

# LA GESTIONE DELL'ACQUA IN EMILIA-ROMAGNA: UN'INDUSTRIA AL SERVIZIO DEI CITTADINI E DELL'AMBIENTE ●

*Position Paper*

---

A cura di  
laboratorio  
**ref.**  
ricerche

 Associazione Regionale  
**Confservizi**  
Emilia-Romagna

Immagini: [Freepick.com](https://www.freepick.com)

---

Il Laboratorio Servizi Pubblici Locali è una iniziativa di analisi e discussione che intende riunire selezionati rappresentanti del mondo dell' impresa, delle istituzioni e della finanza al fine di rilanciare il dibattito sul futuro dei Servizi Pubblici Locali.

Molteplici tensioni sono presenti nel panorama economico italiano, 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.

Per esperienza, indipendenza e qualità nella ricerca economica REF Ricerche è il "luogo ideale" sia per condurre il dibattito sui Servizi Pubblici Locali su binari di "razionalità economica", sia per porlo in relazione con il più ampio quadro delle compatibilità e delle tendenze macroeconomiche del Paese.

Il presente lavoro è stato redatto da Donato Berardi e Francesca Casarico. Tutte le elaborazioni sono state realizzate sulla base delle informazioni disponibili al 5 marzo 2019.

---

# SOMMARIO ●

PREMESSA.....	1
“GOVERNO” E INDIRIZZO DEL SERVIZIO: IL RUOLO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA.....	2
1999: LE FONDAMENTA DEL “GOVERNO” PUBBLICO SULL’ACQUA.....	3
ANNI 2000: NASCE L’INDUSTRIA IDRICA .....	4
FORME DI GESTIONE E AFFIDAMENTI: UNA SCELTA INFORMATA E MOTIVATA .....	6
2003: SI RINFORZA L’IMPEGNO PER LA TUTELA DELL’AMBIENTE .....	10
2006: NASCE IL “NUOVO” METODO TARIFFARIO REGIONALE .....	15
2006: LA TARIFFA DI DEPURAZIONE PER GLI SCARICHI INDUSTRIALI .....	16
2006: LA QUALITÀ DEL SERVIZIO ENTRA IN TARIFFA .....	17
2007: LE ACQUE METEORICHE ENTRANO NEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO .....	17
2008: TARIFFA PRO CAPITE E LA TUTELA DELLA RISORSA IDRICA.....	18
2008: IL SOSTEGNO AL DISAGIO ECONOMICO E SOCIALE.....	19
2009: L’AUTORITÀ REGIONALE DISCIPLINA LE CARTE DEL SERVIZIO E I RIMBORSI AUTOMATICI .....	22
2011: LA CONOSCENZA DELLE RETI A SUPPORTO DELLA PIANIFICAZIONE.....	25
2011: NASCE ATERSIR, COMPETENZA A SUPPORTO DELL’INDIRIZZO PUBBLICO.....	26
ATERSIR: TUTELA DEGLI UTENTI E SOSTEGNO DEGLI INVESTIMENTI .....	29
ATERSIR E LA TUTELA QUALITATIVA E QUANTITATIVA DELLA RISORSA IDRICA .....	30
ARERA: I BENEFICI DI 8 ANNI DI ATTIVITÀ .....	31
IL SERVIZIO IDRICO IN EMILIA-ROMAGNA: TESTIMONIANZE DI UN MODELLO VIRTUOSO .....	36
GLI INVESTIMENTI E L’IMPEGNO PER IL TERRITORIO.....	37
L’IMPEGNO PER L’AMBIENTE E LA PROGRAMMAZIONE 2018-2019 .....	39
LA QUALITÀ DEL SERVIZIO: AVAMPOSTO INDUSTRIALE DEL PAESE .....	45
LE GESTIONI INDUSTRIALI: VALORE E OCCUPAZIONE NEI TERRITORI.....	46
TARIFFE CONTENUTE E FABBISOGNI CRESCENTI: LE SFIDE DEI PROSSIMI ANNI .....	47
LA PROPOSTA DI LEGGE 52: QUALI CONSEGUENZE PER IL “MODELLO” EMILIA-ROMAGNA .....	52
IL “CONTO” DELLA RIPUBBLICIZZAZIONE IN EMILIA-ROMAGNA .....	53
CONCLUSIONI .....	57

## PREMESSA

A fine del mese di ottobre u.s. è iniziata la discussione in Parlamento di un progetto di legge in materia di "*Gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque*" (PDL AC 52, prima firmataria On. Federica Daga) che si muove in continuità con un disegno di legge già presentato nella precedente legislatura. Il suo approdo in aula alla Camera dei Deputati è previsto per la fine del corrente mese di marzo.

La Regione Emilia-Romagna è una delle prime regioni italiane che hanno realizzato il disegno voluto dalla Legge Galli alla metà degli anni '90. Un percorso che mira a restituire al Paese gestioni industriali di dimensioni adeguate, in grado di recuperare il ritardo accumulato rispetto alle migliori esperienze europee e di far fronte alle sfide del servizio idrico del XXI secolo.

Una regione che intorno al "governo" del settore, al percorso verso la gestione unica in bacini di affidamento di dimensione almeno provinciale, ha costruito uno straordinario esempio di gestione industriale, salvaguardando tutte le forme di gestione consentite dalla legge, purché figlie di scelte informate e consapevoli dei territori.

Le disposizioni contenute nella PDL 52 sono assai criticabili, perché mettono in discussione i capisaldi della gestione industriale, e se approvate, appaiono idonee a scardinare i presupposti di questo equilibrio virtuoso.

In particolare darebbero vita ad una fase di instabilità derivante dall'esigenza di adeguare la *governance* locale alle nuove regole, comportando una frammentazione gestionale con ricadute negative sulla possibilità di garantire efficienza e qualità del servizio, portando alla perdita di economie di scala e di scopo, riducendo, di conseguenza, il livello degli investimenti e generando oneri rilevanti a carico della finanza pubblica e degli enti locali.

Dimensioni coerenti con le economie di scala, con il fabbisogno di conoscenze necessario a progettare, realizzare e mantenere opere tecnologicamente avanzate, competenze manageriali e organizzative coerenti con la gestione della complessità, sono condizioni imprescindibili di ogni sguardo al futuro.

Grazie al ruolo antesignano che il governo regionale ha esercitato nell'attuare il disegno voluto dalla Legge Galli, in Emilia-Romagna è oggi presente un mix di tutte le forme di gestione del servizio idrico ammesse, una ibridazione culturale che è punto di forza del sistema perché lascia agli enti locali la massima possibilità di scelta, garantendo al contempo un indirizzo pubblico e obiettivi da perseguire.

La scelta compiuta dalla Regione di un unico ambito territoriale ottimale e l'affidamento della regolazione locale ad una agenzia regionale capace di fare sintesi e ascoltare le istanze dei territori, dotata della necessaria competenza tecnica, dimostra che non conta la proprietà della gestione, quanto piuttosto la qualità della *governance* e il rispetto delle regole, un governo "pubblico" in grado di indicare gli indirizzi, bacini di affidamento coerenti con le economie di scala, operatori industriali in grado di tradurre questi indirizzi in azioni e di andare incontro ai bisogni dei territori.

## “GOVERNO” E INDIRIZZO DEL SERVIZIO: IL RUOLO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Negli ultimi 20 anni la regione Emilia-Romagna ha seguito un cammino in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato che la colloca oggi tra i territori più avanzati del Paese.

Sin dalla fine degli anni '90, il ruolo proattivo del legislatore regionale dell'Emilia-Romagna ha permesso di dare attuazione al disegno voluto dalla Legge Galli, delimitando gli ambiti territoriali ottimali, definendo le forme di cooperazione tra gli enti locali negli organi di regolazione territoriali (prima Agenzie d'Ambito provinciali, successivamente un' unica agenzia regionale, l'Agenzia territoriale dell'Emilia-Romagna per i Servizi Idrici e i Rifiuti - ATERSIR), nonché le funzioni ad essi assegnate, in un contesto nazionale in cui i ritardi e le negligenze delle Regioni nella perimetrazione degli ambiti e le resistenze degli enti locali all'avvio della “gestione unitaria” impedivano lo sviluppo industriale.

Le scelte operate dalla Regione e dagli enti locali hanno portato ad una riduzione della frammentazione gestionale: si è passati da 23 gestori specializzati e 54 gestioni in economia del 2003 agli attuali 8 gestori industriali, cui si aggiungono 2 fornitori di acqua all'ingrosso (Romagna Acque Società delle Fonti e SAVL, Società Acquedotto Valle del Lamone) e 2 gestioni in economia in Comuni montani, dotati di fonti idriche pregiate e in grado di assicurare obiettivi di tutela ambientale.

Scelte che hanno dato vita a gestioni territoriali di area vasta a controllo pubblico, con una ampia eterogeneità di assetti proprietari (società quotate, miste e *in house*) conformi alla normativa europea e nazionale per la gestione dei servizi pubblici locali. Una configurazione che deriva da scelte autonome e informate degli enti pubblici locali.

Svolgendo la propria funzione di organizzazione del SII, la Regione Emilia-Romagna ha delineato un percorso caratterizzato da un ambito unico regionale, regolato da un soggetto tecnico forte al servizio degli enti locali (ATERSIR), anticipando un modello a cui altre regioni hanno poi guardato con favore.

Una regolazione locale attenta e “terza” che, incentivando la qualità, l'efficienza e la sostenibilità della tariffa, ed assicurando al contempo una rappresentanza qualificata e competente degli interessi degli utenti e della proprietà pubblica, ha garantito il controllo sull'operato delle gestioni, pur salvaguardando l'autonomia imprenditoriale dei soggetti affidatari. Un modello incardinato, da un lato, su un forte ruolo pubblico di indirizzo nella programmazione degli interventi, nella determinazione della tariffa e nel controllo dei risultati, e dall'altro su una gestione affidata ad operatori dotati di capacità tecniche e organizzative, in grado di assicurare la provvista finanziaria necessaria, di gestire e organizzare l'intero ciclo che dalla progettazione porta all'entrata in esercizio delle opere, di investire in ricerca e innovazione, al fine di assicurare a tutti l'accesso ad un

servizio di buona qualità, ad un prezzo equo. Un sistema di regole e attori coerenti con il soddisfacimento dei bisogni dei territori

Quelle che seguono sono le tappe principali di questo percorso.

## 1999: LE FONDAMENTA DEL “GOVERNO” PUBBLICO SULL’ACQUA

Nel lontano 1999, con la L.R. n. 25/1999, la Regione Emilia-Romagna ha avviato un’ importante revisione organica della disciplina del sistema di governo e gestione del servizio idrico integrato per dare attuazione alla Legge Galli.

Venivano delimitati 9 ambiti territoriali ottimali di dimensione provinciale, definite le forme di cooperazione tra gli enti locali negli organi territoriali (9 Agenzie d’ambito), indicati i presupposti per l’organizzazione del servizio e richiesta l’adozione delle carte del servizio, come previsto dal D.P.C.M. del 29 aprile 1999.

La legge regionale istituiva anche una Autorità regionale indipendente per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani, al fine di garantire l'efficacia e l'efficienza dei servizi disciplinati, con particolare riguardo all'applicazione delle tariffe, alla valutazione della qualità dei servizi, nonché alla tutela degli utenti e dei consumatori. L’Autorità era chiamata ad assicurare la trasparenza sulle condizioni di svolgimento dei servizi, tramite un Osservatorio regionale che assicurava alle istituzioni, alle associazioni degli utenti e dei consumatori, informazioni sui servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani, attraverso la raccolta, l’elaborazione e la diffusione di dati statistici.

Venivano inoltre istituiti i Comitati consultivi degli utenti presso le Agenzie d’ambito per il controllo della qualità del servizio reso, attraverso l’acquisizione delle valutazioni degli utenti, la promozione di iniziative per la trasparenza e la semplificazione nell’accesso ai servizi, le verifiche sulla presenza di clausole vessatorie nei contratti di utenza, l’elaborazione delle statistiche su reclami, istanze e segnalazioni in ordine all’erogazione del servizio. I Comitati venivano quindi coinvolti nella predisposizione delle carte del servizio.

Accanto alla previsione di strumenti di partecipazione, trasparenza e controllo da parte degli utenti e per il tramite di una autorità indipendente, la legge regionale del 1999 sanciva un percorso chiaro di gestione del servizio secondo logiche industriali: l'organizzazione dei servizi pubblici doveva essere organizzata *“al fine di pervenire ad una gestione di tipo industriale secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, e di assicurare la tutela dell'ambiente e del territorio”*<sup>1</sup>.

Sulla scorta di questi indirizzi, gli enti locali hanno operato scelte che hanno condotto al superamento delle aziende speciali municipalizzate, costituite a partire dall’inizio del’900, divenute società di capitali votate alla gestione industriale del servizio anche al di fuori del territorio regionale.

---

<sup>1</sup> L.R. n.25/1999 Articolo 1, comma 1c.

## MODELLO DI GOVERNO E GESTIONE DEL SERVIZIO DELL'EMILIA ROMAGNA: INDUSTRIALE, CONTROLLATO, TRASPARENTE, PARTECIPATO, ATTENTO ALL'AMBIENTE



A NORMA CON LA LEGISLAZIONE VIGENTE

INDUSTRIALE

ATTENTO ALL'AMBIENTE

CONTROLLATO

TRASPARENTE

PARTECIPATO

1999: L.R. n.25/1999

Attuazione della Legge Galli

- delimitazione di 9 ambiti provinciali
- istituzione di 9 agenzie d'ambito
- salvaguardia delle gestioni conformi alla normativa
- organizzazione del servizio

Gestione del servizio secondo logiche industriali

- criteri di efficienza, efficacia ed economicità
- assicurare la tutela dell'ambiente e del territorio

Istituzione dell'Autorità indipendente regionale per la vigilanza dei servizi idrici

- concorrere all'efficacia e efficienza dei servizi
- vigilanza su applicazione delle tariffe
- valutazione della qualità dei servizi
- tutela degli utenti e dei consumatori

Costituzione dell'Osservatorio regionale sui servizi

- trasparenza e diffusione informazioni e dati

Presenza di Comitati consultivi degli utenti presso le Agenzie d'ambito

- controllo della qualità del servizio reso
- coinvolgimento nella predisposizione delle carte del servizio

Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche

## ANNI 2000: NASCE L'INDUSTRIA IDRICA

Gli attuali operatori dei servizi pubblici locali in Emilia-Romagna sono l'esito di una profonda trasformazione occorsa nell'ultimo ventennio: dalle aziende speciali e municipalizzate degli anni '90 alle moderne realtà dell'*in-house* industriale e alle *multi-utility*, in alcuni casi giunte sino alla quotazione in borsa.

Un percorso evolutivo, innescato dai cambiamenti dell'ambiente economico, del contesto organizzativo, dalla *governance* dei servizi, e non da ultimo, dall'evoluzione del loro ruolo di presidio territoriale, al servizio della collettività.

Una metamorfosi che parte dal contesto nel quale le aziende dei servizi pubblici locali operano, dall'uscita dall'alveo della pubblica amministrazione, dal restringimento delle finanze pubbliche, dalla necessità di approdare a corrispettivi che coprano i costi, di abbracciare logiche di efficienza ed efficacia. Una trasformazione che ha cambiato il DNA delle aziende municipalizzate

tramutandole in soggetti industriali in grado di coniugare un servizio di qualità e costi contenuti, in un delicato passaggio culturale dove gli utenti divengono clienti, soggetti attivi, che domandano servizi di qualità, ascolto e partecipazione alle scelte.

Un cambiamento ispirato dalle istituzioni comunitarie e interpretato dai governi nazionali, volto ad avere aziende più solide, di dimensioni più grandi e capaci di fare rete per affrontare le sfide del futuro, quali la crescente antropizzazione del Pianeta, le migrazioni e in particolare i cambiamenti climatici, che negli ultimi anni hanno assunto sempre più rilevanza alla luce di eventi estremi, con l'alternarsi di periodi siccitosi e alluvioni. Fenomeni che suggeriscono la necessità di porre l'ambiente al centro delle strategie e di realizzare investimenti volti ad accrescere la resilienza, a presidio delle infrastrutture e dei territori.

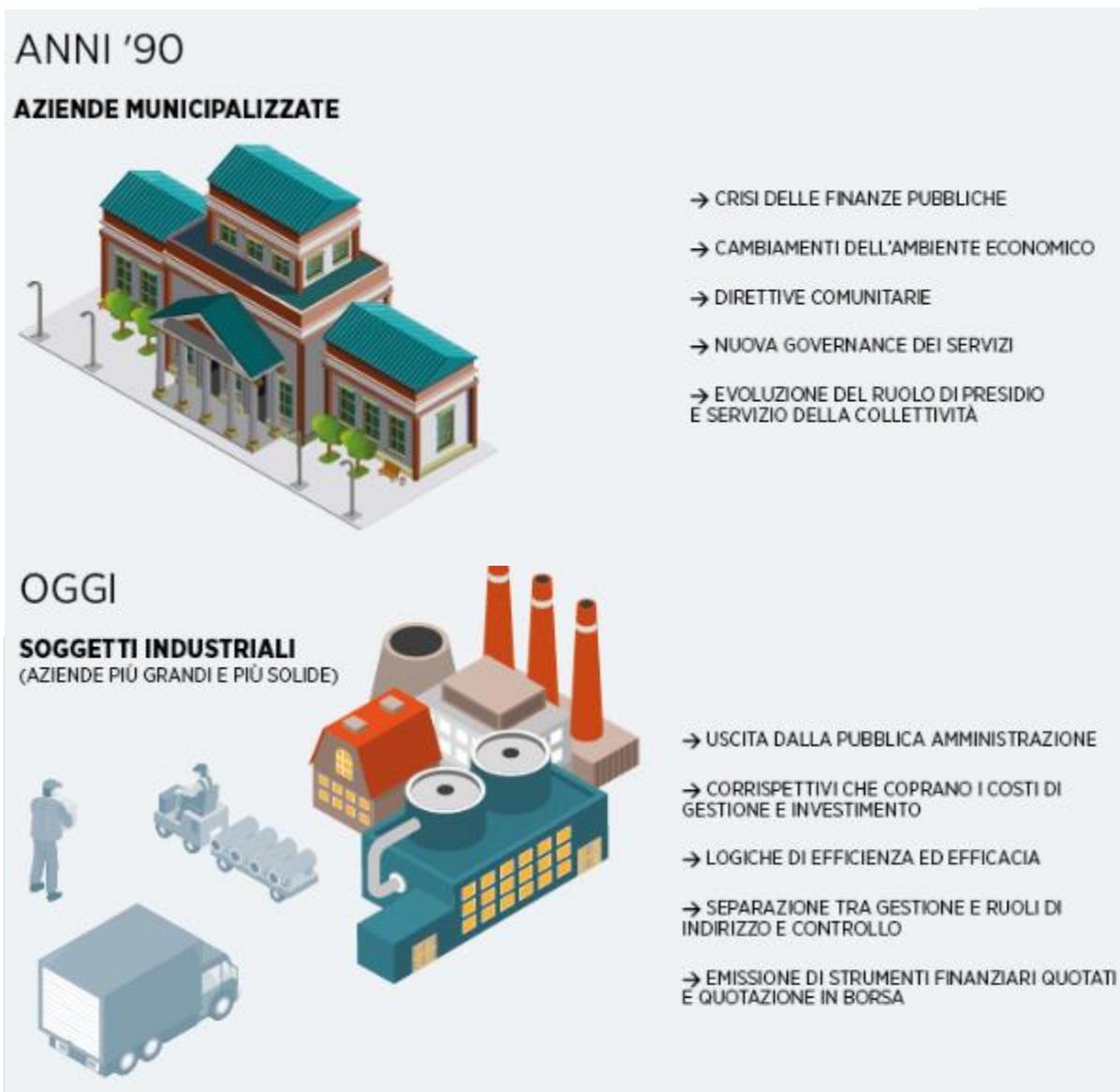
Le sfide del futuro richiedono un disegno industriale incardinato sulla regolazione indipendente, sul raggiungimento di dimensioni operative coerenti con le economie di scala e finanziarie, sulla responsabilità delle scelte di autoproduzione e/o di concorrenza per il mercato, sulla maturazione di una cultura organizzativa e manageriale adeguata alla gestione della complessità, sul fabbisogno di conoscenze necessario per progettare, realizzare e mantenere opere tecnologicamente avanzate, sulla garanzia del binomio autonomia/responsabilità nella gestione in un quadro chiaro, trasparente e esigibile di regole.

Nascono da questa visione le aziende quotate, che dopo una crescita locale, avvenuta tramite fusioni tra municipalizzate e tra società *multiutility* del territorio, giungono alla quotazione in borsa (Hera nel 2003 e quella dell'allora Eni nel 2007). Uno sviluppo coerente con il desiderio di trovare accesso ai mercati dei capitali, necessario a sostenere gli investimenti domandati dal territorio. Un modello di sviluppo che travalica i confini regionali<sup>2</sup> e che conduce a rinforzare la vocazione industriale di aziende dei territori.

---

<sup>2</sup> Nel 2010 la fusione di Eni con Iride, *multiutility* che opera nel territorio di Genova e Torino, porta alla nascita di IREN; Hera acquisisce Marche Multiservizi nel 2007, AcegasAps nel 2013 e Amga Udine nel 2014.

