIT – Autorità idrica Toscana <i>Organi (decisionali, indirizzo, consultivi):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direttore generale</li> <li>• Assemblea dei Sindaci</li> <li>• Consiglio direttivo</li> <li>• Conferenze territoriali</li> <li>• Regione <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Giunta</li> <li>○ Comitato per la qualità del SII e gestione integrata rifiuti</li> <li>○ Osservatorio regionale</li> </ul> </li> </ul>		Regionale
Umbria	II	ATI – Ambito territoriale integrato	AURI – Autorità umbra per rifiuti e idrico <i>Organi (decisionali, indirizzo, consultivi):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consiglio direttivo</li> <li>• Assemblea</li> <li>• Regione (Giunta)</li> <li>• Consulta per il servizio idrico e il servizio di gestione rifiuti</li> </ul>	Regionale
Valle d’Aosta	IV	Ambito unico territoriale ottimale Consorzio dei comuni della Valle d’Aosta – BIM Dora Baltea <i>Organi (decisionali, indirizzo, consultivi):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assemblea consorziale</li> <li>• Giunta</li> <li>• Presidente</li> <li>• Regione</li> </ul>		Regionale
Veneto	I	Consigli di Bacino <i>Organi (decisionali, indirizzo, consultivi):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assemblea</li> <li>• Comitato Istituzionale</li> <li>• Comitati consultivi degli utenti</li> <li>• Coordinamento dei Consigli di bacino</li> <li>• Regione</li> </ul>		8

Sulla base delle risultanze emerse si riscontra come l’Ente di governo d’Ambito divenga il punto di raccolta delle istanze locali verso le quali deve operare un’azione di mediazione, da qui anche le cause della complessità delle procedure di approvazione. Esiste quindi un potenziale elemento di conflittualità all’interno dell’EGATO, insito nel criterio stesso in cui è organizzato, che lo rende tendenzialmente “meno indipendente” rispetto al regolatore nazionale.

Certamente la variabile dimensionale potrebbe influenzare positivamente alcuni aspetti gestionali e relazionali dell’Ente di governo, nell’ipotesi di estensione del perimetro degli ambiti. Ne trarrebbe beneficio, tra gli altri:



- 
- La mediazione delle singole istanze. Infatti, l'ampliamento della base degli enti locali rappresentati dall'Ente di governo porterebbe ad un'auto regolazione delle singole istanze che dovrebbero trovare più facilmente un punto di mediazione dei propri interessi a vantaggio del servizio idrico integrato;
  - L'asimmetria informativa all'interno dell'ambito. Nei casi in cui vi è la presenza di più operatori questi instaurerebbero un rapporto con un minor numero di regolatori, ovvero, un soggetto unico verso il quale convergono informazioni di più gestori, a vantaggio del controllo e della visione d'insieme dell'Ente d'Ambito.
  - Il controllo. Collegato al punto precedente il tema del controllo riveste una rilevanza sempre maggiore, soprattutto nelle responsabilità assunte dall'EGATO rispetto alla validazione e verifica dei dati del gestore. I rischi di cattura del regolatore appaiono più elevati nel caso di ambiti piccoli più facilmente influenzabili dalle istanze del gestore.
  - La pianificazione. La matrice regionale e provinciale della pianificazione cui si unisce quella dei bacini idrografici getta le basi per un'attribuzione agli Enti d'Ambito della funzione di pianificazione come raccordo tra i diversi livelli. La dimensione elevata del territorio di riferimento permette di rendere più organico ed efficace il quadro della programmazione, possono essere raggiunti con maggior incisività gli obiettivi ambientali, attuazione degli schemi di interconnessione, visione globale degli schemi idrici di approvvigionamento, di collettamento reflui, etc.

