



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

Executive summary

A cura di
laboratorio
ref.
ricerche



Associazione Regionale
Confservizi
Emilia-Romagna

EXECUTIVE SUMMARY

LA CRITICITÀ DELLA PROPOSTA DI LEGGE 52

A fine del mese di ottobre u.s. è iniziata in Parlamento la discussione di una **proposta di legge in materia di "Gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque"** (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 proposta di legge 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, consumo minimo vitale d'acqua gratuito per 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 privati e debito finanziario** che verrebbe consolidato nei bilanci dei comuni, 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 comuni e 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 inchierebbe 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 tuttavia non è probabilmente quello 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 l'Industria ogni disegno di presidio e sviluppo pubblico sull'acqua è pura utopia.**

COSTI PER LA "RIPUBBLICIZZAZIONE" IN EMILIA-ROMAGNA

Una tantum: 2,4 miliardi di euro

Altri "costi di transizione"

1 miliardo l'indennizzo ai privati «estromessi»	1,4 miliardi di debito che verrebbe consolidato nel bilancio dei comuni	Costi di scorporo e trasformazione societaria per le multi-utility	Oneri di riconciliazione contributi INPS e INPDAP
		Perdite di economie di scala, di scopo e finanziarie	Ripercussioni sul valore delle aziende e sul loro merito di credito
Ricorrenti: oltre 800 milioni all'anno		"Stallo amministrativo"	Contenziosi e ricorsi
665 milioni all'anno risorse per gli investimenti	153 milioni all'anno quantitativo minimo vitale gratuito per tutti		

Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche

LA GESTIONE DELL'ACQUA IN EMILIA-ROMAGNA: 20 ANNI AL SERVIZIO DEI CITTADINI E DELL'AMBIENTE

La Regione Emilia-Romagna è, tra le regioni italiane, quella che per prima ha compiutamente abbracciato il disegno voluto dalla Legge Galli. Un disegno che riconosceva la necessità di 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 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".

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 (ATERSIR) dotata di risorse e competenze, strumenti di ascolto e partecipazione nei territori.

Il presente lavoro, sostenuto dalla Confservizi Emilia-Romagna, ha questa funzione: **testimoniare un percorso che viene da lontano, e che ha impegnato un intero territorio regionale, ove amministratori, lavoratori e cittadini hanno lavorato insieme** per dotarsi di aziende in grado di offrire un servizio di qualità, efficiente e a costi sostenibili, e consegnare alle future generazioni infrastrutture in buono stato.

In lavoro ripercorre 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.

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 dai territori in una programmazione degli interventi, ovvero in piani di azione escutibili nei confronti delle gestioni.

La regione Emilia-Romagna rappresenta poi 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.

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.**

Trascorsi 20 anni dalla L.R. 25/1999 è apparsa opportuna una testimonianza di questo percorso e dei suoi i punti di forza.

L'EMILIA-ROMAGNA ANTICIPA LA REGOLAZIONE NAZIONALE



2012
METODO TARIFFARIO TRANSITORIO
2014
AVVIO CONSULTAZIONE SU TARIFFA REFLUI INDUSTRIALI
2015
COSTI AMBIENTALI E DELLA RISORSA INTRODOTTI DAL METODO TARIFFARIO IDRICO 2 (ERC)
FINE 2015
REGOLAZIONE DELLA QUALITA' CONTRATTUALE
2017
INTRODUZIONE ARTICOLAZIONE TARIFFARIA PRO CAPITE
FINE 2017
REGOLAZIONE DELLA QUALITA' TECNICA
2018
BONUS SOCIALE IDRICO NAZIONALE



2003
INTRODOTTO L'OBIETTIVO DI MANTENIMENTO E RIPRODUCIBILITA' DELLA RISORSA IDRICA
2006
METODO TARIFFARIO REGIONALE
- superamento delle criticità del metodo nazionale "normalizzato" e della "formula tipo" nazionale per gli scarichi produttivi
- legame tra sviluppi tariffari e qualità del servizio
- previsione della tariffa pro capite
2007
GESTIONE DELLE ACQUE METEORICHE DA PARTE DEI GESTORI CON COSTI IN TARIFFA
2008
DEFINITA LA METODOLOGIA GENERALE PER L'APPLICAZIONE DELLA TARIFFA SOCIALE
2009
L'AUTORITA' REGIONALE DISCIPLINA LE CARTE DEL SERVIZIO E I RIMBORSI AUTOMATICI
2011
SISTEMA INFORMATIVO REGIONALE DELLE INFRASTRUTTURE IDRICHE A SUPPORTO DELLA PIANIFICAZIONE

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

Le tante testimonianze di un modello virtuoso

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.

