

MAGAZINE

# RECOVER

RECYCLING REMEDIATION DEMOLITION

SERVIZIO IDRICO INTEGRATO:  
CONSIDERAZIONI E PUNTI DI VISTA  
SUI MODELLI DI GESTIONE DELL'ACQUA

SPECIALE  
ACQUA

MODALITÀ OPERATIVE PER LA BONIFICA  
DEGLI EDIFICI CONTENENTI AMIANTO:  
UN ESAME DELLA NORMATIVA VIGENTE



STRUMENTI E NORME PER GESTIRE  
LA COMPLESSA TRASFORMAZIONE  
VERSO L'ECONOMIA CIRCOLARE

EFFICIENZA AL TOP IN EUROPA  
PER IL NUOVO IMPIANTO DI RICICLO  
DELLA PLASTICA IN PROVINCIA DI BRESCIA

N°48 SETTEMBRE  
2019

# SERVIZIO IDRICO INTEGRATO TRA SLOGAN ELETTORALI E BISOGNI DI INVESTIMENTO

PUBBLICA, MISTA O PRIVATA? CONSIDERAZIONI E PUNTI DI VISTA SUI MODELLI DI GESTIONE DELL'ACQUA, UNA TEMATICA CHE GENERA SEMPRE FORTI CONTRAPPOSIZIONI IDEOLOGICHE

di Emilio Guidetti\*

**R**ispetto a come deve essere gestito il servizio idrico integrato, ovvero quel complesso di attività che vanno dalla captazione, potabilizzazione e distribuzione dell'acqua potabile al collettamento e depurazione di quella utilizzata, ci troviamo di fronte ad una contrapposizione ideologica.

Da un lato coloro che sostengono il modello attuale di gestioni pubbliche, miste, private che rispondono a una logica industriale e dall'altro coloro che invece dicono che l'acqua deve essere pubblica.

Su questo tema, ovviamente, quasi mai la contrapposizione è alimentata da dati oggettivi ma, sempre più spesso, da posizioni preconcepite dove l'una o l'altra tesi sono giuste a prescindere. Circolano sul tema cifre decisamente distanti tra loro dal troppo poco di chi dimentica che qualcuno il servizio lo deve pagare al troppo e basta di una visione che abbraccia, forse, l'estremo opposto; personalmente viene da commentare che il troppo poco non esiste e il troppo e basta potrebbe essere un po' meno.

Se proprio si volesse analizzare in dettaglio la situazione italiana ci si accorgerebbe che la connotazione pubblica è piuttosto spiccata quantomeno per ciò che riguarda la parte normativa e regolatoria.

## POTERE LEGISLATIVO E ATTIVITÀ REGOLATORIE

Come sappiamo dai nostri studi il potere legislativo è nelle mani del Parlamento, composto da membri eletti e, quindi, certamente pubblico nell'accezione più generale del termine.

Sono anche sotto il controllo pubblico le agenzie di regolazione che sovrain-tendono alle attività: ARERA a livello

nazionale ed ATERSIR per quanto concerne l'esperienza più diretta dell'autore nella Regione Emilia Romagna.

*"L'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) è un organismo indipendente, istituito con la Legge 14 novembre 1995, n. 481 con il compito di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione di servizi con adeguati livelli di qualità, attraverso l'attività di regolazione e di controllo. L'azione dell'Autorità, inizialmente limitata ai settori dell'energia elettrica e del gas naturale, è stata in seguito estesa attraverso alcuni interventi normativi".*

## EMILIO GUIDETTI

Emilio Guidetti è Amministratore unico e Direttore Generale di Montagna 2000 S.p.A., l'azienda che gestisce il servizio idrico integrato nelle valli del Taro e del Ceno in Provincia di Parma. Guidetti è in forza all'azienda in house dal 2015 dove ha compiuto un importante lavoro di consolidamento finanziario della stessa avviando allo stesso tempo importanti progetti di rinnovamento e riqualificazione ambientale.



Questa definizione, presa dal sito istituzionale di ARERA, definisce in modo inequivocabile quali siano le finalità dell'Agenzia e che, le stesse, sono rivolte alla tutela dell'utenza. Già questa prima analisi dà evidenza di come il controllo del servizio sia in mani pubbliche attraverso diverse forme di controllo di tipo legislativo e regolatorio.

