

# Senato della Repubblica

13° Commissione permanente Territorio, ambiente, beni ambientali

Audizione del Laboratorio REF Ricerche sul Disegno di Legge n.2343 “Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque”

Roma, 5 luglio 2016

laboratorio  
**ref.**  
ricerche

*I nostri riferimenti:*

*Donato Berardi, Direttore Laboratorio REF Ricerche*

*e-mail: [laboratorio@refricerche.it](mailto:laboratorio@refricerche.it) - tel. 02 87078150 - [www.refricerche.it](http://www.refricerche.it)*

*Egregio Presidente, Onorevoli Senatrici e Senatori,*

desideriamo ringraziare la 13° Commissione Territorio, Ambiente e Beni Ambientali per aver convocato in audizione il Laboratorio sui servizi pubblici locali di REF Ricerche in merito al Disegno di Legge n. 2343 “Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque”.

REF Ricerche è un istituto di ricerca economica indipendente con più di quarant'anni di esperienza. Il Laboratorio sui servizi pubblici locali è un incubatore di analisi e riflessioni che intende informare il dibattito sul futuro dei servizi pubblici locali, orientandolo su binari di “razionalità economica”, nel più ampio quadro delle tendenze economiche del Paese, quali la crisi delle finanze pubbliche nazionali e locali, la spinta comunitaria verso la concorrenza, la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, il rapporto tra amministratori e cittadini, la tutela dell'ambiente.

Nei suoi tre anni di attività il Laboratorio ha all'attivo più di 60 contributi di analisi sul servizio idrico integrato e numerosi eventi pubblici su temi che spaziano dal governo del settore, alla regolazione e al fabbisogno di investimenti, alla qualità del servizio e alla sostenibilità della spesa.

Cercheremo nel prosieguo di offrire alcuni spunti di riflessione che crediamo utili alla discussione del presente disegno di legge.

Innanzitutto si desidera esprimere apprezzamento per il superamento di alcune criticità e il maggior coordinamento delle disposizioni, rispetto all'impianto originario della proposta di legge, con il corrente quadro normativo nazionale ed europeo in materia di gestione delle acque e del servizio idrico integrato<sup>1</sup>.

## **Un momento di riconciliazione e un nuovo patto sociale**

La proprietà delle gestioni del servizio idrico è da anni al centro di un acceso dibattito che intende stabilire quale, tra pubblica o privata, è la più idonea a perseguire il benessere della collettività. Tale dibattito ha assunto più volte una spiccata connotazione ideologica, con una tendenza a condensare, in capo all'uno o all'altro stato di natura tutte le virtù o i vizi<sup>2</sup>.

Un dibattito che nelle varie stagioni della politica ha conosciuto un moto oscillatorio, ispirando scelte non razionali: dalla “privatizzazione forzata” del 23bis nel 2008, al tentativo di utilizzare il referendum del 2011 per “vietare” la gestione privata.

Lo stallo istituzionale e amministrativo che ne è seguito, aggravato dal contenzioso in materia ambientale tra Stato e regioni, è la principale causa del ritardo in cui versano i servizi ambientali nel Paese, incluso l'idrico. Uno stallo che ha frenato lo sviluppo di interi settori industriali che in larga parte dei Paesi Europei sono stati in questi stessi anni volano di crescita economica e occupazione.

---

<sup>1</sup> [Per un approfondimento si rimanda a “La nazionalizzazione dell'industria idrica è una proposta irresponsabile”, Contributo n. 56, Laboratorio REF Ricerche, febbraio 2016](#)

<sup>2</sup> [Per un approfondimento si rimanda a “Regole, controllo e autonomia: la gestione del servizio idrico 2.0”, Contributo n. 38, Laboratorio REF Ricerche, aprile 2015](#)

A distanza di qualche anno, sembra importante trovare un momento di riconciliazione: un nuovo patto sociale in grado di compenetrare le esigenze di tutela delle fasce più deboli della popolazione, la particolare natura etica del bene acqua e l'affermazione di una via industriale per il settore.

## Un primo tassello: l'importanza della regolazione indipendente

L'affidamento di un mandato di regolazione economica ad una autorità indipendente di riconosciuto *standing* internazionale (AEEGSI), e che si era già distinta per aver bene operato nei settori dell'energia, ha rappresentato il primo passo in questo senso.