GLI INVESTIMENTI

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%**.

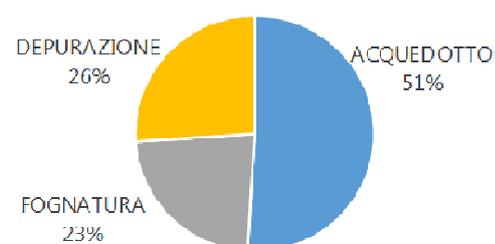
Nel **biennio 2016-2017** sono stati realizzati dai gestori idrici emiliano-romagnoli **378 milioni di euro di interventi nel territorio regionale**, un ammontare che corrisponde a circa **42 euro per abitante all'anno**, un valore più elevato della media delle gestioni industriali del Nord Italia (35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

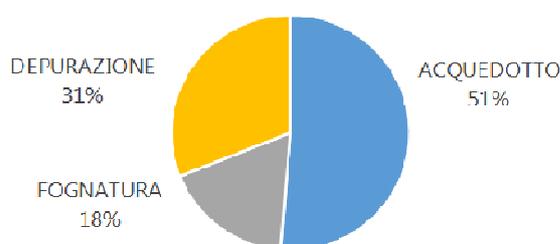
Queste risorse sono destinate a ridurre le **perdite idriche (100 milioni di euro)**, a migliorare la **sicurezza dell'approvvigionamento** per far fronte ad eventuali future crisi idriche (**34 milioni di euro**), a migliorare la **qualità dell'acqua distribuita (17,6 milioni di euro)**, il **sistema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

LA RIPARTIZIONE DEGLI INVESTIMENTI PER SEGMENTO

Anni 2016-2017



Anni 2018-2019



Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche

LE RICADUTE ECONOMICHE E OCCUPAZIONALI

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 nell'indotto.

A questi si aggiungono i circa **2.650 occupati alle dirette dipendenze delle gestioni idriche**.

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)



4.200 posti di lavoro
a tempo pieno

Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche

L'IMPEGNO PER L'AMBIENTE: PERDITE DI RETE PIÙ CONTENUTE RISPETTO ALLA MEDIA NAZIONALE

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

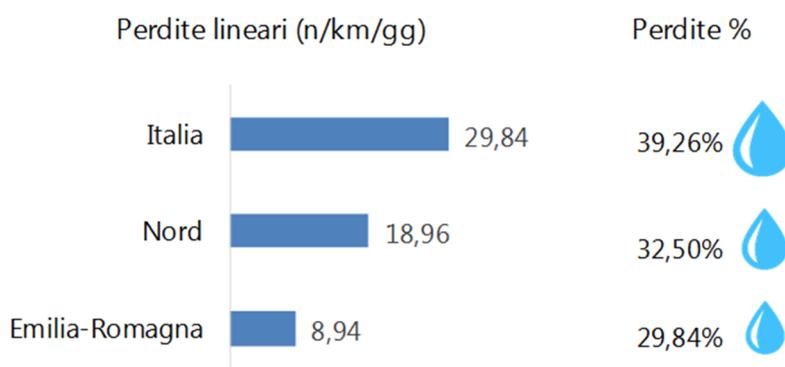
Partendo dal segmento di acquedotto, l'impegno delle gestioni a migliorare la conoscenza dei processi dell'intero ciclo idrico si è avvalso anche delle più moderne tecnologie di *smart metering*.

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**.

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

TARIFFE SOSTENIBILI

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.

In **Emilia – Romagna**, le tariffe sono cresciute tra il 2012 e il 2017 per sostenere gli investimenti illustrati in precedenza, ma è si evidenzia che, **a partire dal 2018, si sono generalmente stabilizzate e in alcuni casi sono addirittura in calo.**

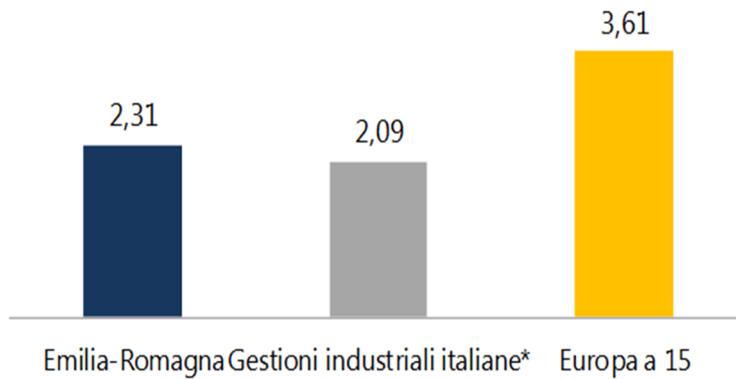
Le poche eccezioni a questa tendenza sono quelle dei territori che hanno dovuto affrontare ingenti fabbisogni di investimento negli anni recenti, legate al miglioramento delle reti o a interventi necessari a mettere in sicurezza il sistema idrico a fronte della crisi idrica e del cambiamento climatico, 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 la qualità delle acque per la balneazione.