## IL CAMBIAMENTO E LA «NASCITA» DELLA GESTIONE INDUSTRIALE



Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche

## FORME DI GESTIONE E AFFIDAMENTI: UNA SCELTA INFORMATA E MOTIVATA

In materia di forme di gestione e affidamenti le Autorità d'ambito provinciali emiliano-romagnole hanno fatto scelte differenti sin dai primi anni Duemila. Tali scelte hanno dato vita a gestioni territoriali di area vasta a controllo pubblico, con una ampia eterogeneità di forme di gestione e assetti proprietari (private, miste e *in house*), conformi alla normativa europea per la gestione di servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Nel perimetro regionale si è passati da 23 gestori specializzati e 54 gestioni in economia del 2003, a 8 gestori industriali, cui si aggiungono 2 fornitori di acqua all'ingrosso (Romagna Acque Società delle Fonti e SAVL, Società Acquedotto Valle del Lamone) e 2 gestioni in economia. Tutti gli affidamenti sono legittimi, sebbene, anche in Emilia-Romagna, non mancano situazioni di Comuni che non hanno mai conferito ai legittimi affidatari i beni, le reti e gli impianti<sup>3</sup>.

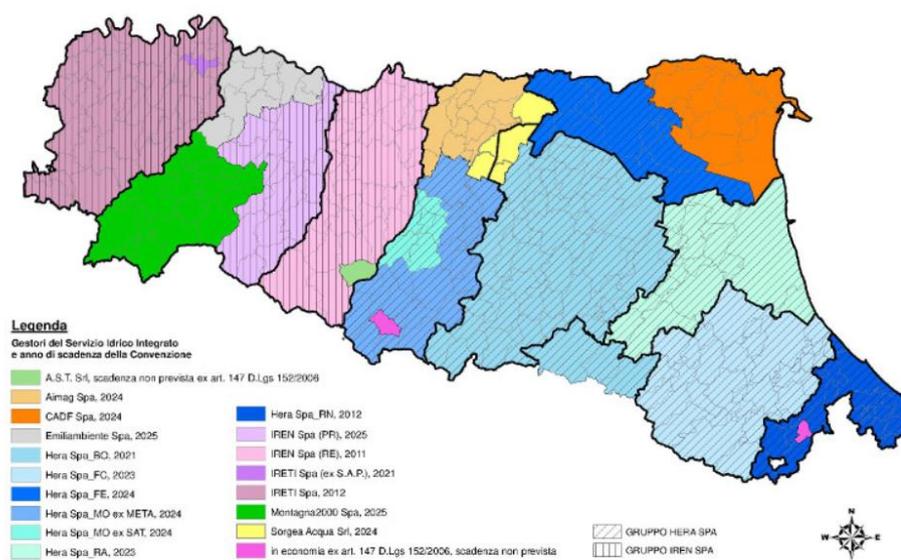
Una configurazione che deriva da scelte informate e motivate degli enti locali.

## I GESTORI DEL SERVIZIO IDRICO IN EMILIA-ROMAGNA

	<b>4 spa a capitale totalmente pubblico</b>
	<b>2 spa quotate</b>
	<b>1 spa a controllo pubblico e partecipata da capitale privato</b>
	<b>3 srl a totale capitale pubblico</b>
	<b>2 gestioni comunali in economia</b>

Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche

<sup>3</sup> È questo il caso, ad esempio, dei Comuni di Lizzano e Fanano.



Fonte: ATERSIR

In tutti i territori con affidamenti scaduti al 2011 (Piacenza, Reggio Emilia e Rimini) e attualmente in attesa di nuovo affidamento (“proroga tecnica”), è stata condotta una lunga riflessione riguardo all’adeguatezza del bacino territoriale, alla forma di gestione, agli obiettivi di qualità del servizio.

Un percorso che ha comportato confronti e valutazioni nei territori e con le comunità circa la forma di gestione, rappresentando un metodo delle scelte aperto e partecipativo. Discussioni e riflessioni che hanno richiesto tempo, giacché le scelte impegnano i territori per i successivi 25 anni.

Le forme di affidamento proposte dai Consigli locali<sup>4</sup> sono state subordinate alle valutazioni finali delle amministrazioni locali, assistite da studi di fattibilità al fine di permettere una scelta informata e consapevole. Tutti i percorsi, ivi compresi quelli di un ritorno alla gestione pubblica sono stati vagliati dagli enti locali nelle loro molteplici dimensioni di costo e beneficio.

Meritevole di menzione è l’esperienza del bacino di Reggio Emilia, in cui la “ripubblicizzazione” annunciata ha lasciato il passo ad una società mista, controllata dal pubblico, con l’apporto di competenze industriali da parte di un soggetto privato. Valutate le implicazioni per le finanze degli enti locali, la strada della ripubblicizzazione del servizio è apparsa non sostenibile. La scelta per la società mista è risultata preferibile perché in grado di offrire maggiori garanzie sulla capacità di reperire le risorse finanziarie necessarie per soddisfare i bisogni presenti e futuri del territorio.

Un percorso informato e partecipato che ha coinvolto i Forum provinciali per l’acqua, un tavolo di lavoro con le rappresentanze delle istituzioni, dei cittadini e delle associazioni, al quale sono state riportate le valutazioni, le informazioni e i dati per favorire una scelta consapevole. Un esempio di metodo delle scelte che non inficia la discrezionalità di cui l’amministrazione pubblica è depositaria

<sup>4</sup> Fa eccezione il Consiglio d’ambito di Rimini che non ha fatto una proposta ma ha lasciato la competenza al Consiglio d’Ambito.

ma che sostanzia un “metodo delle scelte” basato su doveri di trasparenza e intelligibilità: il metro con cui si misura la responsabilità delle amministrazioni locali.

In tutti i casi, da Reggio Emilia, a Piacenza, a Rimini, le scelte sono state informate e motivate, talvolta meditate e a tratti sofferte, ma sempre sorrette dal desiderio di mettere al centro i bisogni dei territori e di restituire una infrastruttura in buono stato alle generazioni future.

## LE SCELTE DEL CONSIGLIO D'AMBITO PER I BACINI CON AFFIDAMENTI SCADUTI

Bacino	Scelta
Piacenza	Affidamento del SII per la provincia di Piacenza ad un gestore unico selezionato tramite procedura di gara ad evidenza pubblica.
Reggio Emilia	Iniziale scelta per un affidamento in house. A seguito dello studio di fattibilità, individuazione di una società pubblico-privata, con selezione socio privato con gara.
Rimini	Affidamento del SII per il bacino di Rimini, ad eccezione del Comune di Maiolo, da conferire a società selezionata tramite procedura di gara ad evidenza pubblica.

*Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche*

Giova sottolineare come ad oggi in Emilia-Romagna non è presente nessuna azienda speciale, a conferma della difficoltà che tale forma giuridica incontra nella gestione di un servizio industriale. Tale forma societaria, promossa dalla PDL 52 attualmente in discussione in Parlamento, presenta infatti diverse criticità.

L'azienda speciale è sottoposta a vincoli che non si conciliano con le esigenze di flessibilità della gestione di un servizio industriale. In mancanza di un'assemblea dei soci, gli atti più importanti della vita aziendale, come l'approvazione dei bilanci (di esercizio, di previsione e il conto consuntivo) e il piano industriale, devono essere sottoposti all'approvazione dei consigli comunali richiedendo tempi lunghi.

Inoltre, la mancanza di autonomia del patrimonio aziendale rispetto a quella dell'ente locale azionista comporta una maggior difficoltà di accesso al credito.

## 2003: SI RINFORZA L'IMPEGNO PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE

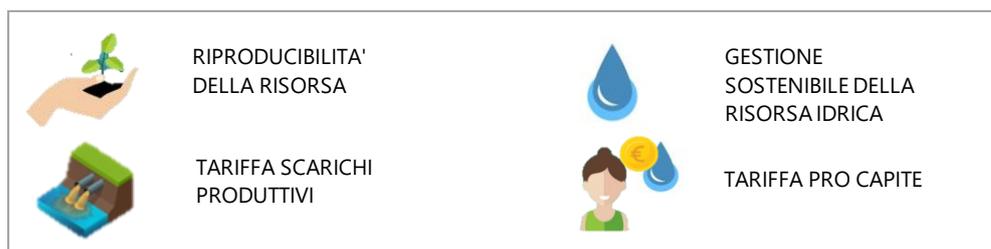
La L.R. n. 25/1999, così come poi modificata e integrata dalla L.R. n. 1/2003, ha posto le basi per lo sviluppo del modello di gestione del servizio idrico dell'Emilia-Romagna.

Con la L.R. n. 1/2003 gli obiettivi di un modello a forte impronta pubblica, imprenditoriale, controllato, trasparente e partecipato si completano con il rinforzo di un mandato per la tutela dell'ambiente: *"La Regione e le Agenzie di ambito, nell'esercizio delle proprie funzioni di governo delle risorse idriche intese come bene comune, perseguono l'obiettivo del mantenimento e della riproducibilità della risorsa, al fine di salvaguardare le aspettative delle generazioni future, la tutela dell'ambiente naturale e la qualità della vita dell'uomo, nell'ambito di politiche di sviluppo sostenibile e solidale"*<sup>5</sup>.

A partire da questa legge la Regione Emilia-Romagna ha condotto politiche di sviluppo sostenibile e solidale per la gestione e la tutela delle risorse idriche superficiali e sotterranee. Il Piano di tutela delle acque<sup>6</sup> (PTA) rappresenta il documento cardine di questa pianificazione sovraordinata.

Le iniziative illustrate sinteticamente nella grafica sottostante e descritte più ampiamente nei paragrafi seguenti illustrano i principali ambiti di intervento.

### L'EMILIA-ROMAGNA E LA TUTELA DELL'AMBIENTE



<sup>5</sup> L.R. n. 25/1999 Articolo 1, comma 3.

<sup>6</sup> Approvato dal Consiglio Regionale con delibera n. 40/2005.

2005

ADOZIONE DEL PIANO DI TUTELA  
 DELLE ACQUE

- Riduzione perdite di rete
- Riutilizzo delle acque reflue depurate
- Contenere i consumi idrici e ridurre i prelievi dalle falde



2005

DIRETTIVA CHE PREVEDE INDENNIZZO  
 AMBIENTALE IN FAVORE DI  
 COMUNITA'/UNIONI MONTANE



2006

METODO TARIFFARIO REGIONALE

- superamento formula tipo nazionale con metodo regionale per gli scarichi produttivi
- previsione della tariffa pro capite: più equa e volta al risparmio idrico ed ad un corretto uso dell'acqua



2007

GESTIONE GRADUALE DELLE ACQUE  
 METEORICHE DA PARTE DEI GESTORI  
 CON COSTI IN TARIFFA



2010

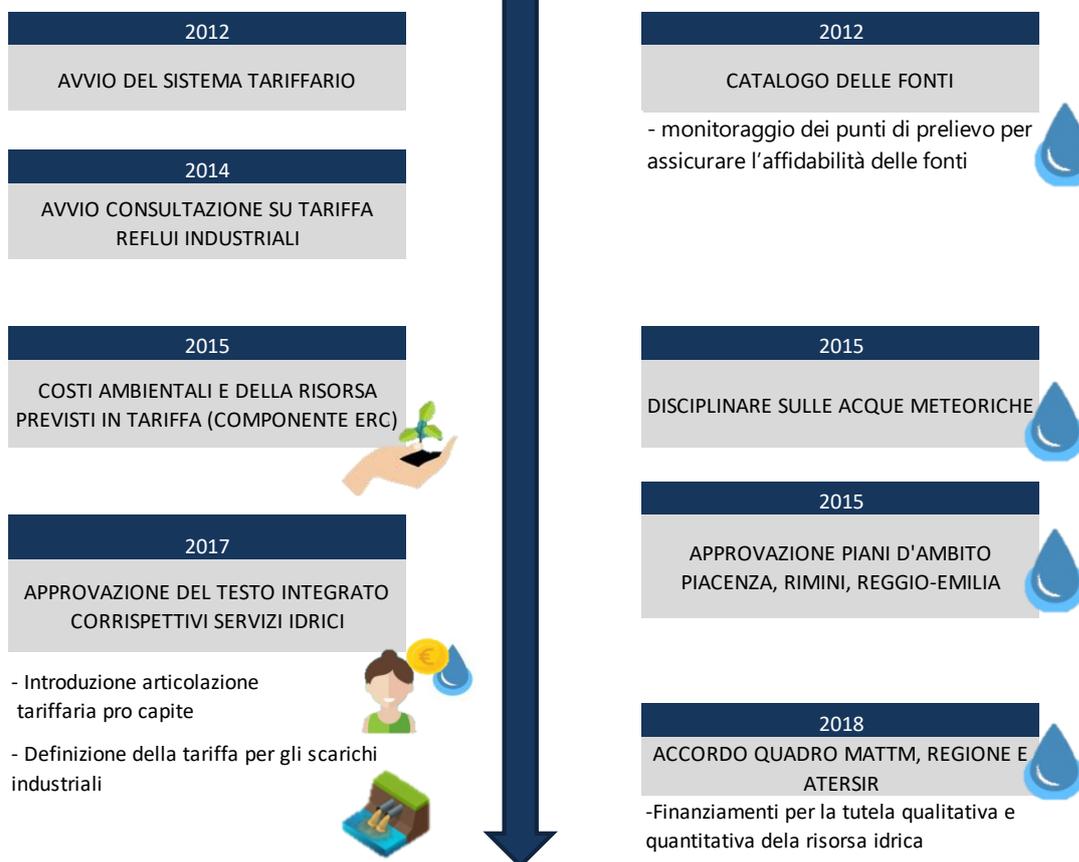
DEFINITI CRITERI OMOGENEI PER  
 CARATTERIZZAZIONE ACQUE REFLUE  
 INDUSTRIALI



2012

METODOLOGIA PER LA QUANTIFICAZIONE  
 DEI CONTRIBUTI PER LA  
 RIPRODUCIBILITA' DELLA RISORSA





Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

## LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA PER LA RIPRODUCIBILITÀ DELLA RISORSA

La L.R. n. 1/2003 introduce un obiettivo affidato alla Regione e alle Agenzie di ambito in ordine al perseguimento del mantenimento e della riproducibilità della risorsa idrica.

Gli effetti sull'ambiente, reali e potenziali, del prelievo complessivo di acqua da superficie e dal sottosuolo per l'erogazione del servizio idrico possono cagionare delle alterazioni (subsidenza, degrado dei suoli, aumento delle concentrazioni di inquinanti, minore disponibilità di acqua) che portano nel tempo ad una progressiva perdita di funzioni dell'ecosistema naturale ambientale, non più in grado di esercitare le azioni proprie di autodepurazione e protezione del suolo, rendendo necessarie costose azioni di ripristino.

La capacità di rigenerazione della risorsa da parte dei sistemi naturali può essere salvaguardata, con costi inferiori rispetto a quelli di interventi di emergenza o protezione, attraverso la corretta gestione preventiva della risorsa stessa.

Consapevole di tale problematica, già nel 2005 la Regione Emilia-Romagna ha emanato una direttiva<sup>7</sup> che prevede un indennizzo ambientale (determinazione dei costi ambientali) in favore delle Comunità/Unioni montane, destinato a iniziative in grado di sostenere la riproducibilità della risorsa idrica e finanziato dalla tariffa del servizio idrico integrato. Un impegno confermato nel 2012<sup>8</sup>, quando viene prevista una quota della tariffa da destinarsi a interventi di salvaguardia in area montana a favore della riproducibilità e della conservazione della risorsa.

Un approccio derivante dalla considerazione che boschi e foreste svolgono un'insostituibile azione di regolazione, garantendo una maggiore penetrazione delle acque nel sottosuolo, di purificazione delle acque, di controllo dell'erosione, e che, per la natura degli acquiferi regionali, l'alimentazione delle falde idriche di pianura può essere migliorata solo garantendo una corretta alimentazione dai bacini montani.

Attraverso questi provvedimenti la Regione ha interiorizzato l'esigenza di assicurare la riproducibilità della risorsa e offerto una metodologia per la quantificazione delle misure di compensazione<sup>9</sup>.

Tra il 2008 e il 2018 i contributi destinati a interventi a tutela della risorsa idrica nelle aree montane hanno raggiunto i 13 milioni di euro.

---

<sup>7</sup> D.G.R. n. 933/2005.

<sup>8</sup> D.G.R. n. 933/2012. La direttiva regionale stabilisce che la quantificazione dei contributi massimi annuali finanziabili per la tutela della risorsa idrica a favore delle Comunità/Unioni montane non può essere superiore all'1,5% dei costi operativi annui da piano economico finanziario del gestore. ATERSIR, in fase di attuazione, ha integrato questo vincolo stabilendo un limite massimo di incidenza dello 0,5% sulla tariffa agli utenti finali e una ripartizione delle risorse disponibili alle Unioni di Comuni sulla base dell'estensione territoriale nel limite massimo di 400 euro/kmq. La deliberazione del Consiglio d'Ambito n. 41/2014 ATERSIR ha approvato un disciplinare per la gestione dei contributi per la riproducibilità della risorsa idrica nel territorio montano, mentre la deliberazione del Consiglio d'Ambito n. 12/2016 ha individuato le aree sottese alle captazioni (pozzi, prese acque superficiali o sorgenti) e identificato le attività che non possono beneficiare del finanziamento e i casi di revoca dei contributi.

<sup>9</sup> Per la valutazione di tali costi la Regione Emilia-Romagna ha assunto una propria delibera che definisce le modalità con cui ATERSIR riconosce i contributi che possono essere concessi per la gestione delle aree sottese ai bacini idrici. Si tratta della D.G.R. n. 933/2012 "*Indirizzi e linee guida relative alla gestione delle aree sottese ai bacini idrici che alimentano i sistemi di prelievo delle acque superficiali e sotterranee nel territorio montano e delle aree di salvaguardia*". I costi ambientali e della risorsa saranno poi interiorizzati nel metodo tariffario idrico nazionale ARERA solo a partire dal 2015 (componente ERC della deliberazione ARERA n. 664/2015/R/IDR).

## CONTRIBUTI PER LA RIGENERAZIONE DELLA RISORSA QUANTIFICATI E APPROVATI

Annualità	Importo massimo finanziabile	Importo approvato
2008-2013*	3.431.553 €	3.064.320 €
2013-2014*	378.912 €	378.947 €
2015	2.426.446 €	2.403.360 €
2016	2.426.446 €	2.426.446 €
2017	2.426.446 €	2.409.405 €
2018	2.426.446 €	2.320.017 €
Totale	13.516.248 €	13.002.495 €

\*Risorse, precedentemente accantonate, che riguardano solo Bologna, Piacenza e Ravenna

Fonte: ATERSIR

### IL RIUTILIZZO DELLE ACQUE REFLUE

Il riutilizzo delle acque reflue depurate è una attività ancora poco diffusa in Italia, a causa di limiti restrittivi dei parametri qualitativi da rispettare a tutela della salute pubblica, ma dalle grandi potenzialità per la salvaguardia della risorsa idrica in termini di contenimento dei suoi prelievi dall'ambiente.

Al fine di assicurare il buon uso di una risorsa così preziosa com'è l'acqua, la Regione Emilia-Romagna ha inserito nel 2005 nel Piano di tutela delle acque (PTA)<sup>10</sup> il riutilizzo delle acque reflue recuperate quale misura prioritaria finalizzata a limitare il prelievo delle acque superficiali e sotterranee, a tutela delle acque dolci interne. Il Piano prevede un riutilizzo spinto in agricoltura delle acque reflue in uscita dagli impianti di depurazione localizzati in prossimità di aree agricole<sup>11</sup>.

Secondo le norme del PTA, il riutilizzo delle acque reflue recuperate da singoli depuratori o gruppi di depuratori è effettuato a seguito della redazione dei "piani di riutilizzo" elaborati dalle Agenzie di ambito territoriale ottimale (ora ATERSIR), congiuntamente ai titolari degli impianti di depurazione e delle reti di distribuzione<sup>12</sup>.

Sin dai primi anni 2000 si vengono altresì ad affermare acquedotti industriali capaci di fornire acqua per il riuso industriale in sostituzione della risorsa naturale. Si tratta di sistemi idrici capaci di migliorare la qualità delle acque reflue in uscita dagli impianti di depurazione attraverso tecniche di

<sup>10</sup> In attuazione dell'art. 104 del D.lgs. n. 152/2006, che ha sostituito l'art. 26 del D.lgs. n. 152/1999.

<sup>11</sup> Sono stati individuati 24 impianti di depurazione come prioritari, con una portata scaricata di circa 560.000 m<sup>3</sup>/giorno, di cui beneficiano circa 92.500 ettari.

<sup>12</sup> Delibera del Consiglio d'ambito n. 27/2015. A seguito del passaggio delle competenze dalle ex-AATO ad ATERSIR, l'agenzia ha portato avanti questo impegno sottoscrivendo l'Accordo di programma per il riutilizzo delle acque reflue recuperate provenienti dall'impianto di depurazione di Mancasale in comune di Reggio Emilia.

affinamento specifiche per poi reimmetterle in un sistema parallelo a quello per l'uso potabile al servizio delle industrie idro-esigenti (tintorie, lavanderie industriali)<sup>13</sup>.

Il recupero e riuso delle acque reflue costituisce una misura strategica per l'Emilia-Romagna, con una duplice funzione: da un lato recuperare una risorsa altrimenti non utilizzata e dall'altro migliorare la qualità delle acque superficiali.

