



**Associazione Regionale
Confservizi
Emilia- Romagna**

Il Servizio Idrico Integrato nell'attuale dibattito politico: *il Governo pubblico dei S.P.L. e il Referendum sull'acqua*



Documento approvato dalla Giunta Esecutiva il 19 Aprile 2011

INDICE

Premessa	pag.3
Cosa è avvenuto in Emilia – Romagna	pag.5
Lo scenario futuro	pag.10
Il sistema pubblico di governo e di controllo	pag.12
Qualificazione del sistema industriale di gestione	pag.14

PREMESSA

In questi ultimi mesi è tornato di interesse pubblico il **tema della gestione dell'acqua** anche in seguito ad alcuni interventi normativi, tra i quali:

- ❖ **l'approvazione**, da parte del Parlamento, **dell'art. 23 bis del D.L. n.112/08**, che ha introdotto – tra l'altro – l'obbligo della vendita di quote azionarie delle società di gestione dei S.P.L., delle gare o della scelta di un partner privato da parte delle Amministrazioni Pubbliche per l'affidamento della gestione del ciclo idrico integrato;
- ❖ **l'abolizione delle attuali Agenzie d'Ambito** e il rinvio alle Regioni del compito di ridefinire i soggetti deputati alla regolazione, programmazione degli investimenti da realizzarsi e al controllo della gestione del servizio prestato.

La raccolta di firme e la successiva ammissione di due quesiti referendari che puntano alla totale pubblicizzazione della gestione, e non solo della proprietà, del ciclo idrico integrato, hanno avviato un **processo di sensibilizzazione sull'acqua come bene comune** prospettando nel contempo un quadro futuro nel quale – in sostanza – **i costi degli investimenti ritornerebbero in capo alla fiscalità generale**.

Si crea così uno scenario che, come conseguenza, comporterebbe il rischio di compromettere il processo di industrializzazione di un settore che sta generando,

in diverse aree del Paese e soprattutto in Emilia–Romagna, significativi miglioramenti.

Questa situazione di indeterminatezza sulle regole del settore idrico produce, infatti, difficoltà nel processo di ammodernamento della rete acquedottistica, di ampliamento della rete fognaria e di adeguamento del sistema di depurazione, attività che, nei prossimi anni, necessiteranno di **investimenti per oltre 60 miliardi di euro** ai quali vanno aggiunte **ingenti spese di risanamento ambientale** per adeguamento alla normativa europea sulle acque reflue.

Il finanziamento di tale mole di investimenti, **oggi coperta in maniera assolutamente marginale da risorse pubbliche**, richiede ai gestori di ricorrere al credito, possibile solo con un quadro normativo certo, in quanto ancora oggi la tariffa applicata non è in grado di generare tutte le risorse necessarie per gli investimenti.

COSA È AVVENUTO NELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA

Ruolo del pubblico e risultati ottenuti

Nella nostra Regione, coniugando efficacemente l'impatto di riforme nazionali e di interventi legislativi regionali, nell'ambito di un processo di trasformazione dei servizi pubblici locali che fa cardine sul **ruolo pubblico** nella **programmazione degli investimenti**, **nella determinazione della tariffa e nel controllo dei risultati**, si sono ottenuti risultati significativi in termini di **semplificazione delle gestioni**, **industrializzazione del servizio**, e realizzazione di crescenti **quantità di investimenti**.

Efficientamento e semplificazione

È stata **superata la frammentazione organizzativa e gestionale** per raggiungere dimensioni di impresa tali da poter stare nei mercati, efficientare le stesse gestioni e contenere i costi, recuperare risorse per attuare importanti piani di investimento, innovando l'impegno per l'innovazione e la ricerca.

Sono state **superate quasi totalmente le gestioni comunali in economia** riducendo a 9 i gestori e i primi due soggetti coprono l'88% del bacino regionale.

È stato inoltre possibile **ridurre significativamente le articolazioni tariffarie** nelle singole province.