L'esperienza dei metodi tariffari dell'MTT e MTI introdotti da AEEGSI ha evidenziato, in più casi, come la mancanza di fluidità dei processi decisionali sia potenzialmente un ostacolo nell'attuazione della regolazione multilivello. A questo proposito AEEGSI sembra essere consapevole di tale criticità, infatti, nel DCO 171/14<sup>1</sup> propende fortemente a definire strutture di convenzione tipo atte a governare e controllare i rischi associati alla gestione del servizio nonché al sistema di rapporti intercorrenti tra ente affidante e gestore. Al riguardo l'Authority ritiene che l'approccio individuato nell'MTI, legato agli schemi tariffari, debba avere associato ad altrettanti schemi di convenzione in cui sono definite *opportune clausole contrattuali in funzione delle esigenze di investimento*. Seguendo questo ragionamento AEEGSI è convinta del fatto che: "Tali clausole, se da un lato possono garantire una corretta allocazione degli incentivi all'efficienza e agli investimenti, dall'altro lato possono esporre il soggetto affidatario al rischio di una rinegoziazione; ciò porterà il soggetto affidatario a ridurre ex

---

<sup>1</sup> Orientamenti per la predisposizione di schemi tipo

---

*ante il rischio e gli investimenti stessi*<sup>2</sup>. Sulla scorta di tali assunzioni scaturisce un approccio che modifica alla radice la regolazione per contratto così come è stata interpretata fino ad ora, riducendo l'arbitrarietà degli accordi convenzionali spesso condizionati dagli equilibri di forza esistenti tra ente affidante e gestore.

Una ulteriore criticità a livello istituzionale riguarda i Comuni. In alcuni casi non aderiscono all'Ente di Governo dell'Ambito, oppure, pur essendo soggetto competente per la regolazione tariffaria, non hanno provveduto ad adempiere a quanto previsto dal regolatore nazionale.

Alla luce di queste evidenze e relativamente ai temi affrontati nel presente studio, giova sottolineare che se da un lato l'EGATO assume un ruolo sempre più di responsabilità all'interno della regolazione multilivello, lo strumento convenzionale tende, invece, a restare il più possibile, o almeno per gli aspetti più strategici e di rischio ad esso associati, sotto il controllo delle disposizioni dell'Authority nazionale.

#### ***L'Ente di governo d'ambito nella regolazione asimmetrica innovativa attuata da AEEGSI: punti di forza e di debolezza***

---

Nel riconsiderare le risultanze emerse dall'analisi dei modelli di governance degli EGATO, e sullo stato di attuazione degli stessi, se queste vengono poste a confronto con il progredire del sistema di regole impiantato da AEEGSI (Figura 2) si osserva che la crescente attribuzione di ruolo all'EGATO appare estensiva rispetto al perimetrazione dei compiti rinvenibile nel D.L. 70/11 e nel DPCM del 20/07/12. Nello specifico la deliberazione 643/13 coinvolge gli EGATO in valutazioni di merito e in scelte puntuali relativamente a:

- Adozione dello **schema regolatorio**, declinato nell'Allegato A alla deliberazione, in base al quale l'Ente d'Ambito definisce gli **obiettivi specifici**
- Redazione del **piano degli interventi (Pdi)** in base alla proposta del Gestore orientata al raggiungimento degli obiettivi indicati
- Eventuale **definizione di costi operativi aggiuntivi** associati a obiettivi specifici
- Predisposizione della **tariffa per gli anni 2014-2015**
- Elaborazione e adozione con proprio atto deliberativo del **PEF** che garantisca l'equilibrio economico finanziario della gestione

---

<sup>2</sup> Vedere al riguardo DCO 171/2014/R/Idr punto 2.20

---

La finalizzazione dei compiti sintetizzati nei punti precedenti da parte dell'EGATO con particolare riferimento alla fissazione degli obiettivi specifici sollecita alcune riflessioni sulla regolazione asimmetrica la quale risiede proprio nelle diverse declinazioni di tali obiettivi (della qualità del servizio e di quelli associati agli investimenti) che tendono a differenziare i livelli prestazionali dei territori, pur partendo da soglie standard fissate dall'AEEGSI, in funzione di alcuni fattori quali, ad esempio:

