

UN NUOVO PATTO SOCIALE PER IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

IL DDL PER LA TUTELA, IL GOVERNO E LA GESTIONE PUBBLICA DELLE ACQUE È UN'OCCASIONE PER UN NUOVO PATTO SOCIALE NELLA DIREZIONE DI GESTIONI INDUSTRIALI IN GRADO DI CONIUGARE LE ESIGENZE DI TUTELA DEGLI UTENTI "DEBOLI", LA NATURA ETICA DEL BENE ACQUA E LA FORTE NECESSITÀ DI INVESTIMENTI DI CUI IL SETTORE HA BISOGNO.

Il servizio idrico del XXI secolo sarà chiamato ad assolvere un ruolo che va ben oltre ciò che oggi chiamiamo *ciclo idrico* e che investe le tutele dell'ambiente e degli ecosistemi, le sfide del cambiamento climatico, dei flussi migratori e della crescente antropizzazione del pianeta. Il servizio idrico in Italia soffre di una cronica carenza di investimenti, le cui conseguenze sono documentate dal livello elevato delle perdite, dalle interruzioni nella fornitura di acqua in molte aree del Mezzogiorno, dalle sanzioni per il mancato rispetto di direttive comunitarie che prevedono da oltre 20 anni l'obbligo di dotare i centri abitati di reti fognarie e depuratori (figura 1). Investiamo poco più di un terzo (34 euro/ab/anno) del volume di investimenti registrati nelle maggiori economie europee (90 euro/ab/anno), necessario a recuperare il ritardo accumulato negli ultimi 20 anni¹. Principale causa di questa arretratezza sono le circa 2000 gestioni in economia degli enti locali: investono meno di un terzo rispetto alle gestioni industriali affidatarie del servizio (figura 2). Per superare questa situazione occorrono operatori di matrice industriale, capaci di operare su perimetri di servizio di dimensioni adeguate (almeno provinciali, meglio se di bacino idrografico), in grado di assicurare l'apporto di *know-how*, di competenze e di risorse finanziarie necessarie a consegnare un "patrimonio comune", di infrastrutture in buono stato, alle generazioni future.

Pubblico o privato: il falso problema

La proprietà delle gestioni del servizio idrico è da anni al centro di un acceso dibattito che intende stabilire quale, tra pubblica o privata, è la più idonea a perseguire il benessere della collettività. Tale dibattito ha assunto più volte una spiccata connotazione ideologica, con una tendenza a condensare, in capo

FIG. 1
SERVIZI IDRICI

I principali numeri dell'emergenza infrastrutturale in Italia.

Fonte: dati Istat, Aeegsi, Italiasicura e Mattm.

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

all'uno o all'altro stato di natura tutte le virtù o i vizi². Un dibattito che nelle varie stagioni della politica ha conosciuto un moto oscillatorio, ispirando scelte non razionali: dalla "privatizzazione forzata" del 23bis nel 2008, al tentativo di utilizzare il referendum del 2011 per "vietare" la gestione privata. Lo stallo istituzionale e amministrativo che ne è seguito, aggravato dal contenzioso in materia ambientale tra Stato e Regioni, è la principale causa del ritardo in cui versano i servizi ambientali nel paese, incluso l'idrico. Un freno allo sviluppo di settori che in larga parte dei paesi europei sono stati in questi stessi anni volano di crescita economica e occupazione.

Il disegno di legge (ddl) in materia di "principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque", attualmente in esame al Senato (AS.2343), può essere l'occasione per una riconciliazione: un nuovo patto sociale nella direzione di gestioni industriali che siano in grado di compenetrare le esigenze di tutela delle fasce più deboli della popolazione, la natura etica del bene acqua e la necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario, per sostenere gli investimenti di cui il settore ha un drammatico bisogno.

Un percorso iniziato con la regolazione indipendente

La scelta di affidare la regolazione del settore a un'autorità indipendente di standing internazionale (Aeegsi, *Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico*) ha rappresentato un passo centrale in questo percorso. La *regolazione incentivante* è infatti lo strumento per assicurare, da un lato, la sostenibilità e la certezza degli investimenti e, dall'altro, la tutela degli utenti, attraverso la definizione di tariffe coerenti con i costi, certe e trasparenti, adeguati incentivi all'efficienza e al miglioramento della qualità del servizio.

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

È poi prioritario sostenere il riassetto del governo del settore e la piena

operatività degli enti d'Ambito, per la programmazione delle infrastrutture idriche, per la definizione delle tariffe, per l'ascolto delle comunità locali, per il contrasto al disagio economico, per l'affidamento del servizio e per il controllo sull'attività delle gestioni (figura 3).

Il legato referendario: rinforzare la partecipazione di cittadini e utenti

Alcuni principi e disposizioni contenute nel ddl sostanziano lo spirito referendario, cogliendo l'essenza delle istanze di governo democratico della risorsa idrica.