## 2006: NASCE IL "NUOVO" METODO TARIFFARIO REGIONALE

Nell'ambito dei compiti di regolazione economica del servizio idrico integrato, nel 2006 la Regione Emilia-Romagna ha emanato un provvedimento riguardante la definizione della tariffa idrica.

Sin dal 1996 nei territori che avevano delimitato gli ambiti territoriali ottimali, istituito le autorità d'ambito e affidato la gestione unitaria del servizio idrico, la tariffa veniva definita secondo il cosiddetto Metodo normalizzato, disciplinato ai sensi del D.M. 1/8/1996. Un metodo da più parti criticato poiché presentava evidenti limiti: gli investimenti venivano riconosciuti in tariffa anche quando non realizzati, mancava una incentivazione al miglioramento della qualità del servizio, la sua applicazione era discrezionale, giacché consentiva di proiettare volumi in crescita al fine di comprimere le tariffe, con la conseguenza di scaricare sulle gestioni conguagli che le esponevano a squilibrio finanziario e difficoltà di accesso al credito. Lo stesso metodo inoltre prevedeva una remunerazione del capitale del 7%, fissa e scollegata rispetto alle condizioni di mercato.

Tra il 1996 e il 2011, le agenzie del Ministero dell'Ambiente, il Co.Vi.Ri, prima, e il Co.N.Vi.Ri, dopo, non sono riuscite ad aggiornare il Metodo Normalizzato, pur essendo tale obbligo espressamente previsto dalla Legge Galli. Una situazione che sin dai primi anni Duemila finiva per alimentare l'insoddisfazione sia degli operatori sia degli utenti, ponendo le premesse per la nascita dei Movimenti referendari che chiedevano l'abrogazione della "rendita sull'acqua".

Con queste premesse, riconoscendo le tante incoerenze di un metodo tariffario che non tutelava né le gestioni né gli utenti, nel 2006 la Regione Emilia-Romagna ha emanato un proprio metodo tariffario apportando i correttivi necessari per ovviare agli aspetti più critici<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> È il caso di Carpi (Modena) dove è in servizio un sistema in grado di erogare fino a 2.500 mc/gg a disposizione di alcune aziende e del territorio come contributo alla produzione o erogazione al servizio delle reti antincendio.

<sup>14</sup> D.P.G.R. n. 49/2006, integrato dal D.P.G.R. n. 274/2007.

## METODO NORMALIZZATO VERSUS METODO TARIFFARIO REGIONALE

Criticità Metodo normalizzato	Diverso Metodo regionale
Tariffe calmierate da proiezioni di volumi in crescita	Fattore di bilanciamento volto a correggere le differenze tra volumi previsti e volumi realizzati
Discrezionalità nell'applicazione del metodo	Modifica delle modalità di calcolo delle componenti di costo
Mancanza di incentivi al miglioramento della qualità	Fattore di performance complessiva
Limite di prezzo (price cap) con orizzonte temporale 1 anno	Limite di prezzo (price cap) con orizzonte temporale 5 anni
Remunerazione del capitale a tasso fisso e scollegata rispetto alle condizioni di mercato ("rendita" sull'acqua al 7%)	Remunerazione del capitale legata all'andamento del costo del denaro

Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche

## 2006: LA TARIFFA DI DEPURAZIONE PER GLI SCARICHI INDUSTRIALI

All'interno dell'elaborazione del metodo tariffario regionale del 2006<sup>15</sup> la Regione Emilia-Romagna è stata la prima regione ad aver elaborato un proprio metodo per il calcolo della tariffa di depurazione e fognatura degli scarichi delle attività produttive, superando la formula tipo nazionale del D.P.R. 24 maggio 1977 da più parti considerata inadeguata.

Il metodo regionale ha ridotto i margini di discrezionalità in capo ai gestori degli impianti e investito le Autorità d'ambito del compito di definire i parametri sulla base dei criteri dettati dalla legge regionale: la quota fissa del costo è stata basata sulla potenza depurativa impegnata, i coefficienti di costo legati alle caratteristiche dei singoli reflui industriali sono stati uniformati<sup>16</sup> e il costo del trattamento è stato rapportato alle concentrazioni di inquinanti riscontrate a livello di ambito territoriale o di sub-ambito, anziché di singolo impianto di depurazione, al tipo di trattamento di depurazione e alla qualità dei reflui.

Nel 2010, con la direttiva DGRER n. 2010/1480 la giunta regionale ha successivamente dettato gli indirizzi e i criteri tecnico-metodologici per uniformare le attività di caratterizzazione delle acque

<sup>15</sup> D.P.G.R. n. 49/2006, integrato dal D.P.G.R. n. 274/2007.

<sup>16</sup> Definita dal rapporto COD/BOD.

reflue industriali derivanti dagli insediamenti produttivi che recapitano in rete fognaria, attraverso metodologie omogenee tra i diversi gestori che operano nel territorio regionale, ai fini dell'applicazione della tariffa di fognatura e depurazione nell'ambito del servizio idrico integrato.

Con tali provvedimenti la Regione Emilia-Romagna ha anticipato la regolazione nazionale, che a fine 2017 ha disciplinato la tariffa per gli scarichi industriali<sup>17</sup>.

## 2006: LA QUALITÀ DEL SERVIZIO ENTRA IN TARIFFA

Tra le novità introdotte con il metodo tariffario regionale del 2006 vi è poi un esplicito legame tra gli sviluppi tariffari e il miglioramento di indicatori che misurano la qualità del servizio e l'impegno per la conservazione della risorsa, attraverso meccanismi di incentivazione/penalità.

La Regione Emilia-Romagna ha introdotto un indice aggregato di qualità del servizio, il cosiddetto fattore di "performance complessiva", declinato in un fattore di "qualità del servizio reso" e in un fattore di "performance ambientale", a partire da indicatori di performance quali il numero e la durata delle interruzioni del servizio, programmate e senza preavviso, l'efficacia del servizio di pronto intervento, indicatori del servizio di *customer care*, e indicatori ambientali quali le perdite di rete e la dotazione di risorsa idrica per usi civili.

Una regolazione della qualità che a distanza di molti anni verrà poi mutuata dalla regolazione ARERA<sup>18</sup>.

## 2007: LE ACQUE METEORICHE ENTRANO NEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

La gestione delle acque meteoriche di dilavamento è da sempre un tema oggetto di contenzioso tra gestori del servizio da un lato, chiamati a farsi carico delle conseguenze di precipitazioni sempre più abbondanti e dei costi conseguenti alla gestione, alla raccolta e alla depurazione delle prime acque di pioggia, e enti locali dall'altro. La materia del contendere sono i costi connessi alla gestione operativa (es. pulizia delle caditoie) e alla realizzazione e alla manutenzione degli impianti, laddove necessari (i.e. vasche di prima pioggia), poiché dovrebbe essere la collettività a farsi carico del costo. Quando non riconosciuti dalla tariffa del servizio idrico integrato, tali costi dovrebbero essere retrocessi direttamente dall'ente locale al gestore.

A fronte di questa situazione, l'Emilia-Romagna è stata l'unica regione che ha emanato una normativa che ha tentato di fare chiarezza sulla questione delle acque meteoriche già nel 2007 (articolo 5 della L.R. n. 4/2007). Con tale normativa, la Regione ha inteso chiarire in maniera definitiva i confini delle attività connesse alla gestione delle acque meteoriche, a fronte di un quadro normativo nazionale dove era evidente la mancanza di elementi di chiarezza e nel quale

<sup>17</sup> Delibera ARERA n. 665/2017/R/IDR.

<sup>18</sup> Delibera n. 655/2015/R/idr e Delibera n. 917/2017/R/idr.

decisioni di grande rilievo dovevano essere assunte dalle AATO sulla scorta di ambigue interpretazioni della legislazione vigente.

La Regione ha deciso che in Emilia-Romagna la gestione del servizio delle acque meteoriche di dilavamento è ricompresa nel servizio idrico integrato e i relativi costi sono computati nella tariffa del servizio di fognatura e depurazione. Non trovano riconoscimento in tariffa gli interventi di potenziamento, estensione e ampliamento delle infrastrutture di proprietà pubblica comunale, gli interventi di pronto intervento per situazioni di pericolo per la pubblica sicurezza o di grave disagio per la collettività discendenti da reti e infrastrutture private e le altre attività non ricomprese nella gestione delle acque meteoriche.

Più di recente, nell'espletamento delle proprie funzioni, ATERSIR ha redatto un disciplinare<sup>19</sup> al fine di omogeneizzare le attività di gestione delle acque meteoriche (raccolta, collettamento e allontanamento delle acque pluviali), prevedendo standard minimi di servizio da garantire. Il disciplinare annovera tra le attività ricomprese nella gestione delle acque meteoriche, quelle relative agli elementi infrastrutturali di proprietà pubblica comunale, quali la manutenzione straordinaria, non programmata e programmata delle reti bianche, dei manufatti di scarico, delle caditoie stradali e relativi pozzetti, degli impianti di sollevamento e delle vasche di prima pioggia e laminazione e il pronto intervento<sup>20</sup>. La determinazione dei costi da inserire nella tariffa del servizio idrico integrato è sostanzialmente connessa alle attività previste nel disciplinare e, per alcune, alle rispettive frequenze di svolgimento nonché sulla capienza tariffaria<sup>21</sup>.

## 2008: TARIFFA PRO CAPITE E LA TUTELA DELLA RISORSA IDRICA

Nel Piano di tutela delle acque, tra le misure per il conseguimento del risparmio idrico nel settore civile, la Regione Emilia-Romagna ha previsto l'adozione di politiche tariffarie incentivanti. Si tratta della tariffa pro-capite, una tariffa che risponde all'esigenza di tenere conto della composizione del nucleo familiare al fine di incentivare l'utilizzo accorto della risorsa idrica secondo il principio "chi inquina paga" o meglio "chi spreca paga"<sup>22</sup>. Viene dunque disegnata una tariffa più equa, che

---

<sup>19</sup> Delibera di Consiglio d'ambito n. 69/2015.

<sup>20</sup> Sono escluse dal servizio, se non ricomprese in altro atto o convenzione specifica, la realizzazione di nuove opere, il potenziamento ed adeguamento di quelle esistenti, la gestione di reti e infrastrutture private, di fossi e canali di scolo, la gestione dei corpi idrici superficiali, la gestione di canali e impianti di consorzi privati o di bonifica, i sistemi di drenaggio posti all'interno di parchi e giardini pubblici, la gestione delle aree temporaneamente esondabili in modo controllato, l'attività specifica di sorveglianza e verifica dello stato di conservazione dei punti di drenaggio, interventi di sistemazione delle aree a valle del punto di scarico, lo spazzamento superficiale dei punti drenaggio, le attività relative alla gestione della viabilità stradale, le attività di controllo sull'anomala presenza di acqua sulla sede stradale compresi i sottopassi, servizi di derattizzazione e disinfestazione delle reti pluviali.

<sup>21</sup> Al momento dell'approvazione del disciplinare da parte di ATERSIR, il servizio per gli ambiti di Bologna e Rimini era gestito sulla base di appositi disciplinari tecnici, mentre per Ravenna, Modena, Reggio Emilia e Piacenza era già ricompreso in maniera più o meno esplicita nelle convenzioni di affidamento del servizio idrico. Laddove il servizio di gestione delle acque meteoriche non veniva espletato precedentemente, i gestori idrici ne hanno avviato gradualmente la gestione a partire dal 2016.

<sup>22</sup> Le fasce di consumo vengono definite applicando dei moltiplicatori che tengono conto delle economie di scala ottenibili all'interno dei nuclei familiari.

distribuisce in modo più efficace i costi del servizio, incentiva l'uso parsimonioso di una risorsa scarsa e ne previene lo spreco.

L'applicazione della tariffa pro-capite ha iniziato ad essere applicata in Emilia-Romagna a partire dal 2008: il Metodo regionale ne ha stabilito la graduale estensione a tutto il territorio regionale, con lo scopo di raggiungere gli obiettivi indicati dal PTA<sup>23</sup>.

Nel 2012, la Regione Emilia-Romagna ha inoltre promosso uno studio approfondito sull'applicazione della tariffa *pro-capite* del servizio idrico integrato al fine di valutare la sostenibilità economico-finanziaria e l'equità distributiva della nuova articolazione delle fasce di consumo nel Comune di Ferrara<sup>24</sup>.

Sul territorio nazionale la diffusione di questo tipo di articolazione tariffaria è rimasta sino ad oggi limitata e solo di recente, con la riforma dell'articolazione tariffaria per le utenze civili, l'Autorità nazionale di regolazione<sup>25</sup> ha introdotto l'obbligo di adozione di una tariffa commisurata al numero dei componenti a partire dal 2018.

## 2008: IL SOSTEGNO AL DISAGIO ECONOMICO E SOCIALE

La tariffa sociale è un contributo che viene garantito alle utenze deboli, assicurando l'erogazione della quantità d'acqua necessaria alle funzioni di base, ad un costo limitato. Gli oneri di tale tariffazione sociale sono ripartiti in bolletta tra tutti gli utenti del servizio idrico, realizzando quindi un concreto approccio solidaristico.

L'Emilia-Romagna è stata tra i primi territori sensibili al tema del disagio economico e sociale prevedendo forme di sostegno.

In origine la tariffa sociale poteva essere prevista o meno, sulla base delle scelte operate dalle Autorità d'ambito: sin dal 2008 l'Emilia-Romagna è stata l'unica regione a definire una metodologia generale per l'applicazione della tariffa sociale<sup>26</sup>, delegandone l'attuazione agli ambiti territoriali.

Le Autorità d'Ambito potevano prevedere la costituzione di un fondo, alimentato tramite una maggiorazione tariffaria non superiore all'1%, da applicare a tutte le utenze, volto a finanziare i contributi concessi alle famiglie che versavano in condizioni di difficoltà economica<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Nello specifico, già nel 2008, l'ATO 5 (Bologna) aveva avviato l'applicazione della tariffa pro capite per le utenze domestiche in via sperimentale in 9 Comuni (Comuni di Baricella, Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Castel Maggiore, Galliera, Imola, Monte S.Pietro, Pianoro e S.Giorgio di Piano), per poi estenderla nel 2009 alla quasi totalità dei Comuni della Provincia, così come l'ATO 4 (Modena) dove la tariffa pro-capite è stata applicata inizialmente in 5 Comuni, mentre nell'ATO 7 (Ravenna) la tariffa pro-capite veniva applicata nel Comune di Faenza.

<sup>24</sup> "Studio relativo all'applicazione della tariffa pro-capite del servizio idrico integrato", Regione Emilia-Romagna (Direzione generale Ambiente e Difesa del Suolo e della Costa – Struttura di regolazione economica, valutazione e monitoraggio dei servizi pubblici ambientali) e Autorità di Ambito Ottimale di Ferrara, gennaio 2012.

<sup>25</sup> Deliberazione ARERA n. 665/2017/R/idr.

<sup>26</sup> Delibera di giunta n. 560/2008.

<sup>27</sup> Erano state fissate due classi di aventi diritto all'agevolazione: alla prima, che comprendeva le utenze con ISEE

L'Autorità d'ambito di Modena, già nel 2008, aveva previsto la costituzione del fondo che si concretizzava in un sostegno alle famiglie in difficoltà, erogato direttamente in bolletta o attraverso l'ente locale.

L'attenzione alle utenze deboli è stata più di recente trasferita ad ATERSIR, che ha individuato all'interno della tariffa del servizio idrico le risorse per iniziative di sostegno in favore delle utenze economicamente e socialmente disagiate<sup>28</sup>.

Al fine di disciplinarne l'utilizzo ATERSIR ha approvato nel 2014 un regolamento unico per il finanziamento delle agevolazioni tariffarie alle utenze deboli del servizio idrico integrato, valido su tutto il territorio regionale, superando le diverse modalità precedentemente applicate<sup>29</sup>.

Attraverso la tariffa sociale, ATERSIR ha destinato, tra il 2013 e il 2017, oltre 14 milioni di euro a sostegno delle famiglie in condizioni di disagio. L'ammontare delle risorse destinate è cresciuto nelle annualità 2016 e 2017 al fine di rispondere al numero di richieste in aumento pervenute.

Una testimonianza del desiderio di mantenere elevati standard del servizio e dell'impegno a non lasciare indietro le famiglie in difficoltà.

#### **BONUS IDRICO: IMPORTI DESTINATI ALLE AGEVOLAZIONI**

2013	2014	2015	2016	2017	TOTALE
2.030.032 €	2.176.819 €	2.176.819 €	4.025.000 €	4.025.000 €	<b>14.433.670 €</b>

Fonte: ATERSIR

A partire dal 2018, l'Autorità nazionale (ARERA), ha introdotto la disciplina del bonus sociale idrico nazionale<sup>30</sup>, con l'intenzione di armonizzare i criteri per l'erogazione del contributo economico e per l'accesso sull'intero territorio nazionale, lasciando agli Enti di governo d'ambito la facoltà di affiancare a tale agevolazione un bonus integrativo locale.

---

inferiore a 2.500 euro/anno, spettava il 60% del Fondo, mentre alla seconda, con un livello ISEE fino ad un massimo fissato dall'AATO su valori compresi tra 5 mila e 10 mila euro/anno, spettava il restante 40% del gettito complessivo.

<sup>28</sup> Si tratta del fondo nuovi investimenti (FONI), di cui alla delibera ARERA n. 585/2012/R/idr (Art. 7 e comma 42.1 dell'Allegato A), che il metodo nazionale prevedeva potesse essere utilizzato, almeno in parte, per politiche di sostegno utenze domestiche in condizioni di documentato disagio economico.

<sup>29</sup> Con la delibera di Consiglio d'ambito n. 38/2014 è stata definita la quota del FONI da utilizzare per il finanziamento delle agevolazioni tariffarie a carattere sociale e sono stati definiti i soggetti beneficiari, ovvero tutti gli utenti domestici con un contratto di fornitura diretto o condominiale, se con indicatore ISEE inferiore o uguale a 10 mila euro. Dal 2014 al 2017 è stato previsto un importo massimo di 60 euro per ogni componente del nucleo familiare (fino ad un massimo di 8 componenti) in presenza di situazioni di massimo disagio economico-sociale caratterizzate da un indicatore ISEE minore o uguale a 2.500 e di 40 euro di importo massimo a componente familiare per nuclei con ISEE tra 2.500 e 10.000 euro

<sup>30</sup> Delibera ARERA n. 897/2017/R/idr.

A fronte di un bonus nazionale che copre la sola quota variabile di acquedotto, riferita ad un consumo di 50 litri per abitante al giorno (18,25 metri cubi l'anno, il cosiddetto quantitativo minimo vitale), ATERSIR ha previsto un bonus integrativo locale, che permette di riconoscere una agevolazione che copre anche il 50% della corrispondente tariffa variabile di fognatura e di depurazione<sup>31</sup>.

## IL SOSTEGNO ALLE UTENZE IN DISAGIO ECONOMICO E SOCIALE



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

<sup>31</sup> Delibera di Consiglio d'ambito n. 45/2018.

## 2009: L'AUTORITÀ REGIONALE DISCIPLINA LE CARTE DEL SERVIZIO E I RIMBORSI AUTOMATICI

L'attenzione alla qualità del servizio ha un suo primo naturale riferimento nel contenuto delle Carte del servizio, lo strumento attraverso il quale le gestioni sono tenute a garantire livelli di servizio ai propri utenti con riferimento agli standard specifici e generali delle prestazioni. I contenuti e gli standard minimi delle Carte del servizio sono stati postulati sin dalla fine degli anni '90<sup>32</sup>.

Su queste basi, in Emilia-Romagna, l'Autorità regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani ha provveduto, a partire dal 2006 e fino alla sua soppressione nel 2011, a elaborare atti di indirizzo per l'adozione della Carta del servizio pubblico e a disciplinarne il contenuto.

Con un documento del gennaio 2009, l'Autorità ha definito uno schema tipo articolato in principi ed indicatori generali e specifici del servizio, valevoli sia per servizio idrico che per quello di raccolta e smaltimento dei rifiuti, e in indicatori specifici per ciascun servizio erogato (il compito è oggi assegnato ad ATERSIR).

Con tale provvedimento, l'Autorità regionale di vigilanza è riuscita a predisporre standard generali e specifici e a fissare dei livelli minimi delle prestazioni da garantire, più stringenti rispetto a quelli previsti dagli altri schemi-tipo regionali, in modo da integrare il D.P.C.M. 29/4/1999 ed armonizzare le differenti Carte del servizio presenti sul territorio regionale, prevedendo rimborsi automatici in caso di violazioni degli standard. I gestori erano tenuti a pubblicare a cadenza annuale un Rapporto sulla qualità del servizio e sul grado di soddisfazione dell'utenza, contenente una valutazione dei risultati conseguiti e il rispetto degli standard indicati nella Carta del servizio.

---

<sup>32</sup> D.P.C.M. 27/1/1994 e D.P.C.M. 29/4/1999.

