

1. Premesse

“L’acqua è un bene naturale e un diritto umano universale, è un bene comune” questi i fondamentali principi ispiratori comuni alle due proposte di legge di riforma del settore idrico, AC52 e AC 773, ampiamente condivisibili.

L’acqua deve essere vissuta come risorsa e come opportunità di sviluppo, un’occasione per ripensare l’uso delle risorse idriche regionali, ma anche per garantire sviluppo economico e prospettive di riequilibrio territoriale. La valorizzazione delle risorse, la tutela dell’ambiente, l’attenzione verso le fasce disagiate della popolazione costituiscono obiettivi presenti nelle citate proposte di legge rispetto ai quali si è sempre ispirata l’azione di Acquedotto Lucano Spa sin dalla sua costituzione come società per azioni a totale partecipazione pubblica.

2. Acquedotto Lucano Spa – Gestore del servizio idrico integrato nella Regione Basilicata

Acquedotto Lucano Spa è stato costituito il 30 luglio 2002 per effetto della delibera n. 19 del 2002 dell’Assemblea dei Sindaci dell’Autorità d’Ambito, in attuazione della Legge regionale n. 63/96 con un affidamento della durata di anni 30, per la gestione del servizio idrico integrato in tutto il territorio della Regione Basilicata.

Acquedotto Lucano nasce, pertanto, quale gestore unico, con la forma giuridica di una società per azioni ed il capitale sociale interamente posseduto da 119 Comuni e dalla Regione Basilicata rispettivamente per il 51% e il 49%. L’area gestita comprende 130 comuni, 570.365 abitanti e 289.386 utenti.

Per la gestione delle specifiche attività, la Società utilizza una dotazione infrastrutturale (di proprietà degli Enti Locali concedenti) costituita da circa 15.000 Km di reti idriche e fognarie, da n. 177 impianti di depurazione, da n. 829 serbatoi, da n. 235 impianti di sollevamento fognario, da n. 479 sorgenti e n. 66 pozzi, da n. 2 impianti di potabilizzazione.

Prima della nascita della società, la gestione del servizio idrico integrato presentava una forte frammentazione ed evidenti carenze strutturali e qualitative non solo dal punto di vista strettamente gestionale, ma anche dal punto di vista tariffario, di verifiche sulla qualità delle acque erogate, sui

livelli di trattamento depurativo, sugli investimenti operati, ove si consideri che la gestione del servizio idrico era affidata, in 64 comuni lucani su 131 complessivi ad Acquedotto Pugliese Spa, gestore del servizio anche nella regione Puglia mentre, nei restanti 67 Comuni il servizio era direttamente gestito in autonomia dalle amministrazioni comunali.

La scelta del gestore unico trova fondamento, inoltre, anche nella conformazione geomorfologica regionale. La Basilicata è una regione che, pur avendo un'estensione territoriale pari a circa 9.995 km², è caratterizzata da estese zone a bassissima densità abitativa, dove si assiste alla concentrazione della risorsa idrica in alcune limitate zone, mentre altre ne sono assolutamente prive, rendendo indispensabile l'utilizzo di grandi schemi adduttori che consentano di trasferire la risorsa nelle zone a bassa disponibilità anche attraverso le interconnessioni degli stessi schemi adduttori per garantire la risorsa nei periodi di crisi.

La scelta dell'attuale gestione del servizio idrico ha consentito di superare in pochi anni le storiche inefficienze del settore stesso, riscoprendo la "idrosolidarietà", un costante monitoraggio della disponibilità della risorsa e del fabbisogno, tariffe determinate per tutti i comuni della regione, in luogo di tante e diverse tra loro, attuando già le direttive contenute nelle due proposte di legge Daga e Braga, in particolare garantendo a tutti i cittadini utenti "un'acqua potabile di qualità, accessibile, a prezzi economici".

E' appena il caso di precisare che il modello di gestione del servizio idrico integrato della Regione Basilicata è passato, positivamente, al vaglio della Commissione Europea che in data 7 giugno 2007 ha archiviato una procedura di infrazione avviata nei confronti dello Stato italiano, riconoscendo nell'affidamento di cui trattasi tutti gli elementi dell'*in house providing*.

3. Modello di gestione ottimale

Il raggiungimento di standard di qualità elevati nei servizi alla cittadinanza e all'ambiente richiede uno sguardo alla gestione della risorsa idrica che si soffermi più che alla forma giuridica e al *nomen iuris* al contenuto. E', infatti, fondamentale che la gestione sia affidata a soggetti efficienti e socialmente responsabili, che tengano in debito conto l'interesse pubblico e la qualità del servizio ai cittadini, seppur sotto la veste giuridica di una società per azioni a controllo pubblico, come nella specie del gestore lucano. E' innegabile che, in termini di capacità di investimento, efficienza, economicità e qualità dei servizi le gestioni in economia e quelle municipali hanno mostrato forti limiti.