La **costituzione delle ATO** e la presenza di aziende a totale o a prevalente capitale pubblico hanno consentito in pochi anni di generare **processi di aggregazione territoriale** tali da consentire una **effettiva gestione industriale** del ciclo idrico integrato.

Sono stati **resi operativi i piani d'ambito** con il conseguente **incremento significativo della mole di investimenti nel settore**, pur a fronte di una rilevante riduzione dei contributi pubblici.

Anche negli ultimi anni nei quali si è riscontrata una riduzione del livello di investimento delle Amministrazioni Comunali, l'attuale sistema di gestione del ciclo idrico ha consentito un aumento delle risorse a disposizione degli stessi.

I Piani d'Ambito, a livello regionale, hanno previsto per il quadriennio 2008–2011 un investimento di circa **1.000 M€ per un valore medio annuo di 250 M€**

Nel corso dell'anno **2009** gli investimenti realizzati nel ciclo idrico nel territorio regionale hanno superato la soglia dei **200 M€** che corrispondono a oltre **50 c€** per ogni mc di acqua venduta e rappresentano oltre **l'80% di quelli previsti**.

Tale valore è tanto più significativo se raffrontato con la **media nazionale** che nell'anno 2007 ha visto la realizzazione del **56% degli investimenti** programmati dai vari Piani d'Ambito.

Per il **periodo 2008–2023** a livello regionale sono previsti investimenti complessivi per **3.500 M€**.

Tale mole di investimenti oggi **non è ancora completamente finanziata dalla tariffa** in quanto la cassa generata dalla stessa è inferiore alle necessità. Ciò impone ai soggetti gestori di ricorrere alle diverse fonti creditizie sostenute dai relativi oneri finanziari.

I vantaggi della gestione industriale del servizio idrico

La realizzazione di un importante sistema industriale ha consentito un **miglioramento significativo della qualità e quantità della risorsa idrica** erogata

attraverso **sistemi acquedottistici** interconnessi e maggiormente centralizzati, un positivo **efficientamento del sistema fognario** e depurativo attraverso ammodernamenti impiantistici e **l'ampliamento delle aree territoriali servite** (la Regione Emilia Romagna è una delle poche non soggette a procedura di infrazione europea).

Risultati ottenuti in termini di riduzione degli sprechi e perdite di rete

Anche per quanto riguarda la **riduzione degli sprechi e delle perdite della risorsa idrica** la rete emiliano-romagnola risulta essere significativamente più

efficiente del sistema nazionale: infatti a fronte di una percentuale media nazionale di perdita di rete pari al **37,3%**, la Regione Emilia Romagna si attesta su una media del **26,4%**.

Occorre inoltre segnalare che, negli ultimi anni, è stata avviata un'azione congiunta di Enti Locali e Soggetti Gestori volta alla **valorizzazione dell'acqua di rubinetto**. Le campagne “*Acqua del Sindaco*”, “*Acqua Pubblica*” hanno riscontrato un forte successo.

*L'esperienza delle
Case dell'Acqua*

La realizzazione sul territorio regionale di oltre **60 “case dell'acqua”** dove i cittadini in forma più o meno gratuita possono prelevare acqua raffrescata e gassata dimostra l'impegno, anche economico, profuso in tal senso.

Attualmente ogni giorno vengono prelevate da queste strutture più di **100.000 litri di acqua** con conseguente risparmio economico per gli utilizzatori e con un impatto ambientale positivo (riduzione dei rifiuti in plastica e delle emissioni in atmosfera).

*Le società degli assets:
ruolo e prospettive*

A seguito della Legge Regionale 25/99 in diverse province della Regione sono state costituite società degli assets al fine di **garantire la proprietà completamente pubblica degli stessi**. Queste società, inizialmente pensate con l'unico ruolo di proprietarie di impianti e reti, oggi stanno diventando uno strumento importante anche per il contributo al finanziamento di nuovi investimenti e come possibile supporto delle Amministrazioni locali nella gestione delle prossime gare di affidamento nel servizio di distribuzione del gas metano.