**QUALITA' DEL SERVIZIO 2009-2015 : TRA LE POCHE REGIONI CHE HANNO ADOTTATO SCHEMI TIPO DI CARTA DEL SERVIZIO L'EMILIA-ROMAGNA HA FISSATO STANDARD DA GARANTIRE PIU' STRINGENTI**

PRINCIPALI INDICATORI	LOMBARDIA	EMILIA- ROMAGNA	FRIULI- VENEZIA GIULIA	LAZIO
<b>Avvio</b>				
Tempo di esecuzione dell'allacciamento (giorni)	si*	15-45	15-45	30
Tempo per l'attivazione della fornitura (giorni)	si*	7	7	9
Tempo per l'allaccio alla pubblica fognatura (giorni)	si*	30	30	si*
<b>Customer care</b>				
Tempo di attesa medio agli sportelli (minuti)	si*	20	20	30
Tempo di attesa massimo agli sportelli (minuti)	si*	30	30	60
Tempo per le rettifiche di fatturazione (giorni)	si*	30	40	30
Tempo di risposta ai reclami scritti senza sopralluogo (giorni)	30	20	20	30
<b>Qualità tecnica</b>				
Durata massima delle sospensioni programmate (ore)	24	12	12	24
Percentuale di chilometri sottoposti annualmente a ricerca per	si*	8%	-	-
Caratteristiche chimico-fisiche acqua potabile	si	si	si	-
<b>Rimborso per mancato rispetto standard</b>	si*	30	30	si*

\* dimensione di qualità prevista ma non quantificata

Fonte: elaborazioni REF Ricerche

La qualità contrattuale del servizio, relativa ai rapporti tra il gestore e i propri clienti<sup>33</sup>, è stata disciplinata a livello nazionale da ARERA a fine 2015<sup>34</sup>: indicatori e standard generali e specifici minimi e uniformi sono stati estesi a tutto il territorio nazionale a partire dal secondo semestre del 2016.

L'impatto per le gestioni a livello italiano è stato tutt'altro che secondario, come dimostrano situazioni non infrequenti di mancata adozione della Carta del servizio, in particolare per le gestioni dirette del Mezzogiorno, e il diffuso ricorso alle deroghe, con tempistiche dilazionate in ragione degli sforzi organizzativi per adottare gli standard ed assicurarne il rispetto. Le difficoltà sono state senza dubbio maggiori per i gestori di minori dimensioni e per le aziende mono-servizio.

Nessuna deroga ha interessato i territori dell'Emilia-Romagna, laddove peraltro vi sono operatori che hanno intrapreso percorsi di miglioramento, assicurando standard superiori. Tra le migliori pratiche nazionali rientrano gli ambiti territoriali di Bologna e Modena, nei quali il gestore di

<sup>33</sup> Riguarda diversi aspetti del rapporto tra gestore e utente, dai tempi di preventivazione e di realizzazione di allacci o lavori, alle attività di misurazione e fatturazione, fino alla gestione della relazione con i clienti tramite *call center* e sportelli territoriali.

<sup>34</sup> Delibera n. 655/2015/R/idr.

riferimento si è impegnato ad assicurare standard più elevati pressoché per la totalità degli indicatori monitorati, senza costi operativi aggiuntivi in tariffa<sup>35</sup>.

Per questi territori, ATERSIR ha avviato un procedimento che prevede il riconoscimento di premi legati al raggiungimento di standard migliorativi rispetto ai minimi previsti dalla regolazione per 32 indicatori: gli standard così adottati dal gestore sono divenuti parte di un impegno contrattuale delle gestioni nei confronti degli utenti ed eventuali scostamenti dagli stessi comportano l'applicazione di penalità e il riconoscimento di rimborsi automatici alle utenze.

## L'EMILIA-ROMAGNA E LA QUALITA' DEL SERVIZIO



1999

SCHEMA GENERALE PER LA  
 PREDISPOSIZIONE DELLA CARTA DEL  
 SERVIZIO IDRICO



1999

OBBLIGO ADOZIONE CARTE DEL  
 SERVIZIO DA PARTE DELLE AUTORITA'  
 D'AMBITO

2006

METODO TARIFFARIO REGIONALE

- legame tra gli sviluppi tariffari e il miglioramento di indicatori di qualità del servizio (meccanismo premi/penalità)

2009

SCHEMA TIPO REGIONALE PER LA  
 QUALITA' DEL SERVIZIO

- integrazione D.P.C.M. del 1999
- armonizzazione sul territorio regionale
- standard più stringenti di quelli di altri schemi tipo regionali
- indennizzi automatici
- rapporto annuale sulla qualità del servizio e sul grado di soddisfazione dell'utenza

<sup>35</sup> Nel più ampio panorama nazionale standard di qualità superiori ai minimi sono stati proposti e adottati per lo più dalle realtà di maggiori dimensioni. I territori in cui sono stati adottati standard migliorativi sono, insieme all'Emilia-Romagna, la Toscana, la Lombardia e il Lazio.



FINE 2015

REGOLAZIONE DELLA  
QUALITÀ CONTRATTUALE

- armonizzazione sul territorio nazionale
- standard e livelli minimi da garantire uguali per tutti
- indennizzi automatici
- meccanismo premi-penalità

FINE 2017

REGOLAZIONE DELLA  
QUALITÀ TECNICA

- macroindicatori e obiettivi da perseguire uguali su tutto il territorio nazionale
- meccanismo premi-penalità



2016

NESSUNA DEROGA E STANDARD  
SUPERIORI PER BACINI DI MODENA E  
BOLOGNA

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

## 2011: LA CONOSCENZA DELLE RETI A SUPPORTO DELLA PIANIFICAZIONE

La qualità della pianificazione è uno snodo centrale nell'orientare l'efficacia e l'efficienza delle scelte di investimento per il servizio idrico e della loro capacità di rispondere alle criticità presenti nei territori. Una adeguata attività di ricognizione dei fabbisogni consente di gerarchizzare gli interventi e di orientare gli sforzi e le risorse disponibili per massimizzare il benessere sociale.

Il settore idrico a livello nazionale si caratterizza per livelli di conoscenza dello stato delle infrastrutture differenziati. Una ricognizione dei Programmi degli interventi dei gestori italiani svolta dall'Autorità nazionale, tra il 2015 e il 2016, ha documentato una conoscenza di reti e impianti ancora carente. Un quarto delle gestioni denuncia un'imperfetta conoscenza delle caratteristiche e dello stato fisico delle infrastrutture di acquedotto, fognatura e depurazione. Solo in sporadici casi la documentazione che accompagna la proposta tariffaria può essere considerata una rappresentazione fedele e "adeguata" dello stato delle infrastrutture.

In Emilia-Romagna la L.R. n. 23/2011 ha previsto la costituzione di un unico sistema informativo a livello regionale delle reti e degli impianti del servizio idrico integrato e degli interventi per il loro adeguamento e sviluppo, nonché la definizione delle relative modalità di implementazione ed aggiornamento da parte della Regione. Data la natura demaniale delle infrastrutture idriche per la loro funzione di interesse pubblico, la Regione ha ritenuto fondamentale una conoscenza esatta, accurata, completa ed aggiornata delle stesse. I gestori idrici operanti nel territorio regionale, indipendentemente dalla tipologia di affidamento e dalla loro natura giuridica, sono tenuti a dotarsi di adeguati strumenti informatici e obbligati a fornire gli elementi conoscitivi infrastrutturali, così come previsti dalla direttiva D.G.R. n. 2087/2015, per l'implementazione del sistema informativo regionale, pena la comminazione di una sanzione.

Un sistema informativo a supporto della formulazione, implementazione, monitoraggio e valutazione dell'efficacia degli strumenti di pianificazione e delle politiche regionali in materia ambientale e di servizi pubblici locali, poiché una buona pianificazione non può prescindere da una completa conoscenza delle infrastrutture.

Grazie al lavoro svolto negli ultimi anni è stata realizzata una cartografia regionale nell'ambito del Sistema Informativo Territoriale.

La Regione Emilia-Romagna anche in questo caso si è dimostrata lungimirante e depositaria di una *best practice* che permette una conoscenza affidabile, adeguata e completa delle infrastrutture grazie all'ausilio di nuove tecnologie, portando ancora una volta i gestori a compiere sforzi a beneficio dei territori.

## **2011: NASCE ATERSIR, COMPETENZA A SUPPORTO DELL'INDIRIZZO PUBBLICO**

Sino al 2010 la regione Emilia-Romagna era suddivisa in 9 ambiti territoriali ottimali (ATO) coincidenti con i confini amministrativi delle Province, ciascuno con a capo una corrispondente Autorità d'ambito (AATO)<sup>36</sup>. In seguito alla soppressione delle vecchie AATO, per effetto della Legge n. 42/2010, la Regione Emilia-Romagna è stata tra le prime a dar corso al loro scioglimento e a dar vita ad un nuovo assetto territoriale, incardinato su un unico ambito regionale. Una scelta che ha anticipato il modello a cui altre regioni stanno tendendo e che ha richiesto il superamento dei presidi locali a favore di una visione maggiormente unitaria e coordinata nella gestione del servizio idrico e dei rifiuti, capace di informare e di portare a sintesi le istanze del territorio.

Nel 2011<sup>37</sup>, la Regione ha così individuato un unico ATO con delimitazione corrispondente al territorio regionale e affidato la regolazione e l'organizzazione per l'esercizio associato delle funzioni pubbliche relative al servizio idrico integrato e al servizio di gestione dei rifiuti urbani all'Agenzia Territoriale dell'Emilia-Romagna per i Servizi Idrici e Rifiuti (ATERSIR).

---

<sup>36</sup> L.R. n. 25/1999.

<sup>37</sup> L.R. n. 33/2011.

Nel passaggio dalle 9 Autorità d'ambito ad ATERSIR la Regione ha indicato come beneficio anche la riduzione dei costi, con un processo di razionalizzazione che ha condotto al risparmio di circa un milione di euro di costi operativi<sup>38</sup>, pur con un aumento negli anni delle competenze e degli ambiti presidiati dall'Agenzia.

Data la strategicità che il ruolo dell'ente di governo d'ambito riveste nella regolazione locale del servizio idrico, ATERSIR è stata costituita nella forma dell'Agenzia, con un mandato forte e con una struttura organizzativa in grado di mettere a sistema le competenze presenti nelle precedenti autorità d'ambito.

Una struttura tecnico-operativa di livello, in grado di affiancare il decisore "politico" locale, aperta al dialogo con tutti i soggetti interessati, in primis gli utenti, attraverso il Comitato Consultivo degli Utenti e dei portatori di interesse all'uopo istituito presso l'agenzia.

In continuità con quanto previsto dalla L.R. n. 25/1999, la legge regionale istitutiva di ATERSIR<sup>39</sup> ha previsto questo organismo, nato per garantire un efficace sistema di tutela degli utenti del Servizio Idrico Integrato e del Servizio di Gestione dei Rifiuti Urbani. Il Comitato è coinvolto nell'organizzazione e gestione dei servizi e ha tra le proprie attribuzioni il controllo sulla qualità del servizio resa e la gestione dei contenziosi con gli utenti.

Al fine di valorizzare le peculiarità territoriali, ATERSIR opera oggi su due livelli a cui competono funzioni distinte di governo.

Le funzioni di primo livello sono esercitate dal Consiglio d'ambito, che opera con riferimento all'intero ambito territoriale regionale con una apposita tecnostruttura ed è partecipato da un rappresentante per ciascuno dei 9 Consigli locali.

I Sindaci partecipano, in rappresentanza delle comunità locali, agli organi di secondo livello, i 9 Consigli locali provinciali, e decidono gli indirizzi che vanno a disegnare il profilo del servizio idrico e dei rifiuti per ciascun sub-ambito e quindi per l'intero territorio regionale.

In sede locale vengono discusse le attività di pianificazione, regolazione e controllo a livello di ambito territoriale provinciale, inclusa la definizione dei bacini di gestione e la proposta della modalità di affidamento. I Consigli provinciali permettono di avvicinare il controllo sulle politiche ai cittadini, assicurare che i territori siano parte attiva nelle decisioni e negli indirizzi, attraverso il costante dialogo, la condivisione e la co-progettazione. I Consigli locali approvano i piani degli investimenti, e la possibilità di tutti i Comuni di trovare compiuta rappresentanza all'interno di tali organi, in un dialogo aperto e costante orientato alla risoluzione dei conflitti e al prevalere dell'interesse pubblico, contribuisce ad assicurare un equilibrio tra le diverse posizioni e coesione intorno alle scelte assunte.

A livello locale sono previsti inoltre organismi di partecipazione chiamati "Consulte locali"<sup>40</sup>. Si tratta di organi di consultazione a beneficio dei Consigli locali, cui partecipano le rappresentanze

---

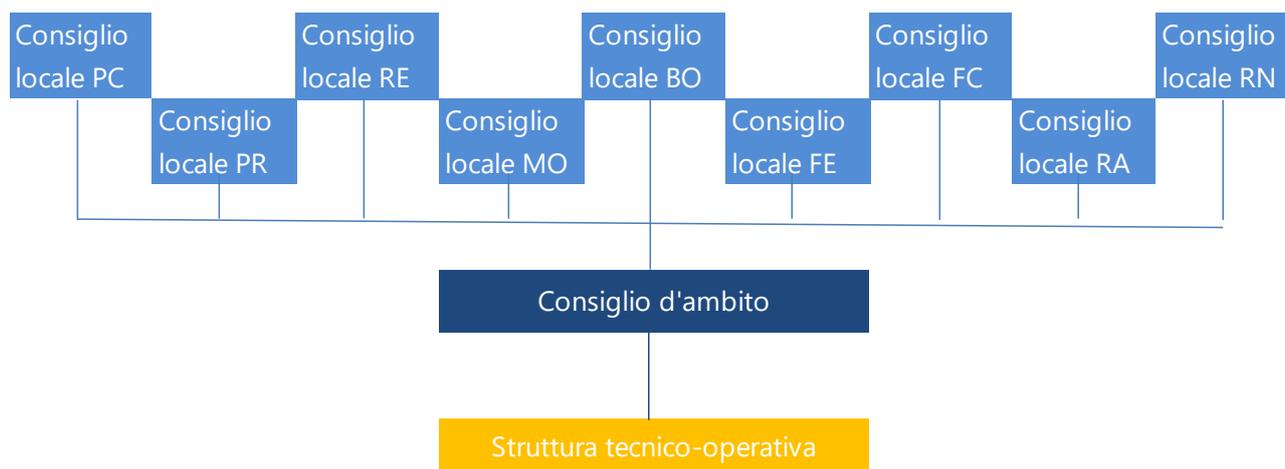
<sup>38</sup> Il costo massimo per le Ex AATO previsto con DGR per l'anno 2011 era di 4,8 milioni di euro, il DGR per l'anno 2013 prevedeva un costo massimo per ATERSIR di 3,9 milioni di euro.

<sup>39</sup> L.R. n. 23/2011 art. 15 comma 4.

<sup>40</sup> Sono costituite ai sensi della L.R. n. 23/2011 art. 8 comma 9 e consentono la partecipazione dei

delle imprese e dei lavoratori, l'associazionismo sociale e ambientale, le associazioni dei consumatori e degli utenti del servizio.

## LA STRUTTURA DI ATERSIR



Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche su informazioni ATERSIR

## LE COMPETENZE DI ATERSIR PER IL SERVIZIO IDRICO



portatori di interesse.

Argomento	Consigli locali	Consiglio d'ambito	Struttura tecnico-operativa
Forme di gestione, affidamento e condizioni del servizio	Propongono le modalità specifiche di gestione e organizzazione dei servizi. Definiscono i bacini di gestione dei servizi e propongono la modalità di affidamento.	Delibera la modalità di affidamento del servizio.	Implementa le attività preliminari e attuative dell'affidamento del servizio (predispone la documentazione tecnico-economica, istruisce la procedura di gara).
Pianificazione d'ambito		Approva la ricognizione delle infrastrutture, il Piano d'Ambito e gli eventuali piani stralcio.	Predispone il Piano d'Ambito e gli eventuali piani stralcio.
Pianificazione degli interventi	Approvano il piano degli interventi.	Definisce le linee guida vincolanti per l'approvazione dei piani degli interventi.	Valida il programma degli interventi.
Standard di costo e delle tariffe	Definiscono e approvano le tariffe all'utenza.	Definisce e approva i costi totali del servizio e del piano economico-finanziario. Definisce le linee guida vincolanti per l'approvazione delle tariffe.	Valida i piani economico-finanziari.
Controllo e monitoraggio dell'erogazione dei servizi	Controllano le modalità di effettuazione del servizio da parte dei gestori e predispongono una relazione annuale al Consiglio d'ambito.	Controlla le modalità di erogazione dei servizi. Approva lo schema tipo della carta del servizio e la relativa adozione da parte dei gestori.	Regola e controlla le gestioni in essere, con particolare riferimento all'attuazione degli investimenti previsti

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su informazioni ATERSIR

## ATERSIR: TUTELA DEGLI UTENTI E SOSTEGNO DEGLI INVESTIMENTI

In conseguenza dei provvedimenti che hanno ridisegnato la regolazione economica del settore a partire dal 2012, l'attività di ATERSIR è cresciuta negli anni per incorporare gli adempimenti informativi necessari a fare sì che i fabbisogni dei territori possano essere codificati in opere, interventi e manutenzioni da realizzare, fungendo da cinghia di trasmissione tra la regolazione nazionale da un lato e le amministrazioni locali e l'industria dall'altro.

Declinando il metodo tariffario stabilito dall'Autorità nazionale sulle singole gestioni, ATERSIR ha sostenuto un percorso di rilancio degli investimenti nelle reti di acquedotto e fognatura e negli impianti di depurazione a beneficio dei cittadini e dell'ambiente.

L'Agenzia ha accompagnato questo percorso mettendo a disposizione le proprie competenze, raccogliendo i *desiderata* dei territori, individuando le priorità codificate in programmi degli interventi, verificando la loro attuazione secondo le tempistiche previste, il rispetto delle linee

guida per la rendicontazione dei costi, l'analisi degli scostamenti tra programmi e realizzazioni e le motivazioni sottese.

Il monitoraggio di ATERSIR sulla programmazione e sugli investimenti ha permesso negli anni di rimuovere molte delle cause di mancata realizzazione e migliorare il grado di realizzazione degli stessi: in questi anni il tasso di realizzazione è passato dal 71% del 2012 al 97% del 2015.

### IN CRESCITA IL TASSO DI REALIZZAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PROGRAMMATI

	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015
Investimenti previsti E-R	€ 185.960.514	€ 162.324.704	€ 166.761.883	€ 151.944.465
Investimenti realizzati E-R	€ 131.759.072	€ 130.659.190	€ 152.537.415	€ 147.641.400
% realizzato E-R	71%	80%	91%	97%
% realizzato Italia			81%	78%

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ATERSIR E ARERA

Una evidenza che ancora una volta porta a sintesi l'impegno di tutti i soggetti coinvolti, in particolare per le procedure autorizzative che assai di sovente comportano ritardi e vincoli insormontabili all'azione degli operatori, conferendo risposte credibili in tempi certi alle esigenze dei territori.

## ATERSIR E LA TUTELA QUALITATIVA E QUANTITATIVA DELLA RISORSA IDRICA

ATERSIR ha continuato a sostanziare l'attenzione per la risorsa idrica già manifestata dalla Regione. Tra le azioni messe in campo, ha avviato tra il 2015 e il 2016 la georeferenziazione di tutti i punti di prelievo di acqua destinata al consumo umano sul territorio regionale. Il Catalogo delle fonti è uno strumento che consente di valutare l'equilibrio tra la disponibilità della risorsa e il fabbisogno degli utenti domestici e non domestici del servizio idrico e permette di agganciare i dati di carattere tecnico dei punti di approvvigionamento con le autorizzazioni indicate nelle concessioni.

Durante l'emergenza idrica dell'estate 2017, che ha colpito con maggiore intensità le province emiliane, il monitoraggio dei punti di prelievo ha assicurato l'affidabilità delle fonti di prelievo.

L'azione di ATERSIR si rivolge anche alla tutela qualitativa della risorsa idrica con il programma di adeguamento degli scarichi<sup>41</sup>. In quest'ambito, ATERSIR in qualità di soggetto competente in materia ambientale, esprime parere anche sui Piani urbanistici, laddove le trasformazioni

<sup>41</sup> Delibera del Consiglio d'ambito n. 72/2016, ai sensi della D.G.R. n. 201/2016.

urbanistiche vanno ad incidere su aree di salvaguardia e su zone di riserva della risorsa destinata al consumo umano.

Nella pianificazione e programmazione degli interventi delle gestioni sono inoltre previsti interventi di tutela delle acque sotterranee e recupero delle falde contaminate, interventi di diversificazione delle fonti e interconnessioni tra sistemi acquedottistici. Di rilievo l'accordo di programma stipulato tra il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Regione Emilia-Romagna-ATERSIR che ha permesso di accedere al Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) 2014-2020 per finanziare interventi di tutela quantitativa della risorsa tramite la riduzione delle perdite e il rinnovo della rete e interventi per la risoluzione di problemi legati alla qualità dell'acqua disponibile.

## **ARERA: I BENEFICI DI 8 ANNI DI ATTIVITÀ**

L'affidamento del mandato per la regolazione incentivante ad una Autorità indipendente, ARERA, rappresenta una naturale evoluzione del modello emiliano-romagnolo.

Il decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011, varato dal Governo Monti, arriva in un momento assai critico per il Paese, quello della crisi di fiducia e degli interventi draconiani per ristabilire la sostenibilità del debito pubblico. La regolazione incentivante diventa lo strumento per assicurare, da un lato, la sostenibilità e la certezza degli investimenti e 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.