Si tratta di rinforzare gli strumenti di democrazia partecipativa, cioè il coinvolgimento e la partecipazione attiva della cittadinanza agli atti di pianificazione e programmazione, come peraltro previsto dall'articolo 14 della direttiva quadro sulle acque (direttiva 2000/60/CE).

Le esperienze di alcuni paesi europei mostrano come una partecipazione attiva di tutti i portatori di interessi permette di accrescere la "resilienza" del settore, conferendo legittimazione alle scelte, e assicurando un governo dell'acqua rifondato su basi più solide³.

Il ruolo delle Agenzie regionali per l'ambiente in questo percorso

Chi scrive ritiene che lo spirito del governo e della gestione pubblica delle acque si sostanzino, più che nella proprietà della gestione, nella capacità di assicurare un governo partecipato della risorsa idrica, con il coinvolgimento di tutti i portatori di interessi, famiglie e imprese, amministrazioni locali, autorità di regolazione, finanziatori. Nella convinzione che rinforzare gli strumenti di partecipazione sia un ingrediente imprescindibile di politiche efficaci e di un sistema idrico resiliente, in grado di affrontare le grandi sfide del prossimo secolo, dal cambiamento climatico ai flussi migratori. Si tratta di una questione che riguarda direttamente anche le Arpa regionali, grazie al contributo che possono apportare per una gestione più rispettosa dell'ambiente. Si pensi in particolare al ruolo qualificato che queste ultime possono assumere, in collaborazione con le gestioni, nella valutazione delle esternalità ambientali e nella predisposizione di strumenti tariffari in grado di interiorizzarle, così da sostanziare il principio comunitario

FIG. 2
SERVIZI IDRICI

Livello di investimenti pro-capite (euro/ab) delle gestioni industriali e delle gestioni comunali in economia, in Italia.

■ Gestioni industriali
■ Gestioni dirette dei comuni

Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche su dati Utilitalia

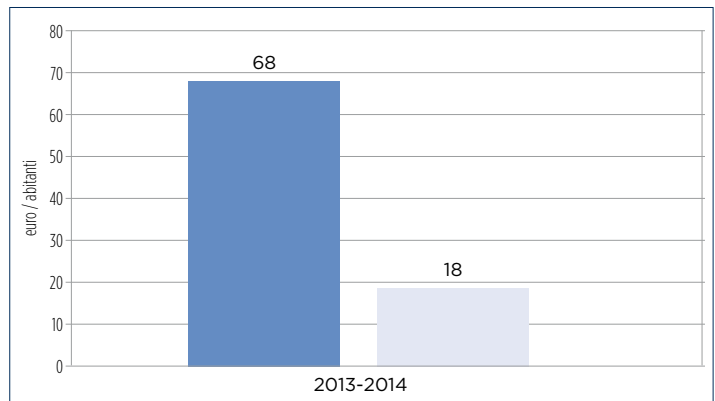


FIG. 3
SERVIZI IDRICI

Riassetto del governo di settore; operatività degli enti di governo d'Ambito.

■ EGA operativo
■ EGA non pienamente operativo

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su informazioni Inviatalia e Aeeqsi.



secondo cui "chi inquina paga".

La misurazione delle concentrazioni inquinanti presenti nelle fonti di approvvigionamento e negli scarichi in pubblica fognatura, unitamente al costo dei trattamenti di potabilizzazione e depurazione, sono il primo passo per la valorizzazione del costo della risorsa e del "danno ambientale".

In questo percorso che mira a rafforzare la tutela ambientale, gestioni industriali con adeguata capacità tecnica e finanziaria sono la condizione necessaria per assicurare il presidio sulla qualità delle acque in entrata nei propri acquedotti e della buona qualità delle acque civili restituite in natura.

Donato Berardi, Francesca Casarico

Laboratorio REF Ricerche, www.refricerche.it

NOTE

1 Per un approfondimento si rimanda a *Regole chiare e "governo" del settore: investire nell'acqua, investire in sviluppo*, Position paper n.1, Laboratorio REF Ricerche, novembre 2015, <http://www.refricerche.it/it/laboratorio-spl-futuro/contributi-di-analisi/>

2 Per un approfondimento si rimanda a *Regole, controllo e autonomia: la gestione del servizio idrico 2.0*, Contributo n. 38, Laboratorio REF Ricerche, aprile 2015

3 Per un approfondimento si rimanda a *Coinvolgimento e partecipazione: la via a sistemi idrici resilienti*, Contributo n. 40, Laboratorio REF Ricerche, maggio 2015

4 Per un approfondimento si rimanda a *Qualità e sicurezza dell'acqua destinata al consumo umano: verso un nuovo paradigma*, Contributo n.71, Laboratorio REF Ricerche, novembre 2016