La regolazione incentivante è infatti lo strumento per assicurare, da un lato, la sostenibilità e la certezza degli investimenti di cui il settore ha bisogno e, dall'altro, la tutela degli utenti, attraverso la definizione di tariffe coerenti con i costi, certe e trasparenti, adeguati incentivi all'efficienza e al miglioramento della qualità del servizio.

Una buona regolazione crea le condizioni per una "competizione comparativa", incentivando ciascuna impresa a "ibridare" le migliori pratiche dei due stati di natura, pubblico e privato, coniugando le esigenze di tutela delle fasce più deboli della popolazione, l'attenzione agli equilibri occupazionali e alle condizioni dei lavoratori, sensibilità più vicine al DNA dell'operatore pubblico, con la spinta all'efficienza che orienta l'azione del privato.

## Gestione industriale: perché?

Il servizio idrico del XXI secolo sarà chiamato ad assolvere un ruolo che va ben oltre ciò che oggi chiamiamo ciclo idrico e che investe la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, le sfide del cambiamento climatico, dei flussi migratori e della crescente antropizzazione del pianeta.

Il servizio idrico in Italia soffre di una cronica carenza di investimenti, le cui conseguenze sono documentate dal livello elevato delle perdite, alle interruzioni nella fornitura di acqua che ancora sono una quotidianità in molte aree del Mezzogiorno, dalle sanzioni per il mancato rispetto di direttive comunitarie che prevedono da oltre 20 anni l'obbligo di dotare i centri abitati di reti fognarie e depuratori.

Investiamo 1,8 miliardi di euro l'anno nel servizio idrico, circa 34 euro pro capite.

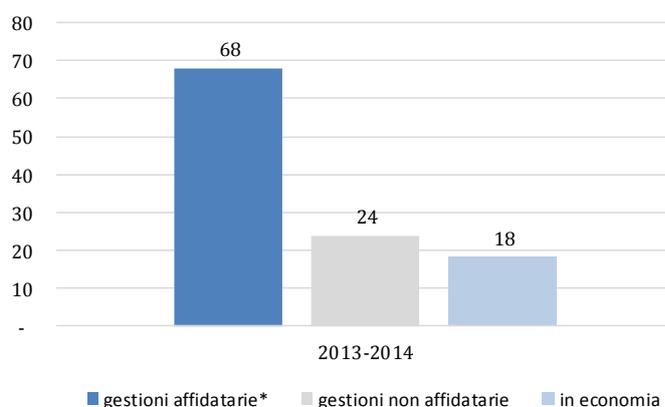
Uno scenario coerente con il volume degli investimenti registrati nelle maggiori economie europee e che ambisca a recuperare il ritardo accumulato negli ultimi 20 anni dovrebbe prevedere almeno 5 miliardi di euro l'anno (90 euro/abitante/anno) coerenti con le migliori esperienze nazionali e internazionali<sup>3</sup>.

Le gestioni in economia degli enti locali, se ne contano ancora circa 2000 sul territorio nazionale, sono la principale causa di questa arretratezza: investono meno di un terzo rispetto alle gestioni industriali affidatarie del servizio.

---

<sup>3</sup> [Per un approfondimento si rimanda a "Regole chiare e "governo" del settore: investire nell'acqua, investire in sviluppo", Position paper n.1, Laboratorio REF Ricerche, novembre 2015](#)

### Investimenti pro-capite gestioni affidatarie, non affidatarie e dirette (€/ab)



\*con convenzioni sottoscritte ai sensi della Legge Galli e del Codice dell'Ambiente  
 Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche su dati Utilitalia

Occorrono operatori di matrice industriale, in grado di assicurare l'apporto di know-how, delle competenze e delle risorse finanziarie necessarie a consegnare un "patrimonio comune", di infrastrutture in buono stato, alle generazioni future. Si tratta poi di assicurare dimensioni gestionali che consentano il raggiungimento di economie di scala finanziarie, e l'accesso al credito a costi persino inferiori a quelli del debito pubblico.