L'operato dell'Autorità ha dato vita ad un esercizio della funzione pubblica concentrato sulla garanzia del controllo dei costi e della qualità del servizio al cittadino, nonché su un sistema di regole omogenee, responsabilizzando le rappresentanze dei territori (Enti di governo degli ambiti) rispetto alle scelte e alle ricadute nei territori.

Pur con tutti i limiti di un Paese che ancora presenta velocità di marcia diverse, l'avvento della regolazione indipendente ha avviato un cambio di paradigma nella gestione del servizio idrico. Tra il 2012 e il 2019 gli investimenti pianificati sono triplicati, sono stati sanciti livelli minimi di qualità del servizio uniformi per il territorio nazionale, l'equilibrio economico e finanziario delle aziende è migliorato, in conseguenza di un metodo tariffario rispettoso degli esiti del referendum e coerente con la migliore prassi internazionale, riportando gli investitori a guardare con fiducia al settore.

Le tariffe sono certamente cresciute in questi anni per coprire i costi del servizio e sostenere gli investimenti, rimanendo tuttavia tra le più basse del continente europeo.

La regolazione ha anche posto le condizioni per il recupero dei conguagli, figli di una stagione storica nella quale gli investimenti erano sacrificati e le tariffe calmierate, cagionando squilibri nelle gestioni.

Attraverso la tariffa è stato possibile avviare un percorso di mitigazione degli impatti ambientali, che impegnerà le gestioni per i prossimi 30 anni, e sostenere le famiglie in disagio economico e sociale tramite il bonus idrico. Inoltre, la recente riforma delle articolazioni tariffarie corregge la spesa delle famiglie per tenere conto del numero dei componenti e assicura una corretta progressione dei corrispettivi, restituendo una compartecipazione ispirata a maggiore equità.

Molto è stato fatto, anche se non è ancora abbastanza. La proposta di legge in discussione in questi giorni in Parlamento mostra come i progressi compiuti non sono diventati parte del vissuto dei consumatori e degli utenti, in termini di informazione, trasparenza e partecipazione. Si tratta di ambiti rispetto ai quali tutti gli attori coinvolti devono oggi sentirsi investiti del compito di ricucire la distanza che si è venuta a creare.

### **LA RIPRESA DEGLI INVESTIMENTI**

La certezza delle regole, sia in termini di determinazione delle tariffe sia di affidamento del servizio, ha condotto negli anni recenti ad un deciso aumento degli investimenti.

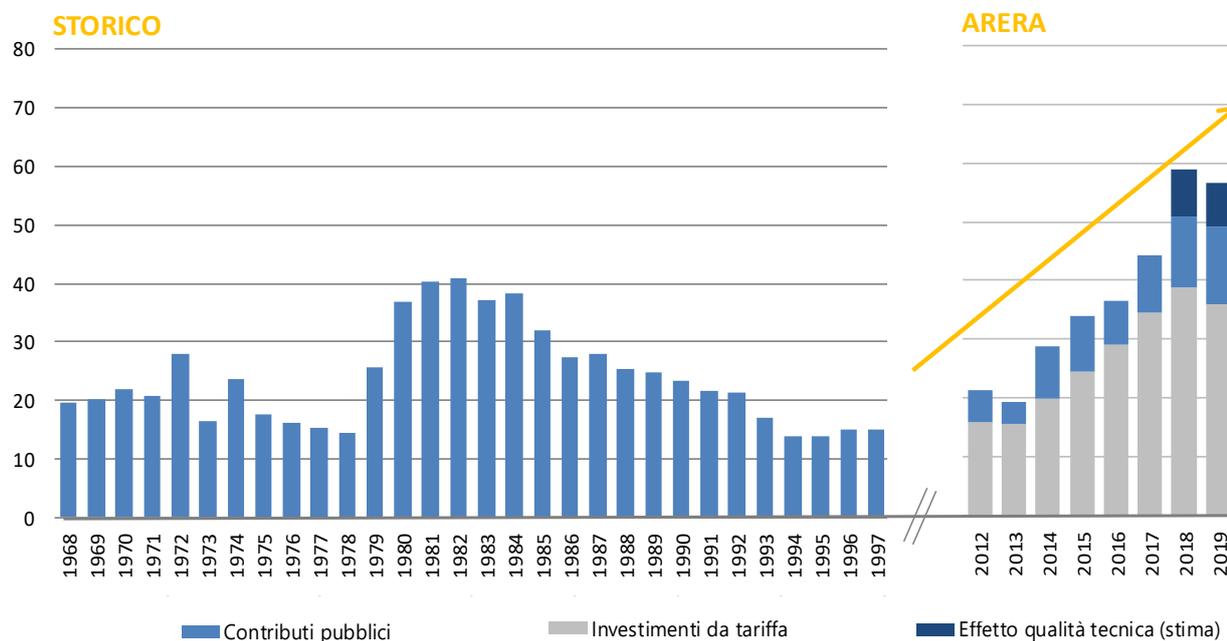
Uno dei fattori che ha stimolato la finanziabilità del sistema è stata la certezza della regolazione, in virtù in particolare dell'introduzione di criteri di pieno recupero dei costi efficienti di gestione e di investimento, del recupero dei conguagli pregressi e di garanzie sui criteri di determinazione del valore di riscatto a fine gestione.

La disciplina dei contratti di servizio, stipulati tra gestori e enti d'ambito, ha conferito stabilità al settore e riportato la fiducia nei finanziatori, preoccupati, in particolare, del rischio nei casi di cessazione anticipata o di subentro a fine concessione.

Gli investimenti sono triplicati nel periodo 2012-2019, fino a raggiungere i 40 euro/abitante nel 2017, con programmi di investimento per il biennio 2018-2019 che si spingono oltre i 55 euro/abitante. Per avere un termine di raffronto, lo sforzo è ragguardevole, ma si confronta con una media di 90 euro/abitante/anno dei Paesi dell'Europa a 15.

## 2012-2018: INVESTIMENTI TRIPLICATI, AI MASSIMI DI SEMPRE

(Investimenti in euro/ab/anno)



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati interni, ISTAT, ARERA, C.O.VI.RI

### MIGLIORATA LA QUALITÀ DEL SERVIZIO OFFERTO

La disciplina della qualità contrattuale, volta a garantire la qualità nei rapporti tra gestori e utenti, stabilita dalla Carta dei servizi, è un altro esempio dei benefici offerti dalla regolazione indipendente. In virtù dell'attività di ARERA hanno trovato effettiva applicazione gli standard da tempo previsti dal DPCM 29/4/1999, ma che fino all'intervento dell'Autorità erano stati in gran parte inattuati.

L'intervento dell'Autorità ha avuto il pregio di innalzare e di omogeneizzare gli standard di qualità contrattuale sul territorio nazionale, assai diversificati in precedenza, di prevedere rimborsi automatici in caso di mancato rispetto degli standard specifici e di istituire un sistema di premi/penalità per il rispetto degli standard generali. ARERA ha obbligato i gestori a rendicontare il grado di rispetto degli impegni assunti con gli utenti, andando oltre la mera dichiarazione di intenti. Le prestazioni codificate nella Carta del servizio sono oggi impegni esigibili.

## PRE-ARERA: LE TANTE ITALIE NELLA QUALITA' DEL SERVIZIO IDRICO

(Monitoraggio delle Carte del servizio pre-ARERA e confronto con lo standard nazionale ARERA)

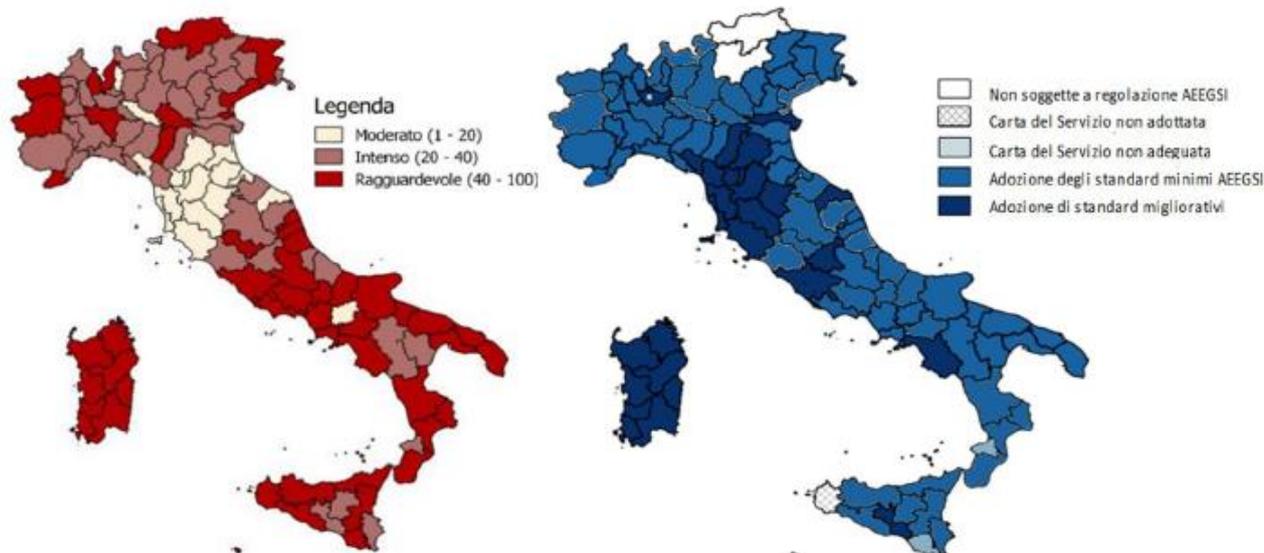
AVVIO E CESSAZIONE SERVIZIO	Presenza nelle CdS	Standard CdS max-min	Standard ARERA
allacciamento idrico (gg lav)	113/116	2-90	30
attivazione fornitura (gg lav)	106/116	1-20	5
cessazione fornitura (gg lav)	112/116	1-30	7
allacciamento fognario (gg lav)	88/116	2-90	30

CUSTOMER CARE	Presenza nelle CdS	Standard CdS max-min	Standard ARERA
attesa massima agli sportelli (mm)	69/116	15-90	60
rettifica fatturazione (gg lav)	98/116	2-180	60
risposta a richieste scritte (gg lav)	106/116	4-43	30
risposta a reclami (gg lav)	109/116	5-64	30

### SFORZO DI ADEGUAMENTO

(distanza da standard ARERA)

### SITUAZIONE ATTUALE



**13,5 milioni** di abitanti serviti con standard migliorativi

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati EGATO e gestori nei capoluoghi di provincia

## L'AUTHORITY E LA TUTELA DEGLI UTENTI

La tutela degli utenti è un altro dei capisaldi del mandato di regolazione conferito ad ARERA.

Rientrano in quest'ambito dell'azione del regolatore, accanto alla già richiamata disciplina della qualità commerciale, gli strumenti per la risoluzione extragiudiziale delle controversie (conciliazione paritetica), per l'ascolto del cittadino/utente (sportello per il consumatore), le azioni ispettive nei confronti dei gestori, la disciplina del bonus idrico per il sostegno al disagio economico.

Un'attenzione ribadita anche dalla nuova consiliatura ARERA, che nelle proprie linee strategiche ha ribadito la centralità dell'utente, quale principio cardine della propria azione.

## ATTENZIONE E TUTELA PER GLI UTENTI

- 2014  **Azioni ispettive** nei confronti dei gestori (corretta applicazione della tariffa, la veridicità di dati e costi sottesi alla tariffa proposta)
- 2015  **Qualità contrattuale** (standard minimi omogenei su tutto il territorio, indennizzi automatici per mancato rispetto standard specifici, penalità per mancato rispetto di quelli generali)
- 2016  Strumenti per la **risoluzione extragiudiziale delle controversie** (conciliazione paritetica)
- 2017  Disciplina del **bonus idrico** per il sostegno al disagio economico
- 2017  Regolazione della **qualità tecnica**
- 2018  **Ascolto del cittadino/utente** (sportello per il consumatore)

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

## LE RICADUTE PER L'AMBIENTE

Tra gli esiti più recenti del lavoro dell'Autorità vi è l'impegno chiesto alle gestioni industriali di assicurare una maggiore contezza circa lo stato delle infrastrutture, ad oggi in molti contesti assai poco conosciuto. L'approccio innovativo e asimmetrico della regolazione, che ha riconosciuto aumenti delle tariffe più capienti alle situazioni di maggiore fabbisogno, ha incentivato l'emersione di quanto necessario a mantenere le infrastrutture in buono stato e a conseguire gli obiettivi di miglioramento del servizio.

La recente regolazione della qualità tecnica impegna i gestori a misurare e rendicontare lo stato delle infrastrutture sulla base di indicatori e definizioni omogenei, e a calibrare gli interventi sulla base della distanza dagli obiettivi prefissati, al fine di raggiungere livelli di qualità accettabili in tempi certi.

## IL SERVIZIO IDRICO IN EMILIA-ROMAGNA: TESTIMONIANZE DI UN MODELLO VIRTUOSO

Giova ricordare come ben prima dell'avvento della regolazione ARERA, i livelli di investimento nel territorio emiliano-romagnolo fossero più elevati rispetto al resto del territorio nazionale, a testimoniare l'efficacia di un modello di gestione e sviluppo incardinato sul "governo" pubblico del settore, sulle regole e sulla presenza di operatori industriali in grado di tradurre gli indirizzi in azioni.

Non si può infatti sottacere come ben prima del referendum del 2011 e dell'avvento della regolazione ARERA, il servizio idrico è stato a lungo un settore percepito come rischioso dagli investitori, in ragione di una *governance* debole e di un Metodo tariffario che si prestava ad artificiose compressioni della tariffa e all'accumulo di ingenti conguagli pregressi che ponevano a serio rischio l'equilibrio economico e finanziario delle gestioni.

È di tutta evidenza il fatto che in tutta questa travagliata fase storica il "modello" Emilia-Romagna ha assicurato la necessaria continuità dell'azione delle gestioni anche nei periodi di forte incertezza, come quelli precedenti l'avvio della regolazione ARERA e segnatamente negli anni a cavallo del referendum del 2011 e successivi.

Non sembra azzardato affermare che almeno sino al 2014 la rischiosità del settore è rimasta a livelli di guardia: la pronuncia del Consiglio di Stato sul metodo tariffario e sulla regolazione ARERA è giunta solo nel maggio del 2017.

Tra il 2011 e il 2014 la stessa politica nazionale sembrava non essere in grado di restituire una direzione di marcia al settore: basti pensare che nel post referendum, se si fa eccezione per il mandato per la regolazione indipendente conferito ad ARERA a fine 2011, il primo provvedimento di riassetto della catena di comando è del 2014 (decreto "Sblocca Italia"): in quella sede viene ribadito l'obbligo di adesione agli Enti di governo degli ambiti da parte degli enti locali, vengono previsti poteri espropriativi in capo a questi ultimi e l'esercizio di poteri sostitutivi da parte dei gestori, introdotte fattispecie di responsabilità e danno erariale per gli enti inadempienti.

Un modello, quello emiliano-romagnolo, al servizio del territorio anche nelle gravi difficoltà, come dimostra l'esperienza del sisma del 2012, laddove la gestione industriale diviene strumento di risposta ai bisogni del territorio, capacità organizzativa al servizio della gestione emergenziale, strumento di perequazione anche finanziaria al servizio dei cittadini, del tessuto produttivo e delle istituzioni locali.

È in questa difficile congiuntura storica che il modello emiliano-romagnolo dimostra la sua resilienza.

Nel successo del modello emiliano-romagnolo non sono gli assetti proprietari a fare la differenza, quanto piuttosto la capacità di tutti gli attori di fare sistema, un "governo" del settore e una operatività delle gestioni informata a logiche industriali, votata all'erogazione di servizi di qualità e all'efficienza.

## GLI INVESTIMENTI E L'IMPEGNO PER IL TERRITORIO

Il sostegno agli investimenti è ben fotografato dal valore degli interventi e delle opere realizzate (la cosiddetta *regulatory asset base* - RAB)<sup>42</sup>, una buona approssimazione del volume degli investimenti realizzati nel decennio precedente: tale misura al 2013 si attestava a 476 euro per abitante in Emilia-Romagna, a fronte dei 271 euro per abitante della media delle gestioni industriali del Nord Italia e dei 289 euro per abitante delle gestioni industriali del Paese.

Una evidenza che sintetizza la credibilità raggiunta da un modello regionale frutto del connubio tra ruoli di indirizzo delle amministrazioni regionali e locali, ruoli di controllo, in capo ad ATERSIR e agli enti locali sull'operato delle gestioni, e alla presenza di operatori industriali dotati delle competenze e del *know-how* necessari alla gestione dell'intero processo che va dalla progettazione, all'appalto, all'entrata in esercizio delle opere. Ma anche in un maggior accesso alla provvista finanziaria grazie alla quotazione in borsa di alcune gestioni, così come al grado di patrimonializzazione, all'assetto *multi-utility* e alle maggiori dimensioni dei bacini serviti.

Nell'ultimo biennio 2016-2017 sono stati realizzati dai gestori idrici emiliano-romagnoli 378 milioni di euro di interventi nel territorio regionale, un ammontare che corrisponde a circa 42 euro per abitante all'anno, un valore più elevato della media delle gestioni industriali del Nord Italia (35 euro per abitante all'anno).

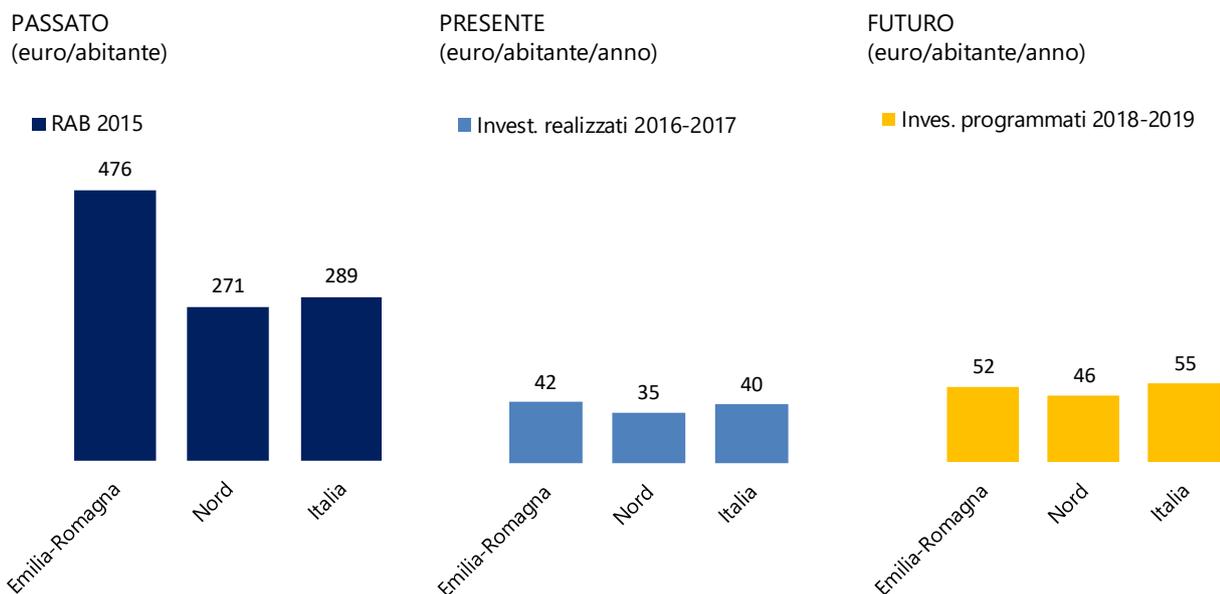
Gli investimenti programmati per il biennio 2018-2019 in Emilia-Romagna ammontano a 465 milioni di euro, pari a 52 euro abitante anno, in aumento del 26% rispetto al valore medio realizzato nel biennio 2016-2017 e superiore alla media delle gestioni industriali del Nord del Paese (46 euro abitante anno).

La metà degli investimenti realizzati e programmati si concentra nell'acquedotto. La restante parte, non meno importante seppur meno presente nel vissuto dell'opinione pubblica, è quella dell'impegno nei segmenti di fognatura e depurazione, come vedremo in dettaglio nel seguito.

---

<sup>42</sup> La *Regulatory Asset Base* è il valore del capitale investito netto calcolato sulla base delle regole definite dall'Autorità di regolazione per l'energia, le reti e l'ambiente (ARERA). La RAB dell'anno 2015 descritta nelle grafiche allegate rappresenta il valore degli investimenti effettivamente realizzati e iscritti al libro cespiti al 31/12/2013, al netto degli ammortamenti e dei contributi a fondo perduto, secondo i criteri stabiliti da ARERA. È su questo valore che vengono riconosciuti con due anni di ritardo (t+2) gli ammortamenti, gli oneri finanziari e gli oneri fiscali.