I limiti all'autonomia degli enti locali nella scelta delle modalità di affidamento e nelle forme di gestione, laddove la riforma indica come uniche possibilità la gestione tramite aziende speciali o enti pubblici, escludendo l'affidamento a società di capitali, significherebbe far venir meno qualsivoglia gestione industriale che ha, per contro, garantito servizi adeguati, equità sociale, efficienza economica e investimenti a tutela dell'ambiente senza tuttavia gravare sul bilancio dello Stato. Per le stesse motivazione, si condivide, per contro, la previsione di cui alla proposta di legge Braga circa la possibilità di far ricorso alle società di capitali come forma di gestione del servizio.

Corre obbligo, al riguardo precisare, infatti che nella gestione del s.i.i. attraverso l'affidamento *in house*, le scelte gestionali non sono demandate ad un soggetto privato che ha ricevuto l'affidamento del servizio con gara, ma sono affidate ad una società interamente pubblica. Tale modello, infatti, permette di coniugare:

- il perseguimento degli interessi delle comunità locali anteposto alla logica del profitto;
- un approccio imprenditoriale necessario per garantire un livello qualitativo elevato e dal perseguimento di obiettivi di economicità, efficacia ed efficienza, tipici di una gestione imprenditoriale;
- la realizzazione di economie di scala dovute all'accentramento in un unico soggetto dell'intera gestione del SII.

L'affidamento del servizio idrico integrato ad Acquedotto Lucano, peraltro, risponde sia ad una logica di convenienza economica che di efficacia nella gestione del servizio. In particolare, Acquedotto Lucano, pur essendo una società di capitali, ha l'obbligo di reinvestire una quota degli utili netti non inferiore al 50%, nelle attività aziendali previste dall'oggetto sociale. Siffatto obbligo, nello spirito della nuova proposta di legge nel settore, potrebbe essere addirittura incrementato.

Acquedotto Lucano, infatti pur garantendo i requisiti di imprenditorialità, persegue esclusivamente l'obiettivo del raggiungimento e del mantenimento, nel tempo, dell'equilibrio economico e finanziario della gestione.

Tale approccio consente di creare un sistema efficiente, in cui le risorse derivanti dall'introito dei corrispettivi pagati dagli utenti (la tariffa), sono totalmente destinate all'erogazione di un servizio efficace e di livello qualitativo elevato, non avendo come unico obiettivo finale la distribuzione dei dividendi ai soci.

Per quanto sopra è evidente che, in relazione al profilo di compatibilità con i principi ispiratori della riforma del settore in discussione, la partecipazione al capitale sociale è totalmente ed esclusivamente pubblica e rappresentativa degli Enti Locali e della stessa Regione Basilicata. A tal

proposito l'art. 7 dello Statuto prevede che il trasferimento delle azioni può avvenire solo ed esclusivamente a favore di Enti pubblici territoriali ricadenti nell'Ambito Ottimale di Basilicata.

In particolare, lo Statuto della società Acquedotto Lucano circoscrive l'oggetto sociale alla gestione integrata delle risorse idriche del solo ambito territoriale ottimale (ATO) della Regione Basilicata, esclude l'apertura del capitale ad azionisti privati e rafforza i poteri delle autorità di controllo.

I Comuni Soci, oltre ad avere gli ordinari poteri previsti dal codice civile, come ad esempio, il potere di nomina e revoca degli amministratori (art. 16 dello Statuto), vedono ampliate le proprie funzioni in ragione di specifiche previsioni statutarie.

Infatti, l'art. 15 dello Statuto prevede espressamente che l'assemblea dei soci effettui direttamente le scelte strategiche dell'azienda, poiché devono essere sottoposte alla sua preventiva approvazione le decisioni inerenti:

- il programma annuale e triennale delle attività di gestione e degli investimenti;
- la sottoscrizione e le successive modificazioni della Convenzione di Gestione con l'Ente d'Ambito;
- la realizzazione di singoli investimenti con impegno che ecceda € 1.000.000,00 e non ricompresi in piani già approvati.

Per agevolare l'esercizio di tali poteri, peraltro, lo statuto prevede che siano convocate almeno due assemblee ordinarie annue, e non una come previsto dal codice civile.