### Alcuni numeri dell'emergenza infrastrutturale

|   |   |  |
|---|---|--|
| <b>208</b><br>Totale giorni di sospensioni dell'erogazione del servizio nei capoluoghi di provincia, tutti nel Sud Italia (dato 2014)   | <b>37%</b><br>Dispersioni idriche nei capoluoghi di provincia italiani (dato 2014)  | <b>11</b><br>Comuni capoluogo di provincia che dichiarano di ricorrere a misure di razionamento nella distribuzione dell'acqua per uso civile                  |
| <b>6,7%</b><br>Media della popolazione non servita dalla fognatura nei capoluoghi di provincia italiani (dato 2014)   | <b>11%</b><br>Media della popolazione non connessa a impianti di depurazione delle acque reflue urbane nei capoluoghi di provincia italiani (dato 2012) | <b>9,2%</b><br>Famiglie italiane che nel 2015 riferiscono erogazione irregolare dell'acqua nelle abitazioni (8,7% nel 2014)                                    |
| <b>oltre 450 milioni €</b><br>Ammontare delle sanzioni in arrivo inflitte all'Italia dalla Corte di Giustizia Europea per mancato adeguamento di reti e impianti fognari e depurativi | <b>24%</b><br>Reti d'acquedotto che hanno un'età superiore ai 50 anni a fronte di una vita utile regolatoria di 40 anni (dato 2014)                     | <b>27%</b><br>Reti fognarie che hanno un'età superiore ai 50 anni a fronte di una vita utile regolatoria di 40 anni (dato 2014)                                |
| <b>oltre 1000</b><br>Agglomerati con oltre 2 mila abitanti equivalenti che non sono dotati di adeguate infrastrutture di raccolta e trattamento dei reflui                            | <b>92%</b><br>Gli interventi non programmati rispetto a quelli programmati sul totale degli interventi (dato 2014)                                      | <b>1%</b><br>Sostituzioni annue delle reti con l'attuale flusso degli investimenti, coerentemente con la vita regolatoria dovrebbe essere del 2,5% (dato 2014) |

Fonte: dati Istat, AEEGS, Italiasicura e MATTM

## **Il legato referendario: rinforzare la partecipazione di cittadini e utenti**

Entrando nel merito del testo del disegno di legge, rileviamo alcuni principi e disposizioni che condividiamo e che a nostro avviso sostanziano lo spirito referendario, cogliendo l'essenza delle istanze di governo democratico della risorsa idrica.

Si tratta in primo luogo del rinforzo agli strumenti di democrazia partecipativa. Si valuta positivamente la previsione del coinvolgimento e della partecipazione attiva della cittadinanza agli atti di pianificazione e programmazione (articolo 11), come peraltro previsto dall'articolo 14 della direttiva quadro sulle acque (direttiva 2000/60/CE).

Le esperienze di alcuni Paesi europei mostrano come una partecipazione attiva di tutti i portatori di interessi permette di accrescere la "resilienza" del settore, conferendo legittimazione alle scelte, e assicurando un governo dell'acqua rifondato su basi più solide<sup>4</sup>.

Esprimiamo inoltre apprezzamento per le disposizioni che prescrivono maggiore trasparenza da parte delle gestioni, per il tramite del sito internet (comma 3. dell'art. 11). Sembra altresì auspicabile un rafforzamento di tale previsione con la richiesta di indicare anche le caratteristiche dell'acqua riconsegnata all'ambiente, indicazioni sulla qualità commerciale e tecnica del servizio, oltre la mera percentuale di perdite di rete.

La pubblicazione degli indicatori permetterà una maggiore trasparenza e offrirà stimoli al miglioramento, facendo leva sulla reputazione delle gestioni e sulla circolazione delle migliori pratiche.

## **Gestioni pubbliche e obbligo di reinvestimento degli utili**

Un ulteriore tema che ci preme portare all'attenzione riguarda la possibilità di sostanziare più concretamente la missione delle gestioni pubbliche, coerente con la sottrazione ai principi della concorrenza che si concretizza con l'affidamento diretto secondo la formula dell'*in house providing*.

Già oggi le migliori esperienze nazionali di gestione pubblica hanno introdotto vincoli sulla destinazione degli utili al finanziamento degli investimenti.

La previsione di un obbligo di legge al totale reinvestimento degli utili nel servizio da parte delle gestioni in house è coerente con lo spirito referendario e consentirebbe di ridurre la dipendenza dai finanziatori terzi.