## INVESTIMENTI EMILIA-ROMAGNA: LIVELLI PIU' ELEVATI IN PASSATO

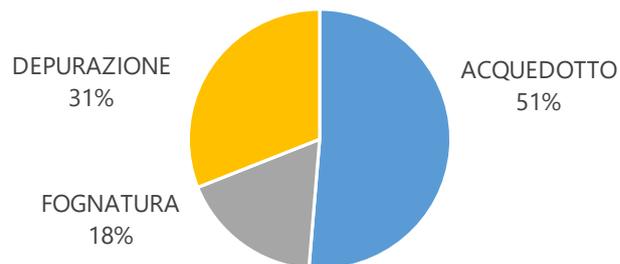
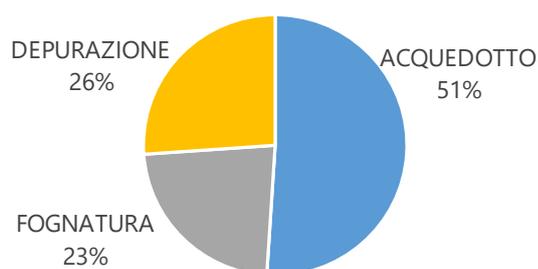


Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati disponibili. La RAB 2015 e gli investimenti programmati 2018-2019 rappresentano un campione di 73 gestioni industriali al servizio di 37 milioni di abitanti, gli investimenti realizzati 2016-2017 rappresentano 50 gestioni industriali al servizio di 28 milioni di abitanti.

## LA RIPARTIZIONE DEGLI INVESTIMENTI PER SEGMENTO

Anni 2016-2017

Anni 2018-2019



Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche

## L'IMPEGNO PER L'AMBIENTE E LA PROGRAMMAZIONE 2018-2019

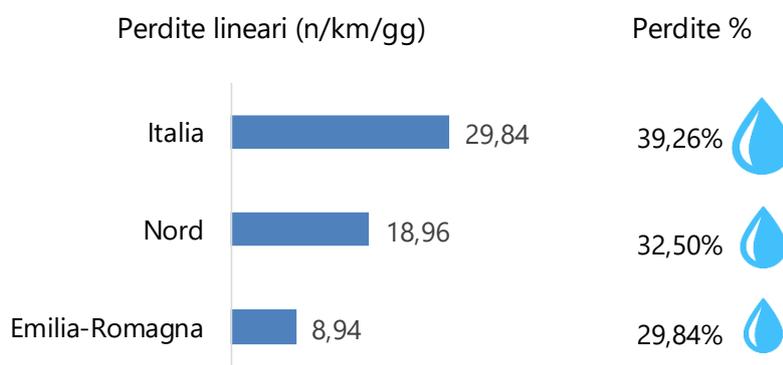
In Emilia-Romagna gli investimenti hanno permesso il potenziamento delle fonti, la manutenzione delle reti e garantito l'adeguata depurazione delle acque reflue.

Partendo dal segmento di acquedotto, l'impegno delle gestioni a migliorare la conoscenza dei processi dell'intero ciclo idrico si è avvalso anche delle più moderne tecnologie di *smart metering*. La misurazione dei quantitativi di acqua prelevati dall'ambiente per uso civile, il controllo dei flussi nelle reti e la misurazione dell'acqua erogata, hanno raggiunto un livello del 97,8%, permettendo di contenere le perdite di rete, che si attestano intorno al 30%, un livello inferiore alla media del Nord Italia e del Paese nel suo complesso. Anche guardando ad un indicatore tecnicamente più consistente, ossia quello delle perdite lineari, le gestioni dell'Emilia-Romagna mostrano livelli più contenuti sia rispetto alle gestioni del Nord, sia del resto del Paese.

L'Emilia-Romagna, insieme alla Lombardia, è tra le regioni più popolose quella con il livello più basso di perdite idriche del Paese.

### PERDITE IDRICHE PIU' CONTENUTE IN EMILIA-ROMAGNA

(Dati anno 2016)



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su un campione di 98 gestioni per una popolazione complessivamente servita di 39,5 milioni

Gli investimenti programmati dalle gestioni emiliano-romagnole volti a ridurre le perdite idriche si attestano, nel solo biennio 2018-2019, a quasi 100 milioni di euro, a cui si aggiungono ulteriori 59 milioni di euro a partire dal 2020.

Per la tutela quantitativa della risorsa idrica, e più di preciso per la riduzione delle perdite attraverso il rinnovo della rete, sono stati previsti, tra gli altri, 65 interventi per una spesa di 20 milioni di euro. Tali interventi sono co-finanziati dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) 2014-2020, grazie ad un accordo di programma stipulato tra il Ministero dell'Ambiente e della

Tutela del Territorio e del Mare, Regione Emilia-Romagna-ATERSIR, con l'obiettivo di accrescere il tasso di rinnovo delle reti rispetto all'attuale 0,42% verso un tasso dell'1-2% annuo.

Nell'ambito del medesimo accordo di programma, ATERSIR ha progettato interventi per la risoluzione di problemi legati alla qualità dell'acqua disponibile<sup>43</sup> finanziati tramite il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) 2014-2020 per un ammontare di 10 milioni di euro.

L'impegno dei gestori, insieme ad ATERSIR, nel potenziamento delle fonti per la tutela della qualità e della quantità di risorsa idrica disponibile, ha permesso la resilienza del servizio idrico integrato anche di fronte ad una siccità prolungata come quella che si è verificata nell'estate del 2017, assicurando la costante fornitura del servizio e di acqua potabile su tutto il territorio regionale.

Dal 2008 al 2017 non si è verificata la necessità di adottare misure di razionamento nell'erogazione dell'acqua per uso domestico nei Comuni capoluogo di provincia dell'Emilia-Romagna. In Italia ancora nel 2017 i casi di razionamento nei capoluoghi di provincia sono stati 11.

### NESSUNA MISURA DI RAZIONAMENTO IDRICO NEI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA DELL'EMILIA ROMAGNA

(Anni 2008-2017)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Emilia-Romagna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nord	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Centro	1	1	1	1	2	0	0	2	1	1
Sud e Isole	18	17	16	11	9	11	9	10	13	10
Italia	19	19	19	13	12	11	9	12	14	11

Fonte: ISTAT

Per ridurre i disservizi nella distribuzione dell'acqua e far fronte ad eventuali future crisi idriche sono stati previsti 34 milioni di euro nel periodo 2018-2019, e ulteriori 127 milioni di euro dal 2020 in avanti.

Rimane alta anche l'attenzione al miglioramento della qualità dell'acqua distribuita, con una bassa incidenza delle ordinanze di non potabilità, pari allo 0,002%, e percentuali di non conformità di campioni e parametri che ha riguardato prevalentemente i parametri cosiddetti indicatori. Questi ultimi sono parametri che non comportano non potabilità dell'acqua poiché non sono direttamente correlabili a rischi per la salute umana, ma indicano modifiche della qualità delle acque da tenere monitorate e attivano le gestioni ad intervenire preventivamente in modo che non si verifichino superamenti di parametri chimici e fisici, con conseguente emissione di ordinanze di non potabilità da parte dei Comuni.

<sup>43</sup> Presenza di fonti con livelli di ferro, manganese, nitrati, ammonio, tetra+tricloroetilene, arsenico, cromo VI, cloruri che potrebbero compromettere la qualità dell'acqua.

Un miglioramento della qualità dell'acqua che inizia a farsi strada anche nel vissuto dei consumatori, con una percentuale di famiglie che fanno affidamento sull'acqua del rubinetto salita al 77% dal 69% del 2010, a fronte di una media nazionale del 71%.

## UNA BUONA QUALITA' DELL'ACQUA EROGATA

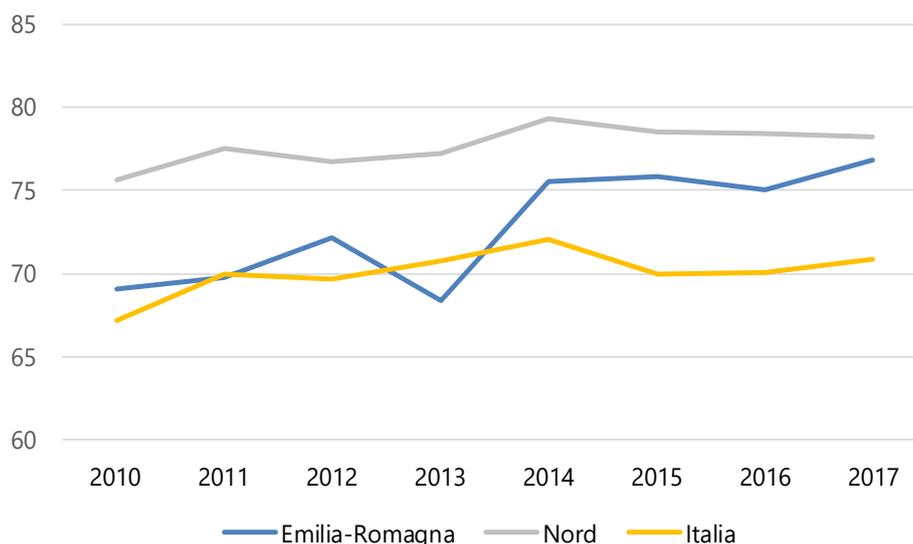
(Anno 2016)

	Incidenza ordinanze di potabilità	% campioni non conformi	% parametri non conformi
Emilia-Romagna	0,002%	4,23%	0,42%
Nord	0,014%	4,29%	0,38%
Italia	0,019%	4,37%	0,41%

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su un campione di 98 gestioni per una popolazione complessivamente servita di 39,5 milioni di abitanti

## QUALITA' DELL'ACQUA PERCEPITA IN AUMENTO

(% di famiglie che si fidano a bere l'acqua del rubinetto)



Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche su dati ISTAT

Per migliorare la qualità dell'acqua distribuita, le gestioni emiliano-romagnole hanno programmato per il biennio 2018-2019 investimenti per 17,6 milioni di euro, integrati da 22 milioni di euro a partire dal 2020.

Risultati importanti sono stati conseguiti anche nei segmenti di fognatura e depurazione.

Per 9 agglomerati di dimensione fino a 2.000 abitanti equivalenti sotto procedura di infrazione relativamente al collettamento fognario e alla depurazione<sup>44</sup>, i gestori hanno realizzato negli anni gli interventi necessari alla loro messa a norma. Uno sforzo d'investimento di circa 17 milioni di euro che ha portato nel 2017 la regione Emilia-Romagna ad essere tra le grandi regioni del Paese l'unica a non aver riportato alcuna condanna o procedura di infrazione<sup>45</sup> rispetto ai livelli di adeguatezza del sistema fognario e della depurazione dei reflui<sup>46</sup>.

Un importante risultato in termini ambientali e di sostenibilità, che ha permesso all'Emilia-Romagna di evitare sanzioni. Nel Paese si contano invece 856 agglomerati non a norma: il mancato rispetto delle normative comunitarie sul collettamento e la depurazione è costato al Paese 25 milioni di euro *una tantum* a cui si aggiungono 60 milioni di euro all'anno fino a quando tutti gli agglomerati in sanzione non saranno stati rimessi a norma.

Un ammontare di risorse che ricade sulla fiscalità generale e che utilmente potrebbe essere reso disponibile alle gestioni per realizzare gli investimenti.

Un percorso guidato dalla Regione Emilia-Romagna che ha da sempre mostrato sensibilità ai temi del collettamento e della depurazione dei reflui e che si è attivata per garantire l'efficienza degli impianti e la piena rispondenza alle direttive comunitarie.

---

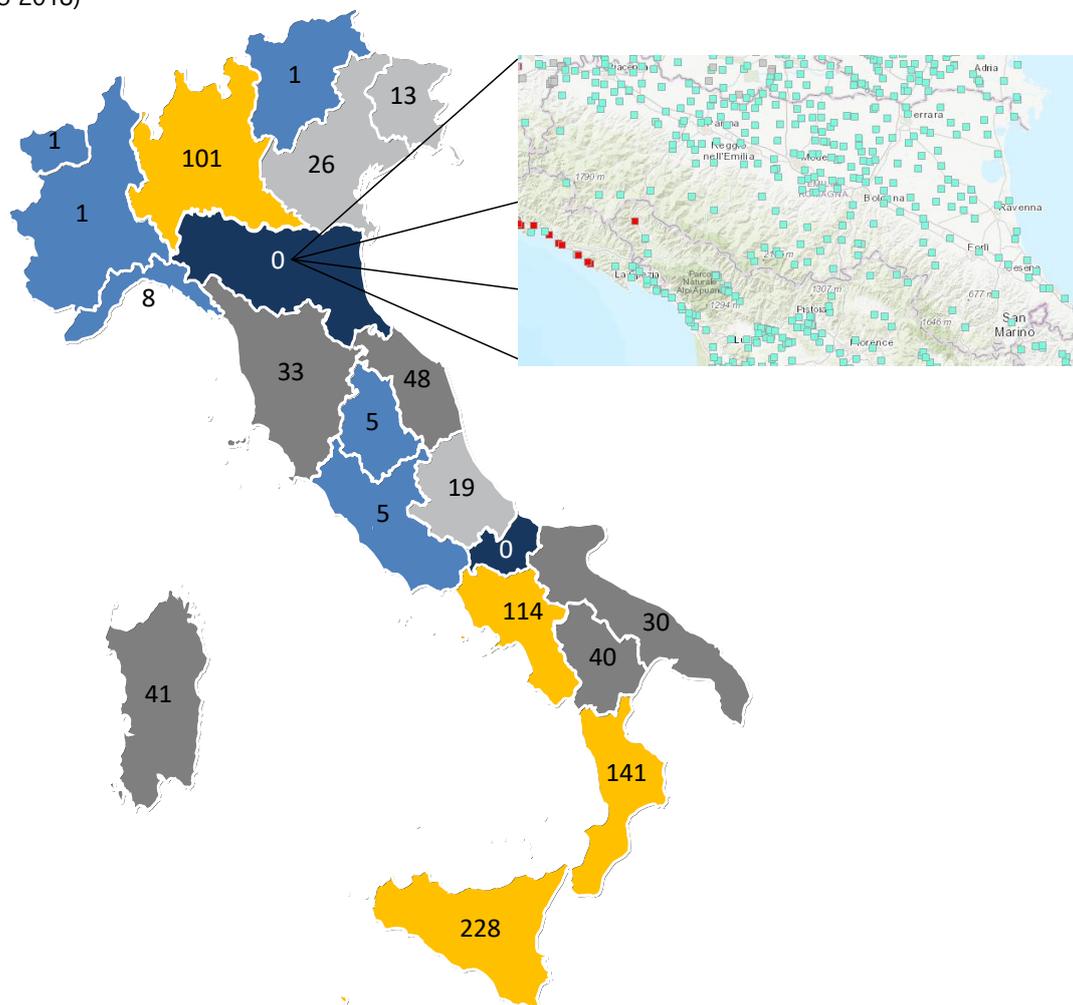
<sup>44</sup> Bagnacavallo-Villanova (RA), Fusignano (RA), Bagno di Romagna (FC), Bondeno (FE), Decima (BO), Fanano (MO), Fiumalbo (MO), Lizzano in Belvedere (BO) e San Bartolomeo in Bosco (BO).

<sup>45</sup> C565-10 e C 85-13.

<sup>46</sup> Le altre realtà minori sono la Regione Molise e la Provincia autonoma di Bolzano.

## AGGLOMERATI NON CONFORMI ALLA NORMATIVA UE: NESSUN CASO IN EMILIA-ROMAGNA

(Marzo 2018)



Fonte: elaborazione dati Laboratorio REF Ricerche su dati UWWTD, MATTM -DG STA aggiornati a marzo 2018

### ADEGUATEZZA DEL SISTEMA FOGNARIO

(Anno 2016)

	Sversamenti per 100 km di rete	Scaricatori di piena non adeguati	Scaricatori di piena non controllati
Emilia-Romagna	6,02	2%	36%
Nord	7,06	20%	28%
Italia	12,37	26%	27%

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su un campione di 98 gestioni per una popolazione complessivamente servita di 39,5 milioni di abitanti

Rimangono tuttavia aspetti relativi all'adeguatezza del sistema fognario e depurativo che presentano ancora margini di miglioramento.

Per migliorare l'adeguatezza del sistema fognario, specialmente negli agglomerati minori, le gestioni idriche dell'Emilia-Romagna hanno previsto 41 milioni di euro di investimenti nel biennio 2018-2019 e quasi 40 milioni di euro verranno investiti nello stesso periodo per migliorare la qualità delle acque depurate restituite in natura.

La gestione industriale ha permesso di sviluppare negli anni, oltre al collettamento dei reflui civili, anche un efficace controllo degli scarichi produttivi in pubblica fognatura. Un lavoro svolto con rigore ed efficacia a presidio dell'ambiente.

Nel complesso le gestioni idriche dell'Emilia-Romagna riescono ad assicurare ricadute ambientali migliori rispetto alla media delle gestioni industriali del Paese.

Se a livello di sistema regionale le eccellenze sono perlopiù localizzate nella continuità del servizio, nel controllato valore delle perdite di rete e nel basso ricorso alla discarica per lo smaltimento dei fanghi di depurazione, gli impegni futuri dovranno essere focalizzati nella messa in sicurezza del sistema fognario e nella depurazione, interessati dalle conseguenze del cambiamento climatico, con l'aumento di periodi siccitosi e di precipitazione copiose, e dalla crescente presenza di inquinanti di origine antropica.

Per il sistema fognario in particolare si registra la necessità di sostituire reti e impianti obsoleti e sottodimensionati in previsione dell'aumento della copertura di servizio, condizioni che portano anche ad una elevata infiltrazione di acque parassite. A livello di depurazione serve invece migliorare l'efficienza del sistema fognario-depurativo soprattutto negli agglomerati con carico inquinante collettato di meno di 2.000 abitanti equivalenti e adottare interventi per raggiungere una maggior efficienza nell'abbattimento e rimozione degli inquinanti presenti nelle acque reflue attraverso un adeguamento del trattamento depurativo previsto. La programmazione di tali interventi nella regione Emilia-Romagna è stata puntualmente prevista nella Delibera di Giunta n. 201/2016.

Inoltre, giova ricordare come sia in discussione una revisione della direttiva europea riguardante le acque potabili che prevede l'adozione di nuovi criteri per il monitoraggio degli inquinanti emergenti nelle acque destinate al consumo umano, la revisione degli attuali limiti di concentrazione di sostanze potenzialmente pericolose per la salute attraverso standard minimi di qualità e di sicurezza più stringenti, nonché l'implementazione obbligatoria dei *Water Safety Plan*. Misure in grado di garantire elevati standard di sicurezza a tutela delle risorse idropotabili e della salute pubblica ma che implicano complessità e impegno, nonché uno sforzo economico e organizzativo importante per i gestori.

Sono questi gli ambiti di lavoro che identificano nuovi e ulteriori fabbisogni verso i quali potranno essere indirizzati gli sforzi di investimento dei prossimi anni.

## LA QUALITÀ DEL SERVIZIO: AVAMPOSTO INDUSTRIALE DEL PAESE

Anche per quanto riguarda la qualità contrattuale, ossia i rapporti con l'utenza, le gestioni idriche dell'Emilia-Romagna si collocano generalmente su livelli superiori alla media delle gestioni industriali del Paese, con percentuali medie di rispetto degli standard generali e specifici stabilmente superiori al 95%.

Nonostante la regolazione della qualità contrattuale abbia richiesto uno sforzo non indifferente ai gestori del servizio idrico sul territorio nazionale, nel caso dell'Emilia-Romagna gli standard di servizio erano già massimamente rispondenti ai livelli minimi indicati dalla regolazione ARERA. Rispetto a molte altre gestioni nazionali, infatti, in Emilia-Romagna non sono state richieste deroghe temporali.

Con l'introduzione della regolazione della qualità contrattuale a livello nazionale e la previsione di standard minimi da garantire, ARERA ha portato un sensibile miglioramento nei tempi per le risposte a reclami e richieste scritte di informazioni, fissati in 30 giorni lavorativi e contenuti nelle migliori esperienze di almeno 5-10 giorni, i tempi medi di attesa agli sportelli e la fascia di puntualità per gli appuntamenti, laddove nelle migliori esperienze i tempi sono stati ridotti rispettivamente da 20 a 10 minuti e da 3 a 2 ore.

Tra le migliori esperienze in Emilia-Romagna rientrano gli ambiti di Bologna e di Modena dove sono previsti standard migliorativi di qualità del servizio per 32 indicatori, pressoché la totalità, tra cui anche una più elevata frequenza delle fatturazioni. Per la maggior parte degli standard migliorativi del servizio, 22 per il caso dell'ambito di Bologna e 19 per quello di Modena, si tratta di impegni contrattuali che erano presenti ancora prima della regolazione ARERA e che sono stati confermati; per la restante parte si tratta di uno sforzo teso al miglioramento ulteriore, rispetto a standard di servizio già elevati. Gli standard così adottati diventano impegno contrattuale e sono sottoposti ad un meccanismo di premi e penalità, laddove il gestore viene sanzionato in caso di scostamenti dagli stessi.