Le forme di controllo pubblico sono poi espletate anche a livello locale come nel caso della Regione Emilia Romagna che ha creato una propria agenzia.

L'Agenzia Territoriale dell'Emilia Romagna per i Servizi Idrici e Rifiuti, istituita con L.R. 23/2011 svolge, in forma associata, le funzioni relative alla regolazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani previste dal D.lgs. 152/2006 e già esercitate dalle ex autorità di ambito (ATO). Poiché, sia il servizio idrico che il servizio di gestione rifiuti urbani si trovano, di fatto, in condizione di monopolio naturale, si ha la necessità di una regolazione del mercato da parte dell'ente pubblico.

Nelle diverse deliberazioni assunte, ARERA ha vincolato sempre di più il gestore a erogare il servizio secondo criteri di efficacia ed efficienza; una delle più importanti delibere in questo senso è rappresentata dalla 917/2017/R/idr "Regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono (RQTI)".

Con questa delibera l'Autorità nazionale definisce quali siano i criteri con i quali il gestore si deve rapportare con il cittadino utente stabilendo, tra le altre cose, dei tempi di riferimento per l'erogazione del servizio e delle penali automatiche nel caso gli standard non vengano rispettati.

Più in generale viene adottato un sistema incentivante e/o penalizzante in funzione dell'efficacia e dell'efficienza del gestore; sono certamente azioni che vanno nella direzione del controllo pubblico.

## CONTROLLO PUBBLICO VS. GESTIONE PUBBLICA

Quali siano le finalità delle proposte di legge in esame al Parlamento è argomento di interesse e in particolare se vi

sia la necessità di rafforzare il controllo pubblico del modello esistente o, come invece pare trasparire, smontare il modello attuale (innegabilmente in grado di fornire il servizio dove i gestori sono efficienti) a favore di un modello più teorico che pratico che restituisce al singolo Comune la gestione.

Questo secondo concetto è sostenuto dal fatto che il gestore fa utili e quindi deve essere demonizzato a tutti i costi; passare nuovamente a un modello pubblico di gestione frammentata farebbe perdere buona parte degli elementi che oggi garantiscono il servizio: interconnessioni, competenze centralizzate, rendicontazione degli investimenti in modo puntuale e analitico, ecc.

È certamente molto meno emozionale dire che rafforzando il controllo pubblico si potrebbero ottenere più rapidamente vantaggi ed efficienze che, slogan a parte, sono quello che interessa l'utente che fruisce del servizio.

Un'autorità nazionale forte ha la capacità di governare il sistema in modo efficace e sotto il controllo pubblico (che è forse quello che interessa davvero) stimolando i gestori a fare meglio nell'interesse proprio e dei loro utenti e cittadini. Provando a prescindere dal modello di governance del gestore e puntando decisi invece sulla governance del sistema si otterrebbero più rapidamente i benefici che si attribuiscono alla gestione cosiddetta "pubblica" con una sostanziale diversità legata al fatto che la gestione pubblica regolata spinge verso l'efficienza, il modello che prevede di restituire al singolo Comune o all'azienda speciale la gestione non fa altrettanto.

## PERCHÉ L'ACQUA HA UN COSTO

È decisamente limitativo e ingiusto per coloro che ci lavorano pensare che siccome aprendo il rubinetto l'acqua esce, la stessa non possa avere un costo.

Cosa ci sia dietro il gesto "banale" di aprire il rubinetto dell'acqua lo ha ottimamente descritto Stefano Venier, amministratore delegato del Gruppo Hera S.p.A, sulla rivista online Astrolabio con un intervento dal titolo "L'invisibile in-



dustria blu" (<http://astrolabio.amicidellaterra.it/node/1829>) nel quale viene descritto nei dettagli ciò che si cela dietro a questa azione tanto comune.

Ci si dimentica spesso che l'acqua che arriva nelle nostre case è il segno più tangibile e concreto di una filiera che parte dalla fonte (o dal pozzo), passa attraverso processi di potabilizzazione, disinfezione e analisi di conformità a cui si aggiungono le complesse attività di rendicontazione previste dalla regolazione a tutela dell'utenza.