In sintesi, in Emilia–Romagna – con l’impegno congiunto di Enti Locali, Regione e soggetti gestori – si è costruito un **Sistema integrato di gestione industriale a prevalente proprietà pubblica** che – con tariffe molto inferiori alla media di quelle europee – ha assicurato per l’oggi e per il futuro servizi essenziali per i cittadini e per le imprese.

LO SCENARIO FUTURO

Considerato quanto è successo in Emilia Romagna, Confservizi ritiene che la **discussione acqua pubblica-acqua privata** - spesso viziata da connotati propagandistici e ideologici - **non colga il vero nodo del problema.**

Quale è il modello più efficace per garantire il servizio oggi e nel futuro?

Essendo l'acqua un bene primario che deve essere garantito in quantità e qualità sufficiente a tutti i cittadini e alle imprese, oggi e nel futuro - e se

l'ambiente, giustamente, deve essere tutelato anche attraverso un sistema fognario e depurativo capillare ed efficiente, anche per il riuso - **quale è il sistema, il modello gestionale che consente più efficacemente di raggiungere questi obiettivi?**

Confservizi non intende prendere posizione sui quesiti referendari del prossimo 12 giugno; ritiene però utile mettere a disposizione la propria esperienza e la competenza delle Aziende associate per consentire una valutazione nel merito delle questioni in discussione.

Referendum: gli effetti di una vittoria del sì

E facendo riferimento ai positivi risultati raggiunti in questi ultimi anni ed ai potenziali rischi che può

correre il sistema gestionale integrato dell'Emilia-Romagna, ritiene necessario evidenziare i possibili effetti generati da una eventuale approvazione di ciascuno

dei due quesiti referendari attinenti al tema.

- ❖ L'eventuale **approvazione del primo quesito (circa le modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica)** lascerebbe in vita una legislazione previgente, generale sui Servizi Locali e specifica dei vari settori, in grado di consentire, seppure con tante incertezze normative, la **continuità dell'operatività** in sostanziale sintonia con le norme comunitarie.
- ❖ L'approvazione del quesito in materia di **“equa remunerazione del capitale investito”** richiederebbe viceversa un **intervento normativo per determinare diverse modalità di finanziamento degli investimenti**. Ciò per evitare che in mancanza di adeguati investimenti il servizio, anziché migliorare, peggiori.
- ❖ Considerata la condizione economica, finanziaria e di bilancio dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali occorre sottolineare **la difficoltà generata anche dalla semplice incertezza** in materia nella possibilità di finanziare gli interventi previsti e – a prescindere dalle opinioni e dagli esiti referendari – la conseguente necessità di individuare modalità di finanziamento ulteriori rispetto alla fiscalità generale (che pur dovrebbe avere un ruolo) per far fronte all'ingente mole di investimenti richiesti anche per finanziare la manutenzione ed il mantenimento in efficienza dell'esistente.

Proprio la necessità di ingenti risorse finanziarie per investimenti e un razionale ed efficace riordino del sistema di regolazione pubblica, rappresentano leve fondamentali per favorire, anche nella nostra regione, una nuova fase di sviluppo e di qualificazione dei servizi.

IL SISTEMA PUBBLICO DI GOVERNO E DI CONTROLLO

Il Sistema pubblico di governo e di controllo dei S.P.L. dovrebbe essere fondato, e perciò **far portare a compimento il processo di distinzione tra il ruolo di pianificazione, di regolazione e di controllo** proprio degli Enti Locali e della Regione e quello di gestione esercitato dalle Aziende produttrici e fornitrici dei servizi.

Le Istituzioni Pubbliche dovrebbero dotarsi di strutture e organi di programmazione e di controllo che sappiano, da un lato esprimere alti livelli professionali nella formulazione dei Piani d'Ambito, nella verifica dei costi di gestione e dell'efficacia degli investimenti realizzati, e dall'altro tenere conto delle specificità locali nella tutela dei consumatori e nell'individuazione degli interventi e degli investimenti sui diversi territori.