## QUALITA' DEL SERVIZIO 2017: STANDARD MIGLIORATIVI E % DI RISPETTO MAGGIORI

PRINCIPALI INDICATORI	STANDARD		% RISPETTO	
	GESTIONI EMILIA- ROMAGNA	ARERA	GESTIONI EMILIA- ROMAGNA	MEDIA ITALIA
<b>Rispetto generale degli standard di qualità contrattuale*</b>			<b>95,6%-99,3%</b>	<b>94,9%</b>
<b>Avvio ed esecuzione lavori</b>				
Tempo di esecuzione dell'allaccio idrico semplice	10-15 gg	15 gg	91,6%-100%	95,7%
Tempo di esecuzione della voltura	3-5 gg	5 gg	99,6%-100%	98,4%
Tempo per l'attivazione della fornitura	5 gg	5 gg	81,1%-100%	90,6%
Tempo per l'allaccio semplice alla pubblica fognatura	17-20 gg	20 gg	97,3%-100%	95,8%
Tempo per l'esecuzione di lavori complessi	20-30 gg	30 gg	95,1%-100%	90,6%
Tempo di sostituzione misuratore malfunzionante	10 gg	10 gg	100%	94,0%
<b>Customer care</b>				
Fascia di puntualità per gli appuntamenti	2-3 ore	3 ore	99,94%-100%	95,7%
Tempo di attesa medio agli sportelli	11-20 min	20 min	71,3%-100%	n.d.
Tempo di attesa massimo agli sportelli	40-50 min	60 min	96,6%-100%	94,9%
Tempo di risposta ai reclami scritti	19-30 gg	30 gg	97%-100%	90,7%
Tempo di risposta a richieste scritte di informazioni	19-30 gg	30 gg	66%-100%	93,9%
<b>Pronto intervento</b>				
Tempo massimo di arrivo del pronto intervento	2-3 ore	3 ore	97,2%-100%	89,6%
Tempo massimo di risposta alla chiamata	120 sec.	120 sec.	98,0%-98,8%	85,3%

\*Il rispetto generale degli standard di qualità contrattuale è calcolata come media ponderata delle prestazioni, ad esclusione delle performance relative alla fatturazione, poiché l'elevato numero delle fatture peserebbe troppo nella media finale, non permettendo di restituire una media rappresentativa del grado di performance sulle altre prestazioni.

Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche su dati gestori e ARERA

## LE GESTIONI INDUSTRIALI: VALORE E OCCUPAZIONE NEI TERRITORI

Nel 2017, in virtù di 196 milioni di euro di investimenti realizzati nel servizio idrico integrato, le gestioni emiliano-romagnole hanno generato ricadute economiche per 392 milioni di euro, con un contributo dello 0,25% al PIL dell'intera regione, e un sostegno all'occupazione quantificabile in circa 4.200 posti di lavoro a tempo pieno (FTE).

Inoltre, attualmente, gli addetti del settore idrico impiegati stabilmente dalle gestioni emiliano-romagnole sono circa 2.650.

## LE RICADUTE ECONOMICHE DEGLI INVESTIMENTI

(Anno 2017)

Impatto economico	
milioni	% su PIL E-R
392	0,25%

Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche

## LE RICADUTE OCCUPAZIONALI DEGLI INVESTIMENTI

(Anno 2017)



Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche

## TARIFE CONTENUTE E FABBISOGNI CRESCENTI: LE SFIDE DEI PROSSIMI ANNI

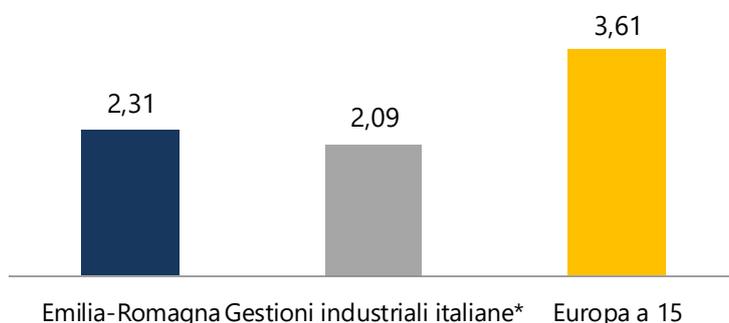
In Emilia-Romagna il mantenimento in buono stato delle reti e degli impianti, così come il miglioramento degli standard di qualità del servizio e la mitigazione delle ricadute ambientali, sono finanziati prevalentemente dalla tariffa del servizio idrico, che per precisa volontà delle amministrazioni locali include anche trasferimenti ai territori ove sono localizzate le fonti al fine di sostenere la riproducibilità della risorsa, i costi della gestione delle acque meteoriche, interventi in campo sociale a sostegno del disagio economico, interventi e iniziative per sostenere il recupero e il riuso delle acque reflue.

Per sostenere questi interventi, ed in particolare gli investimenti, le tariffe sono cresciute negli anni recenti: tra il 2012 e il 2017 la spesa media di una famiglia emiliano-romagnola è cresciuta di quasi il 31%.

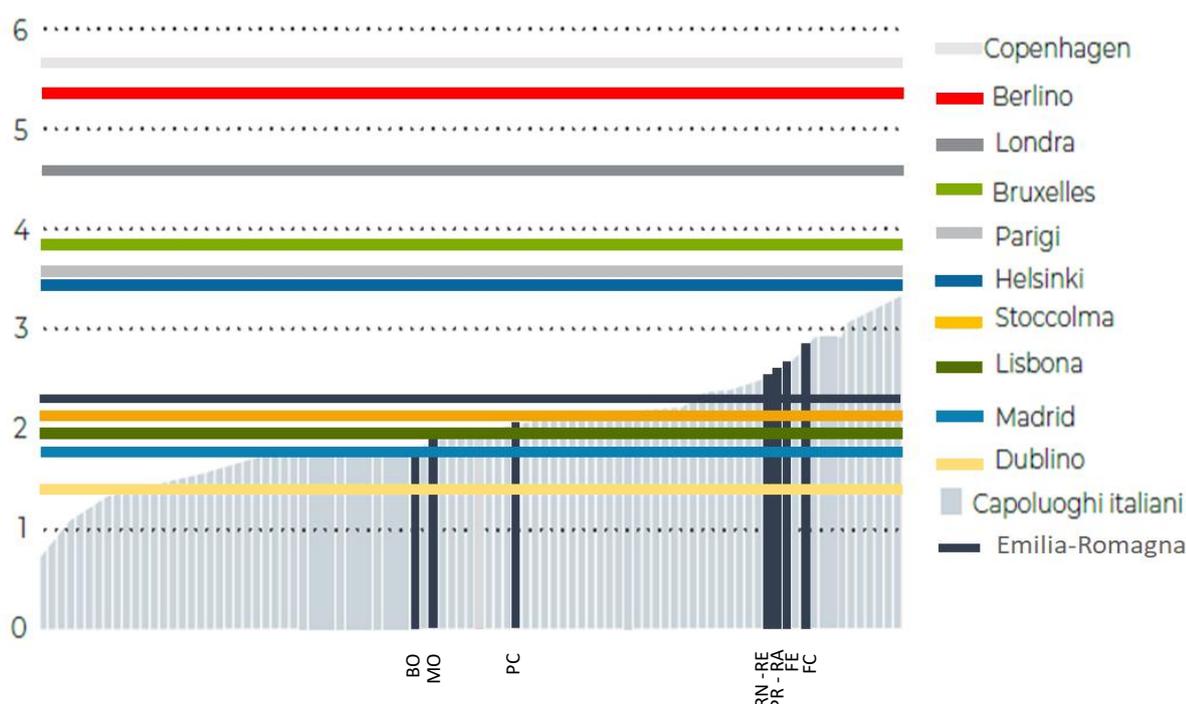
Nonostante questo, le tariffe applicate in Emilia-Romagna rimangono di poco superiori alle tariffe applicate dalle gestioni industriali del Paese, e di gran lunga inferiori rispetto a quelle dei principali Paesi europei.

## TARIFE PIU' ECONOMICHE DELLA MEDIA EUROPEA E IN LINEA CON LE GESTIONI INDUSTRIALI ITALIANE

(Spesa 2017 in €/mc per una famiglia di 3 componenti con un consumo di 150 mc annui)



\*84 gestioni industriali al servizio di 38,5 milioni di abitanti



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati interni, GWI e Ilnet

La spesa idrica per il consumo d'acqua incide in media per l'1,7% sul reddito disponibile delle famiglie emiliano-romagnole, con una escursione tra l'1,2% e il 3,4% nei territori<sup>47</sup>. Si tratta di valori fisiologici, e inferiori al dato medio nazionale, che pur tuttavia non possono fare dimenticare l'importanza di un presidio e di un sostegno alle situazioni di disagio economico, in un contesto di indicatori di povertà comunque in crescita anche in una regione tradizionalmente annoverata tra le

<sup>47</sup> La spesa è riferita ad un consumo "normale". Il consumo "normale" varia in base al numero dei componenti il nucleo familiare, dei territori e delle abitudini, ed è compreso tra 113 mc e 226 mc all'anno. In media nazionale, per una famiglia di 3 componenti il consumo normale è pari a 150 mc all'anno.

realità più avanzate del Paese, a forte vocazione manifatturiera, all'exportazione, all'agricoltura e al turismo.

### INCIDENZA DELLA SPESA IDRICA SUL REDDITO DISPONIBILE

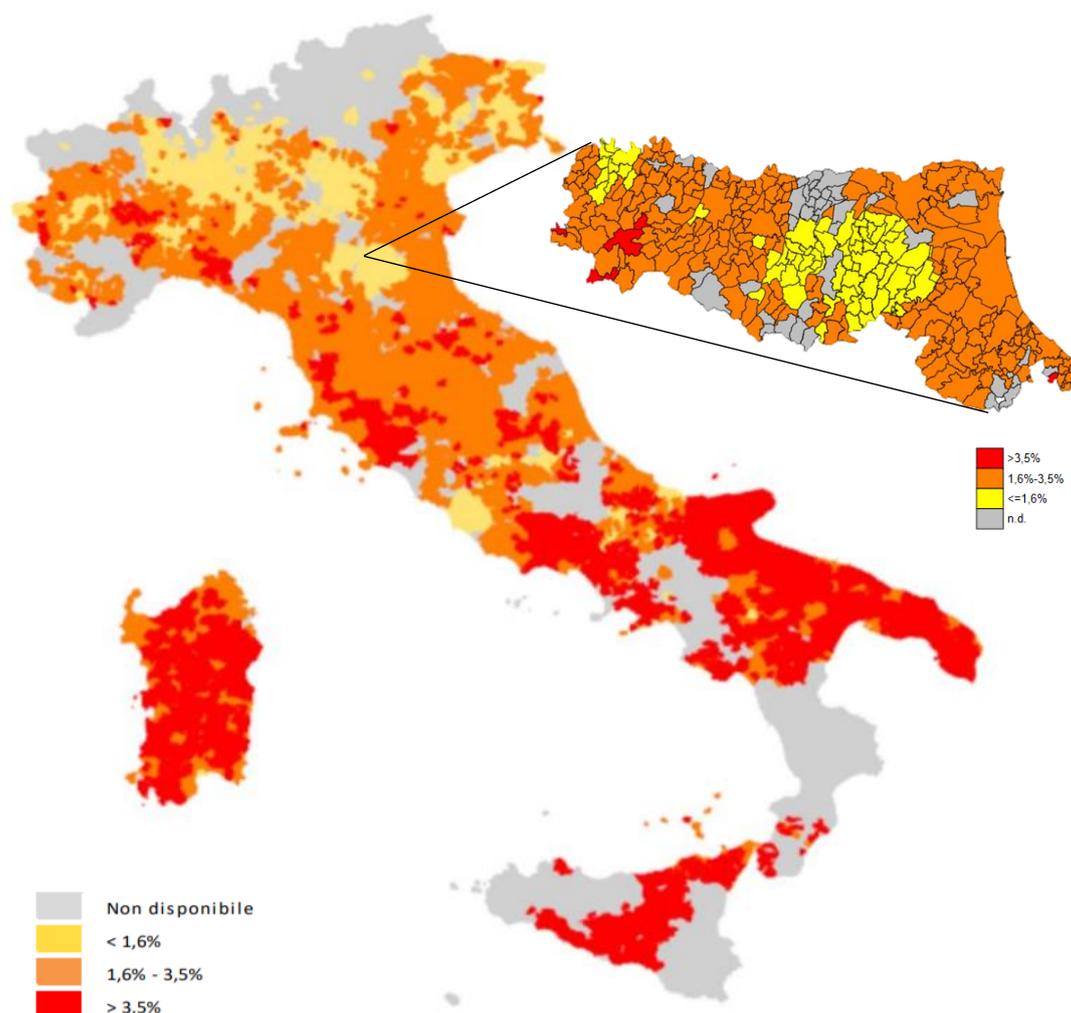
	Reddito disponibile	Spesa per consumo normale*	Incidenza
Emilia-Romagna	16.125 €	273 €	1,7%
Italia	12.807 €	248 €	1,9%

\* il consumo normale varia tra i 113 mc e i 226 mc annui a seconda della composizione delle famiglie presenti in Emilia-Romagna e in Italia. Nel caso di una famiglia di 3 componenti il consumo normale è pari a 150 mc annui.

Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche su dati interni, ISTAT e MEF

### LA SOSTENIBILITA' DELLE TARIFFE IDRICHE IN EMILIA-ROMAGNA

(Incidenza della spesa idrica per consumo normale sul reddito disponibile)



Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche su dati interni, ISTAT e MEF

Anche per questo motivo è centrale l'impegno dell'intero sistema, dagli enti locali, alle gestioni, con il coinvolgimento delle associazioni del terzo settore per garantire la massima diffusione degli strumenti di sostegno, come il bonus idrico nazionale, integrato a livello locale dalle risorse individuate da ATERSIR, per mitigare il disagio economico e sociale, e assicurare tariffe eque e sostenibili.

Da sempre in Emilia-Romagna le autorità d'ambito locali, prima, e ATERSIR, poi, sono state attente alla sostenibilità della tariffa, prevedendo un sostegno economico in favore delle utenze deboli. ATERSIR ha trasformato questi interventi in un unico bonus idrico integrativo, che si somma al bonus idrico nazionale, al fine di accrescerne la capienza, come in precedenza documentato.

Gli aumenti delle tariffe registrati negli ultimi anni sono dipesi dalle necessità di finanziamento degli investimenti, in crescita, in parte calmierati dalla riduzione dei costi di gestione.

### EMILIA-ROMAGNA: COSTI DI INVESTIMENTO E DI GESTIONE IN TARIFFA

(% sui costi totali in tariffa)

	2014	2015	2016	2017	2018
Costi di investimento*	23,8%	24,6%	27,2%	27,2%	29,7%
Costi di gestione**	68,6%	68,3%	69,9%	67,1%	68,9%

(€/abitante)

	2014	2015	2016	2017	2018
Costi di investimento*	44,8	47,6	47,9	50,4	53,1
Costi di gestione**	129,5	132,1	126,1	126,9	126,4

\*Componente Capex e Foni del Vincolo ai ricavi del gestore

\*\* Componente Opex e ERC del Vincolo ai ricavi del gestore

Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche

A partire dal 2018 le tariffe del servizio idrico si assestano e in alcuni casi sono addirittura in calo.

Le poche eccezioni a questa tendenza sono quelle dei territori che hanno dovuto affrontare ingenti fabbisogni di investimento negli anni recenti, legate al miglioramento delle reti o a interventi necessari a mettere in sicurezza il sistema idrico a fronte della crisi idrica e del cambiamento climatico, con un conseguente maggiore impegno per collegare le reti di acquedotto, sviluppare capacità di riserva, o ancora migliorare la qualità delle acque restituite in natura e con esse anche tutelare la vita nei fiumi e le qualità delle acque per la balneazione.

### TARIFE GENERALMENTE STABILI O IN CALO

(Spesa in €/mc per 3 componenti con un consumo di 150 mc annui)

AMBITO	TARIFFA 2017	TARIFFA 2018	VAR%
Piacenza	2,11	2,13	1%
Parma	2,66	2,68	1%
Reggio Emilia	2,50	2,46	-2%
Modena	1,98	2,15	8%
Bologna	1,82	1,53	-16%
Ferrara	2,69	2,70	0%
Ravenna	2,63	2,87	9%
Forli-Cesena	2,87	2,81	-2%
Rimini	2,46	2,57	4%
Emilia-Romagna	2,31	2,30	-1%

Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche su dati interni

Sono evidenze che documentano come lo sforzo profuso negli anni recenti per raggiungere standard elevati di qualità del servizio abbia raggiunto in Emilia-Romagna un punto di equilibrio, rispetto al quale occorre ora interrogarsi sul prossimo futuro.

Il percorso di miglioramento della qualità tecnica recentemente avviato dalla regolazione nazionale indica precisi obiettivi di riduzione delle perdite, di continuità del servizio, di azzeramento delle ordinanze di non potabilità, di contenimento dei fanghi di depurazione smaltiti in discarica, di adeguamento del sistema fognario e di miglioramento della qualità delle acque restituite all'ambiente.

Il desiderio di mitigare gli impatti delle gestioni del servizio idrico integrato sull'ambiente, risponde a ciò che cittadini e comunità chiedono, e potrà essere raggiunto solo a condizione di assicurare un nuovo ciclo di investimenti.

Questioni come i nuovi inquinanti emergenti, il controllo dell'acqua destinata al consumo umano, la perdita di biodiversità, il dissesto idrogeologico, la scarsità idrica o il cambiamento climatico sono tutti ambiti di azione da presidiare, rispetto ai quali, ancora una volta, le gestioni industriali del servizio idrico possono essere "soggetti attuatori", strumento per perseguire gli indirizzi e l'interesse pubblico.

## LA PROPOSTA DI LEGGE 52: QUALI CONSEGUENZE PER IL “MODELLO” EMILIA-ROMAGNA

La PDL 52 recante *“Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque”*, attualmente in discussione in Parlamento, presenta molti risvolti critici, in grado di “smantellare” il modello di gestione dell’Emilia-Romagna.

Il provvedimento ordina la trasformazione delle gestioni del servizio idrico in enti di diritto pubblico, più precisamente in aziende speciali, con bacini di affidamento non superiori alla provincia o alla città metropolitana. Si prevede lo scorporo del ramo idrico, che estrometterebbe dalla gestione le aziende *multi-utility*. Per le gestioni affidate in concessione sia a operatori privati, sia misti che pubblici, la decadenza automatica degli affidamenti è indicata al 31 dicembre 2020.

Ai Comuni con popolazione inferiore ai 5mila abitanti situati in territori montani o aderenti ad una Unione di Comuni è concessa la facoltà di uscire dalla gestione “unica”, ritornando alla gestione diretta del servizio. Gli affidamenti sono previsti avere una estensione massima provinciale o di città metropolitana.

Sul piano del governo del settore si prevede l’istituzione di consigli di bacino idrografico in sostituzione degli attuali enti di governo d’ambito e il ritorno al Ministero dell’Ambiente delle funzioni di regolazione e di controllo attualmente esercitate da ARERA. Un quantitativo di acqua pari a 50 litri per ogni abitante al giorno dovrebbe essere erogato gratuitamente a tutti i cittadini, finanziato dalla fiscalità generale.

Come si può comprendere si tratta di previsioni che mettono in discussione tutti i capisaldi del cammino industriale avviato dalla Legge Galli alla metà degli anni ‘90, e le stesse fondamenta del percorso evolutivo perseguito negli ultimi venti anni in termini di governo, regole e gestione nel territorio emiliano-romagnolo.

Rinunciare alla gestione unica d’ambito, alla società come declinazione operativa di una organizzazione industriale orientata all’efficienza, alla possibilità di conseguire economie di scala e di scopo nelle aziende impegnate su più servizi, equivale a disconoscere quanto di buono in termini di qualità del servizio, tutela dell’ambiente e della risorsa idrica, patrimonio di infrastrutture, questa esperienza ha consentito di consegnare ai territori, come ampiamente documentato nelle pagine di questo lavoro. Di più, equivale a rinunciare alle aziende industriali, depositarie di conoscenze e capacità, ovvero a quanto di più prezioso e non replicabile: soggetti attuatori degli indirizzi dell’operatore pubblico, di cui spesso si invoca l’assenza in tante aree del Mezzogiorno.

Per avere una dimensione della portata delle proposte in discussione per il territorio emiliano-romagnolo, è sufficiente ricordare che in Emilia-Romagna i Comuni con meno di 5mila abitanti sono 140 su un totale di 328 e che 2 degli attuali gestori industriali, HERA e IREN, società quotate controllate dai Comuni, operano su un territorio sovra-provinciale.

Il limite massimo provinciale degli affidamenti richiederebbe quindi lo scorporo del ramo di azienda e la loro suddivisione in 9 società operative distinte, da trasformare in aziende speciali. Una duplicazione di società e strutture nel caso delle aziende *multi-utility* con partecipazione di soci privati (HERA, IREN e AIMAG).

Come dimostrato da numerosi studi empirici la diversificazione su più servizi offre ricadute positive in termini di efficienza, giacché favorisce il contenimento dei costi derivanti dall'erogazione congiunta di più servizi allo stesso bacino di utenza. Lo scorporo del ramo idrico comporta dunque la rinuncia alle sinergie tra servizi pubblici locali che hanno una base territoriale comune, con una duplicazione di strutture, personale e uffici (es. per le attività contrattuali, quali la gestione utenze e/o attività tecniche quali progettazione o di controllo sull'esecuzione dei lavori, o ancora nella gestione appalti e degli acquisti), oltre che maggiori costi amministrativi, di controllo e dei relativi organi deputati (raddoppio delle assemblee, dei consigli di amministrazione, dei revisori, dei colleghi dei sindaci, dei responsabili della *privacy*, eccetera).

Nell'esperienza emiliano-romagnola il percorso verso l'affidamento della gestione unica su un bacino di dimensioni minime provinciali, accompagnato dalla diversificazione su più servizi delle gestioni, ha rappresentato la leva per raggiungere una "scala finanziaria" efficiente: attori industriali evoluti, patrimonializzati e in grado di approcciare ai mercati finanziari.