E quando l'acqua esce dal rubinetto per essere utilizzata siamo forse a metà del ciclo che prevede il collettamento della cosiddetta "waste water" (acqua sporca) per essere avviata agli impianti di depurazione e infine restituita ai recettori superficiali.

Non è nemmeno più vero che l'acqua è una risorsa abbondante e sempre presente, a semplice richiesta; siamo di fronte a cambiamenti climatici epocali che hanno cambiato in modo definitivo la fruizione della risorsa.

Ci troviamo di fronte a momenti di siccità, che mettono a rischio anche la continuità del servizio idropotabile, alternati a fenomeni atmosferici violenti di segno opposto, che hanno come conseguenza alluvioni, inondazioni, ecc. Ormai il piano degli investimenti del servizio idrico integrato, che ha il compito di garantire la continuità del servizio e di arginare con la garanzia di un deflusso adeguato le acque bianche o fognarie, deve tenere conto anche di queste situazioni che non sono più così eccezionali.

Pensare che il complesso di attività che si sono descritte nelle righe precedenti non generi flussi di denaro per remunerare il servizio è quantomeno inverosimile.

L'affermazione poi che l'acqua è gratis non è vera nemmeno quella; l'acqua viene concessa e sull'utilizzo della stessa si pagano dei canoni annuali proporzionali alla disponibilità quantitativa della stessa.

Molte delle affermazioni che vengono strumentalmente diffuse sul tema dell'acqua non sono vere e/o adeguatamente piegate alla tesi che si vuole sostenere.

Non è diffondendo informazioni artefatte che si può pen-

sare di confutare le tesi opposte; forse un più onesto confronto sui *plus* e i *minus* delle diverse visioni potrebbe più utilmente contribuire al miglioramento dell'attuale sistema di governance.

## LA GESTIONE COINVOLGE GLI UTENTI

Grazie alla diffusione dei social si è consentito a chiunque di salire alla ribalta commentando qualsivoglia fatto o notizia con l'intento, non dichiarato, di acquisire visibilità che, da quelle parti, è misurata a colpi di "like".

Una delle tesi che garantisce la maggiore visibilità possibile è quella secondo la quale qualsiasi inefficienza nella gestione dei servizi pubblici locali è da ascrivere ai gestori che non sono capaci di fare il proprio lavoro.

Questa tesi ha l'apice massimo nella gestione dei rifiuti urbani ma comincia a essere non meno popolare anche nel commentare gli accadimenti del S.I.I.

In entrambi i casi ci si dimentica (o per meglio dire si omette volutamente) il ruolo che giocano gli utenti nel mantenimento dell'equilibrio del servizio, soprattutto in aree a scarsa densità abitativa e dove la rete è progettata sulla base dei residenti ma utilizzata, in periodi ristretti dell'anno, anche per fruizione turistica o (generalmente negli stessi posti) l'interferenza nell'uso idropotabile tra uomini e animali è spiccata.

Vi sono sicuramente gestioni dove la disponibilità di risorsa idrica, la gestione oculata delle reti favorita dall'alta densità abitativa lenisce fenomeni di malcostume fruizionale, mentre vi sono territori il cui delicato equilibrio ha bisogno di comportamenti civili da parte dell'utenza. Comportamenti adeguati aiutano, se non altro, a usare meno acqua e ad avere un adeguato risparmio in bolletta ma, più in generale, contribuiscono al mantenimento di condizioni di equilibrio nel sistema soprattutto in quelle aree non interconnesse per limitazioni morfologiche.

## SERVONO COMPETENZE NON FRAMMENTATE

La gestione del servizio idrico integrato secondo i criteri le-



gali e regolatori (e non quindi secondo le regole che qualcuno ritiene di potersi dare autonomamente) necessita di competenze di alto livello nei settori dell'energia, della chimica, della biologia, dell'idraulica, della digitalizzazione, della simulazione economica e finanziaria ecc. Competenze che non possono essere frammentate in mille gestioni ma garantite dal gestore o anche attraverso contratti di rete che assicurano elevate competenze all'interno di aziende che collaborano stabilmente.