Su questa fondamentale problematica la Regione e gli Enti Locali dell'Emilia-Romagna sono impegnati a definire una proposta di riforma dell'attuale assetto normativo, da approvare entro il mese di luglio, relativo al Servizio Idrico Integrato

e di gestione dei Rifiuti.

Confservizi E.R. interverrà con proprie valutazioni, osservazioni e proposte specifiche e puntuali appena disporrà della proposta legislativa che la Regione ufficializzerà.

Fin da ora però Confservizi E.R. intende ribadire la necessità di un autorevole, efficace e semplificato sistema di Governo, di regolazione e di controllo pubblico – contenendo burocrazie e costi – per dare rapide ed adeguate risposte alle esigenze dei cittadini, consentendo alle aziende di svolgere al meglio il proprio ruolo.

Il possibile modello di governance: la proposta di Confservizi ER

Per rispondere adeguatamente a questi obiettivi, Confservizi E.R. ritiene necessario realizzare – anche sul piano normativo – due livelli pubblici di

regolazione e controllo:

1. **a livello nazionale**, la costituzione di **un'Autorità indipendente** – analoga a quella dell'energia e del gas – con il compito di fissare **indirizzi e criteri generali di regolazione e di vigilanza**, finalizzati alla realizzazione, su tutto il territorio nazionale, degli obiettivi strategici previsti dalle leggi di riforma dei servizi idrici e ambientali;

2. **in Emilia–Romagna**, la costituzione di **un unico Ambito con una sola Autorità/Agenzia Regionale**, per l'esercizio delle funzioni di **pianificazione, di regolazione e di controllo**.

L'articolazione operativa del modello

I sopracitati Ambito e Autorità/Agenzia Regionali potrebbero essere operativamente articolati in **Sottoambiti e Conferenze provinciali**, fondamentalmente con **compiti propositivi ed attuativi**, con particolare riferimento alla **definizione degli investimenti** da realizzare e delle **articolazioni tariffarie**.

Va perciò sottolineata la necessità di definire chiaramente e correttamente le funzioni che ogni livello dell'assetto di governo pubblico dovrà svolgere, con l'obiettivo di semplificare e di rendere più snelle le sedi di decisione e di ridurre i tempi di risposta e dei costi, diretti e indiretti, conseguenti per le aziende e i cittadini.

QUALIFICAZIONE DEL SISTEMA INDUSTRIALE DI GESTIONE

Da un lato, sarebbe così rafforzato il ruolo di governo e di controllo del sistema pubblico, dall'altro i soggetti gestori, interamente o parzialmente a capitale pubblico e privato, sarebbero messi nella condizione di garantire il servizio con un alto grado di efficienza ed efficacia.

Questo richiede regole certe e coerenti, possibilità di programmazione a medio e lungo termine degli investimenti, bacini di servizio adeguati alla scala industriale.

Per una gestione efficace servono regole certe e una normativa stabile

Sono necessarie regole certe dettate da una normativa di settore stabile sia per quanto riguarda le modalità di affidamento e la durata delle concessioni dei servizi che dei soggetti deputati al controllo sull'operato del gestore.

Il continuo modificarsi dell'assetto normativo crea continue incertezze: ciò non consente una adeguata programmazione, sia per quanto riguarda le risorse umane e gli investimenti che per le strutture organizzative a medio - lungo periodo.

L'importanza delle aggregazioni tra i soggetti gestori

Per mantenere e rafforzare un efficiente ed efficace sistema di gestione industriale - capace di rispondere sempre più adeguatamente alle esigenze del territorio, delle imprese e dei cittadini e di competere positivamente sul mercato -

insieme a quanto sopra esposto, occorre **estendere il ruolo sinergico, di alleanza e di aggregazione dei soggetti gestori.**

Bologna, li 19/04/2011