

# CONTROLLO, INNOVAZIONE E INDUSTRIALIZZAZIONE

I PRINCIPI GUIDA DELLA LEGGE GALLI SONO L'INTEGRAZIONE E L'INDUSTRIALIZZAZIONE DEL SERVIZIO IDRICO PER GARANTIRE UN'ADEGUATA CAPACITÀ GESTIONALE E DI INVESTIMENTO. L'ESPERIENZA DELL'EMILIA-ROMAGNA, CON L'AGENZIA ATERSIR COME ENTE TERRITORIALE DI GOVERNO, CHE GARANTISCE UNA REGOLAZIONE E UN CONTROLLO INDIPENDENTI E SOLIDI.

**C**hi come noi ha vissuto professionalmente tutti i 30 anni della legge Galli in diversi ruoli, potrebbe scriverne e ragionarne lungamente. Per brevità intendo riprendere solo pochi aspetti, fra i tanti, fortemente innovativi della legge Galli: l'industrializzazione di un servizio complesso come il servizio idrico integrato (Sii), sia a livello operativo-gestionale, sia per le infrastrutture civili e elettromeccaniche che lo compongono; l'integrazione, di tipo orizzontale e verticale, dei servizi, delle reti e degli impianti; la connessa necessità di una regolazione e controllo indipendenti e solidi.

Del primo punto – l'industrializzazione – la legge 36/94 indicava testualmente fra gli obiettivi: “b) superamento della frammentazione delle gestioni; c) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative”.

Altro fondamentale elemento presente già allora, 30 anni fa: la qualità del servizio idrico, indipendentemente dagli assetti proprietari dei soggetti gestori (pubblici, privati, misti).

Di seguito vengono declinati, in breve, questi titoli per comprendere quanto siano ancor'oggi attuali, e anzi, ancora da completare. Tanto ciò è vero che, anche molto recentemente, il legislatore ha sentito la necessità di ribadire misure di rafforzamento del processo di industrializzazione del settore (favorendo la costituzione di operatori integrati, pubblici o privati, realizzare economie di scala e garantire una gestione efficiente degli investimenti e delle operazioni) e per ridurre il divario esistente (*water service divide*) tra il Centro-nord e il Mezzogiorno. Il recente decreto legislativo sui servizi pubblici locali 201/2022 rileva ancora la necessità di dichiarare l'obiettivo di superare la carenza di affidamento del servizio al gestore unico di bacino. Si consideri che nel Paese, rispetto ai 92

bacini di affidamento esistenti, i rispettivi enti di governo dell'ambito hanno individuato la gestione unica in 62 casi. La popolazione residente nei territori serviti da un gestore industriale integrato è pari all'83% del totale, con grandi differenze per area geografica, con livelli elevati di integrazione al Nord-est e al Centro; resta un elevatissimo grado di segmentazione del servizio al Sud, dove solo il 75% della popolazione presenta un soggetto unico che opera sull'intera filiera. Inoltre – e questo è il dato su cui si rileva quanto ancora siano attuali le disposizioni della legge Galli – sul territorio nazionale secondo la pubblicazione di Utilitalia *Blue Book 2022* operano ancora 1.560 gestioni in economia, ovvero Comuni che gestiscono direttamente almeno uno

dei tre servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, per una popolazione residente in questi comuni superiore a 8 milioni di abitanti.

## Industrializzazione organizzativa, tecnologica e finanziaria

L'industrializzazione del Sii in senso organizzativo è importante perché solo un'organizzazione di tipo industriale detiene, in linea generale, quella adeguata capacità gestionale per progettare e realizzare infrastrutture, per adattare le *operations* alle crisi e alle emergenze, per mettere in atto una gestione flessibile delle risorse (ma ordinata, e naturalmente

### CHI È ATERSIR

Atersir è l'Agenzia territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti, istituito dalla Regione con Lr 23/2011. Di seguito, alcuni dati e informazioni sull'attività riferiti al servizio idrico integrato.