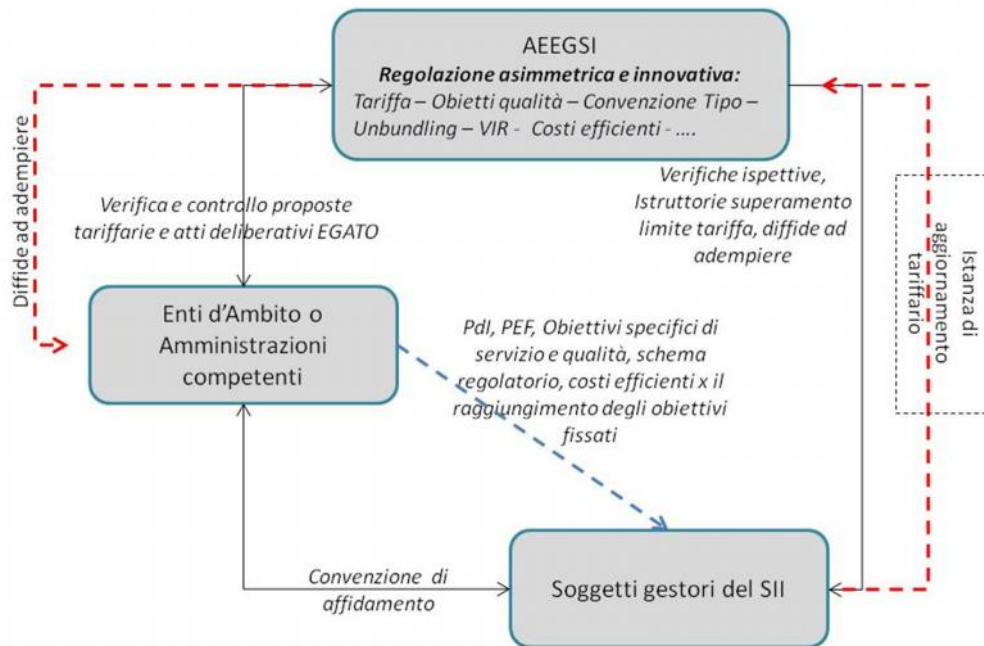
- La distanza esistente tra i livelli di servizio attuali e quelli fissati dall'AEEGSI. E' ipotizzabile che i territori più "arretrati" si impegnino a recuperare il gap mentre altri puntino al miglioramento delle prestazioni;
- La capacità dell'EGATO di interpretare correttamente le soglie obiettivo. Gli errori di valutazione possono avvenire sia in eccesso, designando obiettivi specifici non raggiungibili, sia per difetto non stimolando sufficientemente il gestore verso il miglioramento. In breve sull'EGATO ricade la responsabilità di determinare frontiere di efficienza ottimali, per raggiungere livelli obiettivo coerenti;

Su quest'ultimo aspetto, in riferimento al quadro generale che emerge dallo studio, vengono spontanee alcune riflessioni riguardo alle reali competenze esistenti negli EGATO in grado di implementare gli schemi regolatori di cui alla 643/13, e assieme ad esse anche idonei strumenti conoscitivi (base dati, trasparenza, sistemi di accountability, unbundling,..).

