

La regolazione del Servizio Idrico Integrato tra Ambiti Locali  
e  
Autorità Nazionale

*Roma, 15 Maggio 2015*  
*Palazzo Santa Chiara*

*Presidente ANEA – Marisa Abbondanzieri*

Saluti a tutti voi che avete raccolto l'invito di oggi, **gentili ospiti e relatori, in particolare esponenti del Governo, del Parlamento, dei Comuni, delle Regioni, amministratori e funzionari delle Autorità d'ambito, Componenti dell'Autorità Nazionale per l'energia elettrica, il gas ed i servizi idrici, rappresentanti delle Aziende gestori.**

Con la vostra presenza ci date un contributo di idee, ci ascoltate, riconoscete il nostro ruolo e il lavoro fatto in questi anni, anni in cui abbiamo cercato di strutturare competenze tecniche ed amministrative, affinate e messe alla prova nelle varie stagioni della regolazione del servizio idrico integrato, **uno dei servizi pubblici locali più sensibili**, caratterizzato da periodici e consistenti cambiamenti, e che continua ad essere terreno di confronto-scontro politico.

**Di fatto l'unico servizio pubblico oggetto di referendum popolare con tutto ciò che questo ha significato e significa ancora oggi.**

Il nostro convegno dal titolo **“La regolazione del servizio idrico integrato tra ambiti locali e autorità nazionale”** è l'occasione per fare il punto della situazione e sviluppare un confronto, con particolare riferimento al sistema di regolazione che si è strutturato, e si sta ancora strutturando, a seguito degli interventi normativi degli ultimi anni. **Un sistema multilivello, per la precisione articolato su 3 livelli (statale, regionale, locale), con le sue caratteristiche e peculiarità.**

La riflessione proposta si articola soprattutto sugli aspetti dell'assetto istituzionale (nel rapporto tra regolatore nazionale e regolatori locali) e dell'assetto gestionale (in particolare in merito al processo di razionalizzazione delle partecipate), con il confronto tra la comunità scientifica, i *decisionmakers* e gli operatori del settore.

L'ANEA (Associazione Nazionale Enti ed Autorità d'Ambito) oggi rappresenta 42 milioni di abitanti, ovvero gran parte dei regolatori pubblici a livello locale, 53 su 70, per la precisione, voluti dal legislatore nazionale e regionale a partire da circa 20 anni fa in rappresentanza dei Comuni associati in forma obbligatoria.

Ieri eravamo prevalentemente Consorzi tra Comuni, oggi siamo gli Enti di Governo di Ambito (Assemblee di Ambito, Consigli di Bacino, Autorità Regionali, ecc.) organizzati su territori a geometria variegata, sulla base dei limiti territoriali definite dalle Regioni.

In particolare gli EE.LL. hanno il delicato compito, attraverso gli Enti di governo di ambito, di organizzare il S.I.I., svolgendo le funzioni di programmazione, controllo della gestione, nonché quello di elaborare alla AEEGSI le proposte tariffarie sulla base dello schema regolatorio scelto.

Oggi potremmo dire che l'impianto **“filosofico” scaturito dalla legge Galli è in gran parte riconfermato e aggiornato.**

**I cambiamenti intervenuti nel 2012, con l'assegnazione all'AEEGSI del ruolo di regolatore nazionale, e le ultime norme approvate alla fine del 2014 hanno stabilizzato, rafforzato ed irrobustito la regolazione così come il modello di governance locale.**

Gli Ambiti sono il referente pubblico delle decisioni dei territori, dei Comuni, ed il referente pubblico dell'Autorità Nazionale per l'energia elettrica, il gas ed il servizio idrico, che dal 2012 stabilisce le norme e i criteri per disciplinare gli standard e qualità del servizio, investimenti, tariffe, convenzioni.

Gli Ambiti possono essere qualificati come **il braccio operativo di entrambi**, con l'obbligo di fare la sintesi fra norme generali ed esigenze del territorio, confrontandosi continuamente con il gestore, verificandone il rispetto della convenzione di gestione. Una sorta di cuscinetto "democratico" espressione dei territori.

Dunque oggi ci occupiamo della governance della regolazione che vede protagonisti Comuni, Regioni, Ambiti locali ed Autorità Nazionale, una filiera complessa che ha bisogno di stabilità, condivisione e di competenze.