#### Affidamenti di servizio idrico avviati e completati

Nei 3 territori provinciali dove il contratto di servizio risultava scaduto, l'Agenzia ha fatto tutte le gare per la concessione al nuovo gestore: nelle province di Rimini a Hera spa con scadenza al 2039, di Reggio Emilia alla società mista pubblico-privata Arca (Azienda reggiana per la cura dell'acqua) fino al 2043, di Piacenza alla società Iren Acqua Piacenza controllata da Ireti società del Gruppo Iren fino al 2040.

#### Tariffe approvate per tutti i bacini tariffari

Per tutti i bacini tariffari l'approvazione delle tariffe è in linea con le scadenze definite da Arera.

#### Programmazione, controllo e rendicontazione degli investimenti

Per ogni periodo regolatorio sono approvati dai Consigli locali di Atersir i Piani degli investimenti e i Piani operativi degli interventi. Dove è stato fatto un nuovo contratto di servizio (Rimini, Reggio Emilia e Piacenza) sono stati aggiornati i relativi Piani d'ambito.

#### Il finanziamento in favore delle aree montane

Atersir gestisce una specifica linea di finanziamento per contributi a tutela della risorsa idrica nel territorio montano ai sensi della Dgr n. 933/2012. Attraverso questo finanziamento vengono realizzati progetti che tutelano la risorsa idrica in montagna per un valore dei relativi progetti dell'ordine di oltre 2 milioni all'anno destinati a Comuni o Unioni di comuni dell'Appennino emiliano-romagnolo.

#### I finanziamenti del Pnrr

Atersir è il soggetto destinatario dei finanziamenti riferiti a 26 progetti del valore di circa 153 milioni di euro che riguardano la riduzione delle perdite nelle reti di acquedotto, il completamento di alcuni schemi fognari-depurativi in piccoli agglomerati, adeguamento e *revamping* di impianti di depurazione.



rispettosa delle norme sul lavoro, sulla sicurezza, sulla contrattualistica), solo per citare alcuni punti.

Si considerino ad esempio le necessità di tempestività e dimensione minima delle tante forniture che deve acquisire un servizio come quello idrico e a cosa significhi poter centralizzare questa attività, in luogo di acquisti segmentati fatti ognuno per sé da vari enti pubblici. Ma questo solo per citare due semplici esempi. Si pensi, di converso, a quanta difficoltà potrebbe incontrare la gestione da parte di una pubblica amministrazione delle attività sopra citate.

L'industrializzazione in senso tecnologico è riferita sia alla capacità di andare a cogliere le migliori opportunità che l'evoluzione tecnologica mette a disposizione, sia a quella di diventare motori stessi dell'innovazione. Le offerte della tecnologia si sono accresciute esponenzialmente e procedono con velocità di progettazione e implementazione sempre maggiori; ad esempio nella realizzazione dei sistemi di telecontrollo e telecomando di reti e impianti, elemento indispensabile per la gestione efficace ed efficiente del servizio idrico e dei servizi a rete in generale.

L'industrializzazione in senso finanziario vuol dire avere disponibili – o poter reperire con relativa facilità e tempestività sui mercati finanziari – le risorse economico-finanziarie per realizzare gli investimenti; risorse che la tariffa riconosce, sì, ma con un *lag* temporale dell'ordine almeno di due anni e comunque secondo le regole dell'ammortamento.

## Integrazione dei servizi, delle reti e degli impianti

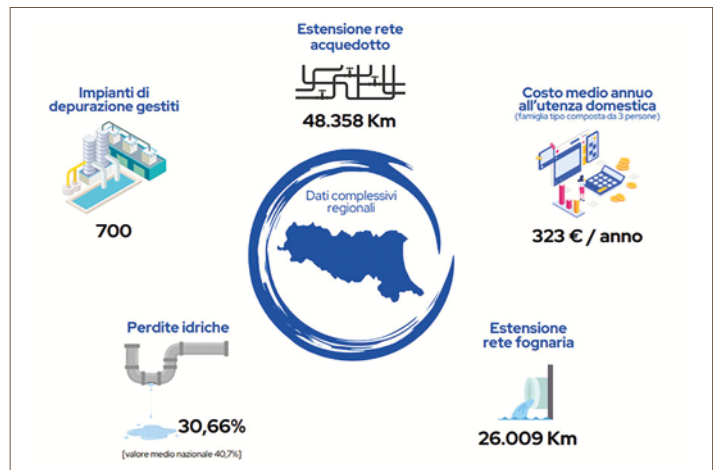
L'integrazione deve essere sia di tipo verticale sia orizzontale.