In una prospettiva di sviluppo del settore, emerge quindi la necessità di una puntuale individuazione di compiti e funzioni per i livelli attraverso i quali si articola il sistema regolatorio. In particolare, sarebbe necessario sviluppare maggiormente il rapporto tra questi livelli, in un'ottica di maggiore collaborazione e interazione. Vista anche la struttura ed evoluzione del settore, il regolatore nazionale in questo momento non riuscirebbe ad adempiere completamente alle proprie funzioni in assenza del supporto del livello locale. Questo ultimo, come emerso anche dall'analisi, però non sempre si trova nelle condizioni di poter adempiere pienamente a quanto richiesto dal regolatore nazionale (ad esempio per le dimensioni, per i meccanismi decisionali implementati,...). Nell'ottica di una strutturazione di una regolazione multilivello efficace ed efficiente sarebbe quindi auspicabile una maggiore collaborazione tra i diversi livelli in grado di far crescere il regolatore locale parallelamente alle esigenze dettate da una regolazione multilivello. Pur mantenendo un certo livello di discrezionalità per poter adattare la regolazione ai territori, è necessario quindi creare un ambiente che permetta al regolatore locale di poter svolgere le proprie funzioni.

---

**Figura 2 – Interazione dei livelli regolatori: Enti d'Ambito e Gestori**



### **Dimensionamento delle ATO**

Appare opportuno soffermarsi, richiamando solo brevi cenni, sugli approfondimenti effettuati con l'intento di individuare il modello di regolazione più efficiente, in grado cioè di garantire un adeguato livello di servizio al costo minore possibile.

La caratteristica fondamentale oggetto dei dibattiti sull'assetto regolatorio è il livello di decentramento della regolazione, in base al quale si contrappongono due modelli estremi: da una parte quello con un unico regolatore di livello nazionale e dall'altro una moltitudine di regolatori locali, tanti quanti i singoli gestori del servizio. La scelta italiana sembra posizionarsi in uno schema intermedio tra i due.

Sul tema, nella letteratura del settore il lavoro di Smith (2000) sembra essere riconosciuto come il punto di partenza di molti approfondimenti. Smith annovera tra i vantaggi del decentramento una regolazione diversificata, il contenimento dell'asimmetria informativa e la possibilità di sperimentazione. Ovvero, il regolatore competente per una limitata estensione di territorio può disegnare norme ad hoc in base alle caratteristiche ambientali locali, gode di maggiori informazioni sul gestore e sulle preferenze degli utenti e offre l'opportunità di confrontare la sua esperienza regolatoria con le altre del medesimo livello, costituendo un motore importante di innovazione.

---

Gli svantaggi del decentramento invece, sono, sempre per Smith, il cosiddetto effetto cattura, il mancato sfruttamento di economie di scala, il deficit di competenze regolatorie, la probabile dimensione non ottimale del gestore e, in misura minore, gli effetti di *spillover*.

In altri termini, il regolatore decentrato potrebbe non agire in maniera indipendente a causa delle influenze di imprese ed enti locali, non gioverebbe dell'abbassamento dei costi medi caratteristico delle grandi attività, potrebbe non disporre di adeguati professionisti specializzati nella regolazione idrica, vincolerebbe l'impresa regolata alla propria dimensione anche se non ottimale, ed infine, con l'effetto di *spillover*, genererebbe esternalità mediante gli effetti (benefici o dannosi) della propria regolazione nei territori adiacenti ma non regolati.

A livello empirico, gli studi sulla dimensione ottimale degli Ambiti Territoriali italiani, sembrano non contraddire l'impostazione di Smith nell'affermazione più verificabile della presenza di economie di scala. In questo senso, i lavori Fraquelli e Moiso (2006), Patti (2006) e Mazziotta, Vidoli e Ferretti (2007) esprimono pur essendo di impostazioni diverse, la presenza di tali economie.

In particolare Patti, rileva con la costruzione di alcuni modelli Data Envelopment Analysisil sottodimensionamento (per il raggiungimento dell'efficienza) di quasi la metà dei 37 ATO analizzati, mentre Mazziotta, Vidoli e Ferretti, anche essi con approccio DEA, applicato a 134 gestori, concludono che il raggiungimento di elevati livelli di efficienza sembra condizionato non tanto da parametri di performance economico-aziendale, quanto piuttosto da condizioni strutturali quali la dimensione dell'ATO o la lunghezza della rete.

---