Un sistema complesso come quello della fornitura del servizio idrico integrato ha bisogno di personale competente a tutti i livelli; è anacronistico pensare che si possa affrontare il tema come nei tempi passati con approssimazione e affidandosi alla buona volontà dei singoli.

Sono molti e complessi i temi che si intrecciano nella gestione del servizio e nella sua rendicontazione alle autorità di regolazione nazionali e regionali che, come indicato, hanno il compito di tutelare l'interesse dei consumatori e degli utenti; per affrontare temi complessi servono competenze specialistiche di base che si vanno formando sul campo con l'acquisizione di un know-how specifico.

## SERVIZIO IDRICO INTEGRATO ED EQUO

Non possono più essere tollerati, in un sistema di gestione equo, allacci non censiti, uso improprio della risorsa, scarico di acque reflue senza adeguati permessi e/o di qualità diversa da quella per la quale si ha l'autorizzazione. Un sistema di gestione equo, che prescinde dalla natura giuridica del gestore (pubblico, misto, privato, S.p.A., S.r.l. o azienda speciale) dovrebbe essere un obiettivo trasversale che permette di "caricare" sulle singole utenze il prezzo corretto del servizio senza distorsioni legate a una non proporzionale ripartizione degli oneri di servizio. L'equità nella ripartizione dei costi deve prescindere dal modello organizzativo con il quale la politica vuole connotare le aziende di gestione, e dovrebbe essere la principale preoccupazione del legislatore, mentre, al contrario, si leg-

ge (forse maldestramente) nel modello legato all'acqua pubblica quello della deregulation a favore, non del servizio, ma dei furbetti che di fronte a maglie allentate pensano di poter non pagare l'acqua.

Quando ci si lamenta del fatto che la tariffa è troppo alta andrebbero compendiate nel ragionamento, legittimo, tutti gli elementi di alterazione della "normalità" che incidono sulla stessa:

- abusivismo ed elusione,
- prelievi non controllati,
- perdite (non solo tecniche),
- morosità.

Anche in questo caso un discorso semplicistico non aiuta a risolvere le problematiche strutturali del settore ma, piuttosto, a coniare slogan "similelettorali" che non aiutano ad andare alla radice del problema.

Non sono poche le aree del Paese in cui il servizio idrico è considerato dovuto a prescindere dal pagamento dello stesso; il mancato pagamento genera una spirale degenerativa che fa rapidamente peggiorare le cose. Se tutti non pagano, coloro che lo fanno si trovano gravati di maggiori oneri (per quantità non controllate, per mancati pagamenti, ecc.) e l'incremento probabile di tariffa genera una disaffezione al pagamento che genera un incremento della morosità e una spirale continua di peggioramento.

Rendersi conto del servizio fruito e apprezzarne la qualità è un primo elemento di coerenza che il cittadino utente deve maturare al fine di dialogare correttamente con il gestore che,

a sua volta, deve essere in grado di rispondere alle sollecitazioni laddove vi siano inefficienze o problematiche.

## CONSIDERAZIONI FINALI

La gestione dell'acqua in Italia è indubbiamente sotto controllo pubblico sia per la presenza nel capitale sociale di quasi tutti i gestori di partecipazioni pubbliche ma, anche e soprattutto, perché vi sono autorità di regolazione indipendenti che governano il sistema. Certamente è un sistema che può essere migliorato (come tutte le cose di questo mondo) ma che non deve essere smantellato sull'altare del tornaconto politico. Occorre guardare all'effettivo interesse dell'utente nel medio periodo e non a quello elettorale immediato; smantellare il sistema in essere aprirebbe una voragine gestionale di difficile controllo in un momento storico dove è invece necessaria una continuità gestionale importante per far fronte ai cambiamenti climatici che ci si trova ad affrontare.

Probabilmente non è intervenendo sul modello di governance che si fa l'interesse degli utenti ma piuttosto rafforzando la regolazione in essere che costituisce garanzia di terzietà, uniformità e rigore interpretativo.

Le tesi sono tutte legittime se suffragate da dati oggettivi e da progetti gestionali definiti ex ante; parlare di acqua pubblica in modo demagogico rischia di creare danno e non beneficio all'utenza, un danno difficile da recuperare successivamente.

\*Montagna 2000 S.p.A.