Non si può infatti dimenticare come l'evoluzione delle aziende speciali degli anni '90 nelle moderne aziende multiservizio dei Comuni, giunte in alcuni casi sino alla quotazione in borsa, sia nata proprio dal desiderio di affrancare questi servizi dalle difficoltà delle finanze locali, dando vita a soggetti in grado di assicurare il reperimento delle risorse necessarie a soddisfare i bisogni dei territori.

La PDL 52 così come oggi articolata configura un ritorno al modello gestionale degli anni '80. Quello stesso modello che con la Legge Galli degli anni '90 si intendeva superare, perché giudicato inadeguato a rispondere alla complessità di un settore industriale.

A fronte degli incerti benefici di questa proposta vi sono i costi certi, che ricadono sul bilancio pubblico. Ma sembra opportuno ricordare che i maggiori costi non sono di natura economica, piuttosto ricadono nella rinuncia ad un modello di governo, regolazione e gestione, che per quanto perfettibile ha testimoniato tanti progressi in questi anni.

## IL "CONTO" DELLA RIPUBBLICIZZAZIONE IN EMILIA-ROMAGNA

La prevista ripubblicizzazione con l'estromissione dei soci privati dalle società idriche e la trasformazione delle stesse in aziende speciali, avrebbe peraltro un impatto economico che può essere quantificato per la sola Emilia-Romagna in circa 2,4 miliardi di euro di costi *una tantum*.

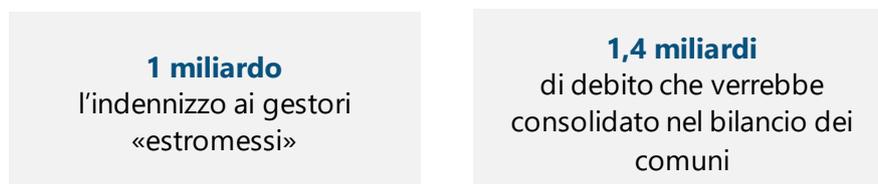
Circa un miliardo di euro è rappresentato dal valore delle opere realizzate e non ancora ammortizzate, per la quota detenuta dai soci privati nelle società quotate e miste: si tratta della

quota parte del valore residuo a fine concessione (si ricorda che è prevista la decadenza delle stesse *ex-lege* a fine 2020).

A questa cifra si potrebbe aggiungere anche un indennizzo, secondo prassi civilistica<sup>48</sup>, giacché la “nazionalizzazione” andrebbe ad intervenire prima della scadenza naturale delle concessioni.

Un secondo aspetto riguarda il debito finanziario acceso e non ancora rimborsato per effettuare gli investimenti: la quota parte detenuta dai Comuni ammonta a circa 1,4 miliardi di euro. Si tratta di debito che nella trasformazione delle società di gestione da società di capitali ad aziende speciali verrebbe consolidato nel bilancio degli enti locali di cui sono emanazione, trasformandosi in maggiore “debito pubblico”.

### **COSTI UNA TANTUM PER LA "RIPUBBLICIZZAZIONE" DEI GESTORI DELL'EMILIA ROMAGNA: 2,4 MILIARDI**



Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche

Vi sono poi ricadute economiche collaterali della prospettata trasformazione delle società pubbliche in enti di diritto pubblico, così come «costi di transizione» di difficile quantificazione, che possono ritardare l'operatività delle stesse aziende speciali.

I «costi della transizione» vanno dall'eventualità di contenziosi e ricorsi, allo “stallo” dettato dalla necessità di approvazione da parte dei singoli consigli comunali di tutti i principali atti (come avviene per le aziende speciali), alla mancata nomina degli organi con conseguente vuoto decisionale, alla mancata approvazione dei bilanci, sino ai disagi e gli oneri di riconciliazione dei contributi da lavoro in carico ai dipendenti nel passaggio dalla gestione INPS a quella INPDAP.

Nel caso delle *multi-utility*, andrebbero valutati anche i costi dello scorporo dei rami d'azienda idrici con perdita delle economie di scopo citate prima. Non sembra azzardato affermare che le

<sup>48</sup> Nel caso di cessazione anticipata dell'affidamento, a norma di quanto previsto dal TUA (art. 151 comma 2, lettera m), ai fini della quantificazione dell'indennizzo il nuovo codice degli appalti prevede che sia riconosciuto al concessionario “un indennizzo a titolo di risarcimento del mancato guadagno pari al 10 per cento del valore delle opere ancora da eseguire ovvero, nel caso in cui l'opera abbia superato la fase di collaudo, del valore attuale dei ricavi risultanti dal piano economico-finanziario allegato alla concessione per gli anni residui di gestione”. Sebbene il servizio idrico sia attualmente escluso dalla direttiva concessioni, di cui il codice degli appalti costituisce attuazione, i principi guida ivi contenuti rappresentano una indicazione di cui tenere conto.

conseguenze andrebbero ben oltre quelle documentabili per il servizio idrico integrato. Non si possono infatti escludere conseguenze per gli altri servizi erogati dalle aziende multiservizio (produzione e distribuzione di energia elettrica, distribuzione di gas, rifiuti), sia per le ricadute sulla solvibilità delle aziende e quindi per la loro capacità di assicurare gli investimenti, sia per il segnale di forte discontinuità che la nazionalizzazione invierebbe alla comunità finanziaria internazionale.

Certi, e parimenti di difficile quantificazione, sono le conseguenze per i detentori di azioni, tra cui, come è noto, la maggioranza è rappresentata dai Comuni, e di obbligazioni delle aziende quotate, per le inevitabili ripercussioni sul valore delle aziende e sul loro merito di credito.

### ALCUNI DEI "COSTI DI TRANSIZIONE"



Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche

La proposta di legge prevede inoltre che i costi di investimento per le nuove opere del servizio idrico integrato e per gli interventi di manutenzione delle reti, nonché i costi di erogazione del quantitativo minimo vitale garantito debbano essere coperti attraverso il ricorso alla fiscalità generale e ai contributi nazionali e dell'Unione europea.

Sebbene non sia chiaro in quale misura i fondi pubblici si affianchino alla tariffa ovvero siano destinati a sostituirvisi, sembra possibile fare riferimento al fabbisogno di investimento attualmente programmato, nonché al fabbisogno aggiuntivo rispetto a quanto attualmente già incorporato nella tariffa del servizio idrico.

Per quanto riguarda la copertura dei costi di investimento, i gestori idrici emiliano-romagnoli hanno programmato per il 2018-2019 investimenti per 465 milioni di euro con uno sforzo

sostenuto dai nuovi obiettivi di miglioramento della qualità tecnica introdotti nel 2018 che si dispiegherà appieno nelle programmazioni degli investimenti 2020-2023.

È opinione diffusa che gli attuali livelli di investimento programmati siano ancora distanti dal reale fabbisogno e che uno scenario coerente con il recupero dei ritardi accumulati rispetto alle migliori esperienze europee comporti un investimento di almeno 5 miliardi di euro l'anno per i prossimi 20 anni nel Paese. Per il caso dell'Emilia-Romagna a partire da valori di investimento *pro capite* intorno ai 50 euro all'anno, attualmente indicati dai programmi degli interventi, si tratterebbe di spostarsi verso valori pressoché doppi, con un fabbisogno addizionale di circa 200 milioni di euro l'anno. Del resto stime recenti<sup>49</sup> indicano che per il solo raggiungimento di tassi di ripristino delle reti coerenti con la vita utile regolatoria delle stesse (40 anni corrispondenti ad un tasso di sostituzione annuo del 2,5%, circa 5 volte superiore agli attuali ritmi) comporterebbe un fabbisogno aggiuntivo di 110 miliardi di euro nei prossimi 20 anni sul territorio nazionale, di cui 9 miliardi nella sola Emilia-Romagna.

Il ricorso alla fiscalità generale per gli investimenti renderà inoltre più difficile la pianificazione di interventi su orizzonti più lunghi, essendo legata alla capienza di ciascuna legge di bilancio, a differenza di interventi sostenuti dalla tariffa, rispetto ad una situazione in cui la presenza di una autorità indipendente e un metodo tariffario incardinato sul *full cost recovery* hanno restituito un palpabile ritorno di fiducia dei finanziatori.

Con riferimento all'erogazione gratuita di 50 litri *pro capite*/giorno, si può poi quantificare un costo di circa 153 milioni di euro all'anno per tutti i residenti dell'Emilia-Romagna, che dovrebbe essere finanziato dalla fiscalità generale, dunque con ogni probabilità con un aumento della tassazione diretta o indiretta sulle persone o sulle attività economiche.

## **COSTI RICORRENTI PER L'EMILIA ROMAGNA: OLTRE 800 MILIONI L'ANNO**

### **Maggiori oneri a carico della fiscalità generale**

**665 milioni all'anno**  
risorse per gli investimenti

**153 milioni all'anno**  
quantitativo minimo vitale  
gratuito per tutti

Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche

<sup>49</sup> "Rapporto H2O sull'innovazione e sul mercato dei sistemi acquedottistici, fognari e di depurazione dell'acqua in Italia 2018-2020", CRESME, ottobre 2018.

Non va dimenticato che il ricorso alla fiscalità generale non risolve il problema del reperimento delle risorse per il finanziamento degli interventi, spostando l'onere in capo al contribuente, in luogo del consumatore/utente. Uno spostamento che renderebbe meno percepibili i reali costi del servizio da parte del cittadino, al pari di quanto avviene per altri servizi come la difesa o l'istruzione, ove il costo viene diluito nel bilancio pubblico, riducendo anche la trasparenza e il controllo sociale sulla spesa. Una pratica che contribuisce ad alimentare il convincimento secondo cui la fornitura di acqua potabile e la depurazione non costano, oltre che ad indebolire il ruolo della tariffa come segnale e incentivo all'uso parsimonioso di una risorsa scarsa.

## CONCLUSIONI

Il percorso illustrato nelle pagine di questo lavoro documenta l'esperienza di un territorio che ha fortemente creduto in un disegno industriale, saldamente incardinato sull'indirizzo pubblico e sul controllo, e parimenti affidato ad un disegno di industrializzazione del settore, anch'esso voluto e promosso dall'operatore pubblico, quale strumento per offrire risposte ai bisogni del territorio.

La regione Emilia-Romagna è tra le regioni italiane quella che per prima ha compiutamente realizzato il disegno voluto dalla Legge Galli. Un disegno che riconosceva la necessità un "governo" del settore e di affidamenti di dimensioni almeno provinciali e integrati quali presupposti per la nascita di una Industria idrica, il ruolo della tariffa e del pieno recupero dei costi come presupposti per affrancare la gestione dell'acqua dalle finanze degli enti locali e per offrire agli utenti segnali di prezzo coerenti con la scarsità della risorsa e con il principio "chi inquina paga".

Condividendo gli obiettivi di riduzione della frammentazione, integrazione del ciclo, dimensioni degli affidamenti e delle gestioni coerenti con un servizio industriale, il ruolo della tariffa e del pieno recupero dei costi per affrancare la gestione dell'acqua dalle finanze degli enti locali e offrire agli utenti segnali di prezzo coerenti con la scarsità della risorsa e con il principio "chi inquina paga", la regione Emilia-Romagna, e con essa tutti i suoi amministratori, aziende, lavoratori e comunità locali, hanno disegnato un percorso a forte impronta e indirizzo pubblico.

Un percorso incardinato sulla nascita di soggetti industriali, su affidamenti di dimensione provinciale, su un unico ambito regionale, con ruoli di indirizzo affidati ai consigli locali e una struttura tecnica regionale dotata di risorse e competenze, strumenti di ascolto e partecipazione nei territori.

La regione Emilia-Romagna rappresenta un formidabile esempio di convivenza di tutte le possibili forme di gestione ammesse dalla legislazione comunitaria. Un assetto figlio delle scelte discrezionali, ma pur sempre motivate e informate, compiute da ciascun territorio, in materia di autoproduzione o affidamento.

L'ibridazione culturale che ne discende è certamente un punto di forza dell'equilibrio raggiunto, dove gli indirizzi e i fabbisogni espressi dai territori, vengono tradotti in impegni chiari ed escutibili nei confronti delle gestioni, e il regolatore locale ne verifica il raggiungimento: un assetto che certamente pone le condizioni per una "competizione per comparazione" laddove ciascuna gestione è stimolata a "ibridare" i vantaggi e le migliori pratiche delle altre.

Il presente lavoro, sostenuto dalla Confservizi Emilia-Romagna, ha anche questa funzione: testimoniare un percorso che viene da lontano, e che ha impegnato un intero territorio, i suoi amministratori, le sue aziende, i loro lavoratori, che hanno creduto in un "mondo migliore", da consegnare alle future generazioni e si sono adoperati perché questa idea potesse diventare realtà.

In questo lavoro vengono ripercorse le tappe di un cammino lungo 20 anni nel quale il territorio dell'Emilia-Romagna ha costruito un modello di governo e gestione dell'acqua saldamente incardinato nel ruolo di indirizzo del pubblico e che si avvale delle gestioni industriali in qualità di soggetto attuatore.

Un percorso che consapevole delle difficoltà attraversate dalle finanze locali ha posto le condizioni per la nascita di gestioni industriali, incardinate su dimensioni minime provinciali, in grado di recuperare il ritardo accumulato rispetto alle migliori esperienze europee e di far fronte alle sfide del servizio idrico del XXI secolo.

Una regione che intorno al "governo" del settore, alla gestione unica in bacini di affidamento di dimensione almeno provinciale, ha costruito uno straordinario esempio di sviluppo industriale, salvaguardando tutte le forme di gestione consentite dalla legge, chiedendo scelte informate e consapevoli ai territori.

La Regione Emilia-Romagna, quale regolatore "*ante litteram*", ha riconosciuto la necessità di un percorso a forte impronta pubblica che ha portato molteplici risultati: la trasformazione delle aziende municipalizzate in gestioni industriali, finanche quotate in borsa; la definizione di un metodo tariffario aderente ai costi effettivi del servizio, a garanzia del pieno recupero delle spese di gestione e di investimento, prevedendo un legame con la qualità del servizio erogato; attenzione alla sostenibilità ambientale, anche attraverso la tariffazione dei reflui industriali, misure di compensazione per interventi diretti ad assicurare la riproducibilità della risorsa in favore dei territori che ospitano le fonti di captazione e obiettivi di contenimento degli impatti ambientali; la promozione della qualità del servizio all'utenza tramite standard minimi per le carte del servizio; sostegno economico per le famiglie in difficoltà con agevolazioni tariffarie in bolletta; sino alla creazione di una unica struttura tecnica regionale dotata delle competenze necessarie a gestire il ruolo di cinghia di trasmissione degli indirizzi pubblici e della regolazione nazionale, capace di tradurre i fabbisogni dei territori in una programmazione degli interventi, ovvero in piani di azione escutibili nei confronti delle gestioni.

Tutti questi aspetti del modello emiliano-romagnolo, antesignani nel panorama nazionale, sono stati mutuati a distanza di anni dalla regolazione nazionale, a suggerire la bontà delle scelte operate e le positive ricadute.

Oggi l'Emilia-Romagna è l'unica tra le grandi regioni italiane a non avere nessuna procedura di infrazione in corso: la dotazione di reti fognarie e depuratori rispetta le direttive europee.

La qualità contrattuale del servizio presenta standard superiori ai requisiti della regolazione ARERA, con tempi di esecuzione delle prestazioni inferiori e un grado di rispetto degli impegni assunti nelle carte del servizio compresa tra il 95 e il 99%, superiore alla media delle gestioni industriali del territorio nazionale.

L'impegno delle gestioni emiliano-romagnole è testimoniato da un valore degli investimenti realizzati negli ultimi dieci anni pari a quasi il doppio delle gestioni industriali del Nord Italia e da un tasso di realizzazione degli investimenti promessi oltre il 95%.

Nel biennio 2016-2017 sono stati realizzati dai gestori idrici emiliano-romagnoli 378 milioni di euro di interventi nel territorio regionale, un ammontare che corrisponde a circa 42 euro per abitante all'anno, un valore più elevato della media delle gestioni industriali del Nord Italia (35 euro per abitante all'anno). Gli investimenti programmati per il biennio 2018-2019 in Emilia-Romagna ammontano a 465 milioni di euro, pari a 52 euro abitante anno, in aumento del 26% rispetto al valore medio realizzato nel biennio 2016-2017 e superiore alla media delle gestioni industriali del Nord del Paese (46 euro abitante anno).

Queste risorse sono destinate a ridurre le perdite idriche (100 milioni di euro), a migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento per far fronte ad eventuali future crisi idriche (34 milioni di euro), a migliorare la qualità dell'acqua distribuita (17,6 milioni di euro), il sistema fognario (41 milioni di euro) e la qualità delle acque depurate restituite in natura (40 milioni di euro).

Gli investimenti realizzati nel servizio idrico offrono un contributo per circa due decimi di Pil all'economia regionale e sostengono circa 4mila posti di lavoro, tra addetti diretti, indiretti e dell'indotto.

Rispetto a larga parte del Paese ove lo sforzo di miglioramento si scontra con la mancanza di conoscenze circa il reale stato delle infrastrutture, in Emilia-Romagna il controllo delle reti e la misurazione dell'acqua erogata sono una realtà: il monitoraggio delle reti ad uso civile è prossimo al 100%. L'Emilia-Romagna, insieme alla Lombardia, è tra le regioni più popolate, quella con il livello più basso di perdite idriche del Paese.

Questi risultati sono stati conseguiti assicurando tariffe sostenibili. La spesa di una famiglia per la fornitura di 150mila litri di acqua all'anno è di 347 euro: circa 30 euro in più della media nazionale ma di gran lunga inferiore a quella delle migliori esperienze europee. Le maggiori capitali europee, dalla "ripubblicizzata" Parigi alla "privata" Londra, passando per Berlino, hanno una spesa di molto superiore. L'incidenza in Emilia-Romagna della spesa sul reddito disponibile (1,7%) è ai livelli più

bassi del panorama nazionale e sostiene circa 40 euro *pro capite* di investimenti all'anno, contro i 90 della media europea.

Se molto è stato fatto, molto rimane ancora da fare. Le sfide dei prossimi decenni vanno dalla gestione delle conseguenze del cambiamento climatico, alla mitigazione delle ricadute ambientali delle attività umane, al monitoraggio degli inquinanti emergenti: scenari rispetto ai quali gli indirizzi pubblici di governo sull'acqua non possono privarsi di soggetti industriali e qualificati.

Una risposta a questi bisogni potrà essere ancora assicurata in cambio di tariffe sostenibili, giacché in assenza di un nuovo slancio degli investimenti le stesse tariffe sarebbero destinate a diminuire, in esito alla maggiore efficienza delle gestioni.

Questi pochi dati testimoniano la "cifra industriale" di un modello virtuoso, in grado di farsi carico di queste sfide epocali, e della rinuncia al quale francamente non si sente il bisogno.

La proposta di legge attualmente in discussione in Parlamento prefigura un ritorno ad assetti di governo e di gestione antecedenti la Legge Galli di metà anni '90: revoca delle concessioni e ritorno alle gestioni dirette degli enti locali, trasferimento delle competenze di regolazione al Ministero dell'Ambiente, abbandono della gestione unica d'ambito, acqua gratuita a tutti, finanziamento degli investimenti attraverso il bilancio pubblico.

Per la sola Emilia-Romagna, i costi *una tantum* del provvedimento si aggirano intorno ai 2,4 miliardi di euro, tra indennizzi ai gestori e maggior "debito pubblico" in capo agli enti locali, mentre i costi ricorrenti ammonterebbero a 800 milioni di euro l'anno, per il finanziamento degli investimenti e l'erogazione gratuita di 50 litri di acqua al giorno a tutti. Sono cifre che non considerano le altre ricadute che vanno dalla perdita di credibilità dell'industria, con conseguente fermo degli investimenti, alla rinuncia delle economie di scala e di scopo per scorporo del ramo idrico delle aziende multiservizio, a «costi di transizione» di difficile quantificazione, in esito a possibili ricorsi, vuoto decisionale, ritardi nell'approvazione dei bilanci, costi per la riconciliazione delle posizioni previdenziali dei lavoratori, sino alla perdita di valore di azioni e obbligazioni detenute dai risparmiatori delle aziende espropriate delle concessioni.

Non si possono poi escludere conseguenze per gli altri servizi erogati dalle aziende multiservizio (energia, ambiente, eccetera), per le ricadute sulla solvibilità delle aziende e conseguente capacità di assicurare gli investimenti, e per il segnale di forte discontinuità che la nazionalizzazione dell'industria idrica invierebbe alla comunità finanziaria internazionale.

Il ritorno delle funzioni di regolazione al Ministero dell'Ambiente solleva qualche perplessità. Le evidenze del lungo periodo dell'egida ministeriale sul servizio idrico integrato sono abbastanza povere di risultati. Di converso, altrettanto chiari sono i benefici della regolazione indipendente, che ha saputo offrire anche ad esempi virtuosi come certamente è il modello emiliano-romagnolo nuove e ulteriori direzioni di spinta e avanzamento.

Il costo maggiore delle proposta in discussione non è dunque economico.

A pesare ancora di più è la “rinuncia” all’Industria idrica, quale soggetto attuatore degli indirizzi pubblici. L’esperienza del Mezzogiorno italiano insegna che senza un presidio industriale ogni disegno di sviluppo nella gestione dell’acqua è pura utopia.