Integrazione verticale si traduce nella gestione unitaria in capo allo stesso soggetto dei segmenti "acquedotto" e "fognatura e depurazione". Sono reti e impianti con evidenti similitudini gestionali, per la presenza, in entrambi, di tubazioni interrante, impianti di sollevamento, impianti di trattamento biologico e chimico-fisico (per la potabilizzazione come per la depurazione dei reflui).

Integrazione orizzontale si traduce invece nella dimensione "di ambito" che dalla legge Galli in avanti si dovrebbe imporre nell'assegnazione del contratto di servizio per acquedotto, fognatura e depurazione. Un concetto tanto condiviso quanto

FIG. 1  
SERVIZIO IDRICO  
INTEGRATO

Principali dati relativi al servizio idrico integrato in Emilia-Romagna.



ancor oggi non applicato in maniera completa. L'acqua non risponde ai confini amministrativi e non appartiene a chi ce l'ha sul proprio territorio; eppure è tema su cui ancora si discute e si sviluppano contenziosi. Malgrado siano ben visibili importantissime esperienze oggettivamente virtuose di gestione di ambito come quelle in Lombardia, in Emilia-Romagna, in Veneto e in Puglia che risalgono addirittura a prima della legge Galli.

## Neutralità sugli assetti proprietari

Ad avviso di chi scrive, la legge Galli si è occupata con molta attenzione e impegno di qualificare e modernizzare il servizio idrico, lasciando una sorta di neutralità sulla questione degli assetti proprietari dei soggetti gestori: pubblico, privato o misto. La legge pone l'obiettivo che i soggetti gestori debbano essere efficienti ed efficaci, non frammentati sul territorio, e quindi "soggetti industriali"; la proprietà può essere varia, purché siano rispettati i principi generali ben presenti nella Galli come l'uso della risorsa, la tariffa, il risparmio idrico, i rapporti con gli enti locali, i canoni, la partecipazione, garanzia e informazione agli utenti. E quello della concessione della gestione che deve essere fatta dai soggetti pubblici competenti, oggi gli enti di governo dell'ambito.

## Regolazione e controllo indipendenti e adeguati

I servizi pubblici locali a rete sono definiti di interesse economico generale e concessi in "diritto esclusivo" da un'autorità pubblica competente mediante atti anche di natura amministrativa che riservano l'esercizio di

un'attività in un dato ambito territoriale a un unico operatore, esattamente come accade per il servizio idrico integrato. Appare quindi evidente la necessità che a fronte di questo diritto venga esercitato dai soggetti pubblici concedenti una "regolazione" e un "controllo" solido, indipendente e con elevate capacità e performance metodologiche e operative. È solo così che da un lato il sistema pubblico e gli utenti possono tutelare i loro diritti e le loro prerogative e che, nello stesso tempo, il soggetto gestore può operare in condizioni di equilibrio economico-finanziario, con copertura totale dei costi.

A questa esigenza la norma italiana ha dato risposte negli anni successivi con l'attribuzione all'ex Autorità per l'energia elettrica e il gas della competenza regolatoria sul servizio idrico, nel 2011, ampliandone il perimetro di azione e trasformandola in Aegesi. In parallelo, negli stessi anni veniva dato alle Regioni il compito di istituire gli enti territoriali di governo dell'ambito, tema ancora oggi in divenire, con le problematiche e criticità connesse e conseguenti. Nello specifico della regione Emilia-Romagna, la risposta dal lato della regolazione e controllo rispetto alla fortissima industrializzazione e concentrazione dimensionale del settore, è consistita nell'istituzione di Atersir, Agenzia territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti (v. box); una scelta quindi di regolatore unico di scala regionale e competente su entrambi i servizi pubblici locali ambientali, il servizio idrico integrato e il servizio di gestione rifiuti urbani. Scelta ripresa a livello nazionale quando è stata attribuita ad Arera con la legge Finanziaria 2018 (comma 528 art. 1 della legge 205/2017).

**Vito Belladonna**

Direttore generale, Atersir