**Per focalizzare l'attenzione su questo tema presentiamo la ricerca condotta da ANEA e Utilitatis, "L'assetto della governance locale nel settore idrico", al momento quanto di più aggiornato sulla situazione italiana. Uno studio che offriamo a tutti gli operatori del settore a cominciare da coloro che svolgono funzioni legislative.**

**La ricerca esamina anche i modelli di governance multilivello in alcuni Paesi Europei per trarne indicazioni e riferimenti, se non anche curiosità.**

**Colgo l'occasione per ringraziare tutti coloro che vi hanno lavorato con competenza, passione e fatica.**

**In questi mesi ci siamo confrontati seriamente, con un soggetto competente ed esigente, come l'AEEGSI; siamo stati spesso soli, alla prese con la precarietà delle risorse e degli assetti istituzionali; chiamati a reggere l'impatto di una regolazione che ha raccolto e macinato molti dati, riallineato le situazioni, messo a punto un Metodo tariffario transitorio (MTT) per il biennio 2012-2013, ed un Metodo Tariffario Idrico (MTI) per il periodo regolatorio 2014-2017. Ci siamo dovuti attrezzare valorizzando le competenze dislocate nelle spesso esigue strutture d'Ambito.**

**Il bilancio è complessivamente positivo ed oggi sembra arrivare un riconoscimento istituzionale e funzionale, probabilmente perché il Governo e il Parlamento hanno ritenuto che i processi di modernizzazione e di aggregazione avanzano meglio se il territorio è corresponsabile e anche per questo diventa indispensabile una buona legislazione regionale che sappia valorizzare la regolazione locale e la sua funzione, volta a preservare le prerogative dei Comuni, ma anche a realizzare una progressiva convergenza fra le diverse realtà del Paese.**

**Abbiamo registrato, in questi mesi, un atteggiamento istituzionale ed operativo del Ministero dello Sviluppo Economico, del Ministero dell'Ambiente e dell'Unità di missione "Italia sicura", che ci consentono di poter affermare che si è imboccata una strada più solida ed utile per tutta la filiera della governance.**

**In sostanza:**

- **obbligo di partecipazione degli enti locali all'ente di governo d'ambito, esclusi i Comuni fino a 1000 abitanti;**
- **competenza delle Regioni nell'individuazioni degli enti di governo d'ambito;**
- **trasferimento, e non delega, delle funzioni spettanti agli EELL in materia di gestione del servizio idrico, compresa la programmazione delle infrastrutture;**
- **reintroduzione del principio di unicità della gestione;**
- **nuove convenzioni tipo e relativi disciplinari su criteri definiti dall'AEEGSI;**
- **attribuzione di nuove competenze agli Ambiti quali: l'approvazione dei progetti definitivi degli interventi, la loro individuazione di autorità espropriante, la valutazione della conformità degli affidamenti come presupposto del processo di riduzione della frammentazione.**

**Questi temi sono il nerbo della regolazione multilivello, con la quale ci misuriamo tutti i giorni tenendo insieme tecnicità e partecipazione, realizzazione degli investimenti, ricerca dei finanziamenti e sostenibilità sociale delle tariffe, temi impegnativi per tutti gli attori in campo.**

E' per questo che serve **un ruolo forte**, direi più consapevole, della filiera della governance "idrica" (Comuni, Regioni, Ambiti, Autorità Nazionale) per far crescere un comparto importante, favorire gli investimenti ed uscire dalle procedure di infrazione europee; **serve un ruolo forte** per stimolare e sviluppare percorsi virtuosi atti a costituire aggregazioni ed eccellenze nel settore dei servizi pubblici locali e per attuare un disegno di politica industriale di settore orientato all'eliminazione della frammentazione delle gestioni.

**Serve anche una continuo monitoraggio da parte del Governo**, dei Ministeri dello sviluppo economico e dell'Ambiente, e alcuni segnali già ci sono stati, e dell'unità di missione "Italia sicura", di cui per esempio abbiamo apprezzato le ultime iniziative volte ad occuparsi della risorsa idrica.

Oggi in Italia abbiamo regolatori di dimensione provinciale (o simile) e regolatori di dimensione regionale (Toscana, Emilia Romagna, Puglia, Sardegna, Basilicata, Molise) e di fatto potrebbero esserci ulteriori cambiamenti in cantiere.

Bisogna lavorare insieme per instaurare un meccanismo che stimoli percorsi virtuosi, rimuovendo le cause di inerzia delle Regioni, o di conflittualità, che ostacolano la riorganizzazione degli ambiti ottimali e il loro assetto poiché la piena operatività degli Enti è condizione indispensabile per attrarre investimenti.

**Chiediamo ai Comuni** di mantenere il loro ruolo nella governance, perché sono i riferimenti principali del territorio, un ruolo non occasionale, non delegato, direi una consapevolezza migliore, anche per non far venir meno, il protagonismo democratico che i cittadini hanno affermato e rivendicato con i Referendum del 2011. Chiediamo in sostanza di considerare la regolazione locale **un tassello del buon governo** nel quale vale la pena ancora spendersi.

**Chiediamo alle Regioni** di fare buone leggi regionali e di prevedere strutture di Ambito, autorevoli, dotate di adeguate strutture professionali ed economiche, non uffici quasi residuali come avviene in alcune regioni.