## **Gli affidamenti per sub-bacini scardinano il consolidamento in atto**

Criticità si rilevano in relazione al comma 3 dell'articolo 3 del testo in esame, laddove si intende eliminare il riferimento al perimetro minimo provinciale o di città metropolitana per gli affidamenti, in favore di criteri di natura idrografica.

Pur condividendo la necessità di superare i perimetri amministrativi e l'auspicio che in un prossimo futuro si possa giungere a organizzare il servizio idrico con criteri di natura idrografica, non si può non

---

<sup>4</sup> [Per un approfondimento si rimanda a "Coinvolgimento e partecipazione: la via a sistemi idrici resilienti", Contributo n. 40, Laboratorio REF Ricerche, maggio 2015](#)

rilevare che l'impostazione attuale della norma è idonea a scardinare ciò che sino ad oggi è stato fatto in termini di riduzione della frammentazione gestionale. Il riferimento ai sub-bacini idrografici appare idoneo a ricostituire quella frammentazione da cui il settore, grazie alle norme dello Sblocca Italia e alle previsioni contenute nei decreti delegati della "riforma Madia", sta con fatica uscendo.

Il perimetro amministrativo degli affidamenti andrà certamente superato, ma sarebbe auspicabile che il superamento avvenisse nella direzione di accrescere le dimensioni della gestione (bacini idrografici), piuttosto che di ridurli (sub-bacini). L'aggregazione dovrebbe procedere semmai verso l'alto, con l'accorpamento tra province, per raggiungere un perimetro regionale o di bacino idrografico, preservando l'unicità della gestione.

In questa fase è poi prioritario sostenere il riassetto della *governance* e la piena operatività degli Enti di governo d'ambito, per la programmazione delle infrastrutture idriche, per la definizione delle tariffe, per l'ascolto delle comunità locali, per il contrasto al disagio economico di cui si dirà più oltre, per l'affidamento del servizio e per il controllo sull'attività delle gestioni.

Anche per questo motivo non sembra auspicabile un intervento sul perimetro degli affidamenti.

## **Assicurare la gratuità dell'acqua alle sole famiglie in disagio economico-sociale**

Qualche criticità è rinvenibile anche dall'introduzione del cosiddetto consumo minimo vitale garantito. Pur condividendo la natura peculiare del bene acqua, quale risorsa primaria indispensabile alla vita, cui deve essere garantito l'accesso universale, preme sottolineare che la garanzia della gratuita dell'acqua, seppur limitata al quantitativo minimo vitale, non appare coerente con la conservazione della risorsa e suscettibile di profili di iniquità, in danno alle famiglie numerose, e dunque contraria allo stesso spirito del disegno di legge in discussione.

Sembra opportuno precisare che secondo nostre stime l'onere connesso all'erogazione gratuita di 50 litri pro capite/giorno è quantificabile in circa 2 miliardi di euro l'anno<sup>5</sup>, somme che andrebbero a sottrarre spazio agli investimenti nella tariffa.

Più coerente sarebbe assicurare la gratuita di 50 litri giorno procapite ai soli nuclei familiari in condizioni di disagio economico-sociale, con un costo più modesto, pari a circa 225 milioni di euro l'anno. Un intervento che peraltro è già sostanziato dal bonus idrico, previsto dal collegato ambientale alla legge di stabilità 2016 (art. 60, L. 28/12/2015 - n.221), per la cui adozione è stato conferito un esplicito mandato ad AEEGSI.

Un sostegno adeguato e capiente alle famiglie in difficoltà economica consentirebbe di superare le sacche di abuso e di mancanza di senso civico che si nascondono dietro al reale disagio economico ma che con quest'ultimo non hanno nulla a che fare. Un intervento chiarificatore per restituire la tariffa al ruolo di corrispettivo di un servizio industriale, sganciandola da quello di strumento per la gestione del consenso.

*Roma, lì 5 Luglio 2016*

---

<sup>5</sup> [Per un approfondimento si rimanda a "Sviluppi delle tariffe, sostenibilità della spesa e Bonus idrico ", Contributo n. 36, Laboratorio REF Ricerche, marzo 2015](#)