In sintesi, 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.**

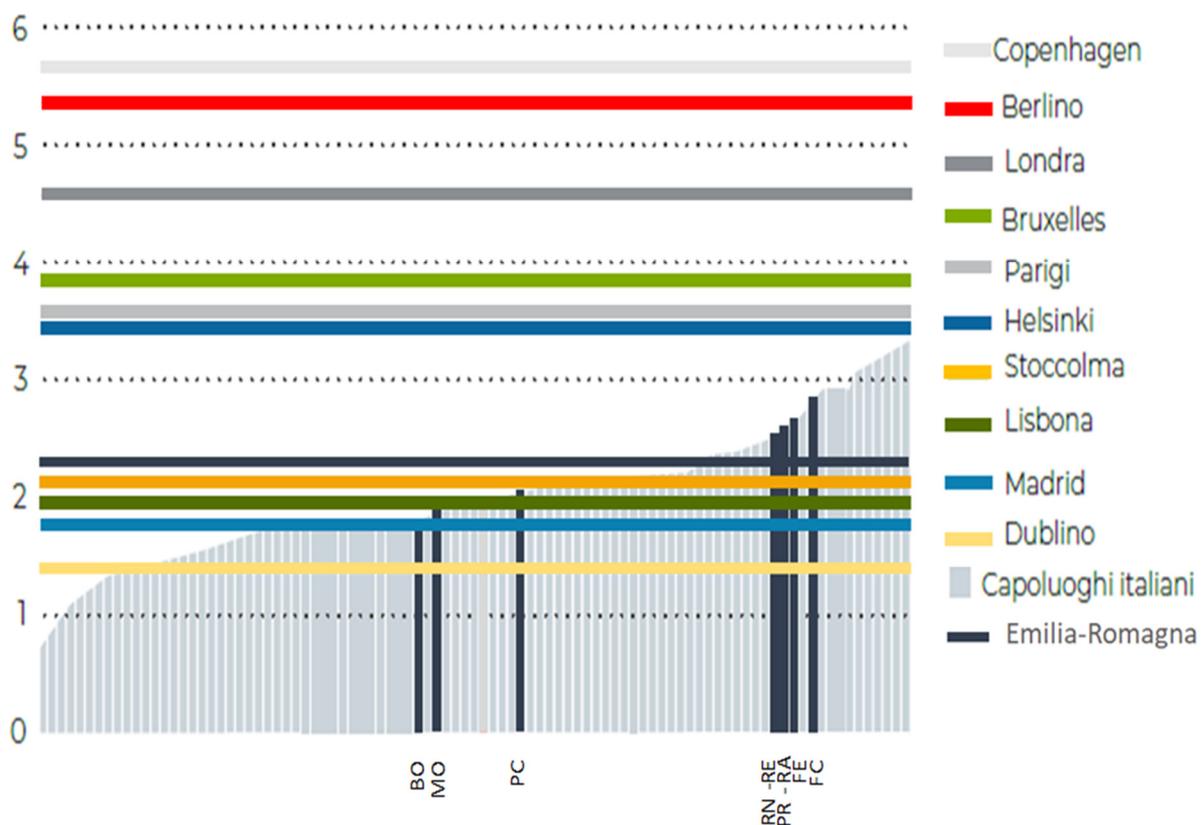
Le maggiori capitali europee, dalla "ripubblicizzata" Parigi alla "privatizzata" Londra, passando per Berlino, hanno una spesa di molto superiore. L'incidenza in Emilia-Romagna della spesa sul reddito disponibile (1,7%) è ai livelli più bassi del panorama nazionale e **sostiene circa 40 euro pro capite di investimenti all'anno**, contro i 90 della media europea.

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 Ibnet

LE SFIDE FUTURE

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, fermo restando il principio del *full cost recovery* e cioè che la tariffa copra l'intero costo del servizio idrico.

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.