**Ci vogliono competenze professionali e forti convinzioni politiche ed amministrative** per sostenere la regolazione pubblica e per far sì che i gestori, le Aziende abbiano un controllo pubblico che costringe tutti a svolgere correttamente il proprio compito.

**Chiediamo alle Regioni** di uniformare, nella legislazione, alcune competenze amministrative e procedure operative per esempio nell'approvazione dei Piani di intervento, delle tariffe, dell'approvazione dei progetti.

**Chiediamo** di dare piena attuazione all'insediamento degli Ambiti, considerando il compito che essi svolgono come parte integrante delle politiche regionali nel campo ambientale e dei servizi pubblici locali, che sono servizi industriali capaci di produrre investimenti, lavoro, qualità della vita. Noi in questi mesi abbiamo lavorato per migliorare le capacità di tutti gli ambiti, accettando la sfida dell'Autorità che ci ha consentito di alzare il livello delle nostre capacità.

Una regolazione pubblica forte garantisce efficienza, sostenibilità ed equità.

**Ai vari attori, comprese le associazioni dei consumatori,** chiediamo di sostenere questi principi nell'interesse degli italiani, nell'interesse di un servizio che deve rimanere vicino al cittadino e al tempo stesso essere moderno, efficiente, efficace e sostenibile come deve essere un servizio pubblico nell'Italia dei prossimi anni.

Se il regolatore pubblico è debole, si affermano con più fatica i principi del bene comune acqua.

**Chiediamo all'AEEGSI** che ha contribuito a far evolvere positivamente e ad irrobustire, quello che potremmo definire un modello italiano, di tenere conto nelle sue decisioni e nelle scadenze fissate, che l'iter di approvazione degli atti segue percorsi spesso complessi, articolati in più fasi che coinvolgono soggetti diversi.

Infatti l'Ente di governo d'Ambito diventa 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.

La fluidità dei processi decisionali è insita nell'attuazione della regolazione multilivello, e di questo va tenuto conto.

La definizione delle **nuove** convenzioni tipo atte a governare e controllare i rischi associati alla gestione del servizio, nonché al sistema di rapporti intercorrenti tra ente affidante e gestore, deve essere un'opportunità per mettere a punto un provvedimento che raccoglie le esperienze di questi anni.

Offriremo all'Autorità, a tal proposito, un documento pronto nei prossimi giorni, frutto dell'approfondimento che ha fatto un nostro gruppo di lavoro.

**L'attuale impianto normativo** definito dal D. Lgs. 152/06 attribuisce ancora un ruolo fondamentale alla convenzione, cioè al contratto tra concedente e concessionario; ma nel nuovo contesto regolatorio, tale strumento deve coordinarsi ed integrarsi con i provvedimenti dell'Autorità nazionale, ovvero il regolatore nazionale.

Come chiarirà il prof. Saussier nel suo intervento, si tratta di trovare il giusto equilibrio tra regolazione per contratto e regolazione con regolatore centrale. E' tutta qui la sfida del modello italiano: **riuscire a definire un percorso originale ma equilibrato di regolazione che dia il corretto peso all'esigenza di omogeneità e di stabilità a livello nazionale e alle peculiarità locali della risorsa e del servizio.** L'esperienza degli anni passati ha dimostrato che il servizio idrico integrato non può fare a meno di un regolatore centrale se si vuole dare un vero impulso alla gestione efficiente ed industriale, ma il settore non è neanche confrontabile con altri servizi pubblici, quali ad esempio quelli energetici, per la sua peculiare caratteristica di **servizio pubblico locale**, che gestisce una risorsa strettamente connessa al territorio e alle sue specificità geomorfologiche, orografiche, ma anche economiche e sociali.

Cogliamo l'occasione per dire che l'impianto del MTI, già applicato, può essere la cornice di base entro cui costruire il prossimo periodo di regolazione, fornendo per esempio premialità alle aggregazioni.

**Chiediamo ai gestori**, che svolgono un ruolo fondamentale, una leale e costruttiva collaborazione, sia per il corretto funzionamento della regolazione, sia per il superamento della frammentazione, diventando il vero motore per le aggregazioni societarie perché il governo del processo decisionale sulle fusioni aziendali richiede visione strategica, qualche volta pazienza ed una robusta condivisione.

**Concludo ringraziando chi ha lavorato per tenere questa iniziativa: i preziosissimi relatori, Utilitatis, ed in particolare: Chiara, Francesca, Rita, Andrea, Alessia, Pina, Alessandro, Massimiliano, Stefano, e "tutti i ragazzi e le ragazze dell'acqua" che ogni giorno si misurano con la complessità del sistema regolatorio.**

**Infine a voi tutti, grazie per la pazienza e l'attenzione**, sperando di aver tracciato il quadro entro il quale può stare una qualificata regolazione nazionale ed un'attenta regolazione locale capace di produrre investimenti, equità e sostenibilità sociale.

Marisa Abbondanzieri