4. Il ruolo sociale della Regione Basilicata nella gestione del servizio idrico integrato.

Il servizio idrico integrato nel territorio della Basilicata, grazie all'intervento della Regione, è un esempio di modello di gestione pubblica dell'acqua, per il tramite di una società di capitali, attento all'esigenze degli utenti ed in particolare dei cittadini disagiati.

Più specificatamente, la Regione Basilicata, nel 2005 e nel 2006, in occasione dell'aumento di capitale sociale deliberato da Acquedotto Lucano e vista la necessità di una maggiore capitalizzazione, ha sottoscritto tale aumento per circa 10,5 milioni di Euro corrispondenti ad una quota pari al 49% del capitale sociale.

La Regione ha, altresì, ritenuto meritevole di sostegno una politica di contenimento delle tariffe del servizio idrico integrato, anche attraverso un apporto significativo della stessa alla gestione di detto servizio e lo stanziamento di un contributo annuo con tale specifica finalità.

Successivamente, per le annualità 2013-2014, in luogo del contributo, la Regione si è fatta carico degli oneri relativi alla gestione dei grandi schemi e delle relative infrastrutture (adduttori) nonché

dei costi di manutenzione sia ordinaria che straordinaria determinando una riduzione significativa della tariffa . A decorrere dall'anno 2015, sempre con la finalità di calmierare l'incremento tariffario che sarebbe derivato a seguito dell'applicazione del MTI, la Regione ha previsto il riconoscimento del contributo alla gestione pari ad Euro 18.600.000, mentre ha destinato l'importo pari ad Euro 1.400.000 alle famiglie residenti in Basilicata in condizioni di disagio economico.

Nell'ambito del Quinto rapporto sull'attuazione della Direttiva 91/271/ce in Italia, la Commissione Europea, con il parere motivato del 31 Marzo 2014, ha censito 817 agglomerati non conformi in termini di collettamento e processi depurativi, per i quali ha avviato una procedura di infrazione comunitaria. Di tali 817 agglomerati sparsi su tutto il territorio italiano, ben 500 interessano le regioni del sud, in Basilicata sono 40 gli agglomerati sottoposti a procedura di infrazione. Il piano degli investimenti che Acquedotto Lucano ha predisposto d'intesa con la Regione Basilicata consentirà di superare le attuali criticità e proseguire un'azione di risanamento avviata sin dal 2003 quando la società ha acquisito per la prima volta in gestione 150 depuratori, all'epoca funzionanti ma che necessitavano di interventi consistenti su un totale di 266 censiti.

Acquedotto Lucano ritiene prioritaria l'azione di efficientamento delle reti fognarie e degli impianti di depurazione e ha predisposto un piano di ristrutturazione e adeguamento supportato da importanti investimenti attraverso fondi del Programma Operativo Fesr 2014-2020 e di quelli compresi del patto per la Basilicata e Piano Sud.

Inoltre, la Società è stata individuata quale soggetto attuatore di una serie di interventi, totalmente finanziati con fondi dell'Unione Europea e/o dello Stato Italiano erogati per il tramite della Regione Basilicata, inerenti la realizzazione di opere finalizzate al completamento ed adeguamento delle infrastrutture del servizio idrico integrato (opere di captazione, reti di adduzione e distribuzione, reti fognarie e sistemi di collettamento, impianti di trattamento, depurazione e riutilizzo di acque reflue).

La realizzazione di tali interventi permetterà di conseguire, nel tempo, una significativa riduzione dei costi gestionali ed il contestuale raggiungimento di standard di qualità e di efficienza del servizio.

5. Attività di regolazione e controllo

Appare condivisibile lo spirito delle proposte di legge di perseguire l'obiettivo di garantire il "diritto all'acqua potabile di qualità" .

A nostro parere, alle medesime finalità era ispirato il processo che ha visto il graduale passaggio delle competenze regolatorie in materia di servizio idrico integrato all'AEGSI ora ARERA.

Va detto che, soprattutto i gestori di ridotte dimensioni, come Acquedotto Lucano, stanno incontrando notevoli difficoltà di adeguamento alle stringenti prescrizioni in materia di qualità contrattuale, qualità tecnica o di misura; purtuttavia non si può ignorare l'utilità di un quadro regolatorio uniforme sull'intero territorio nazionale, gli obiettivi benefici a favore degli utenti in termini di livelli di servizio uniformi e qualitativamente elevati, accompagnati da meccanismi di controllo e verifica sul conseguimento degli stessi e di indennizzo automatico a favore degli utenti .

Per contro, il trasferimento delle funzioni regolatorie al Ministero dell'Ambiente potrebbe costituire una battuta di arresto nel completamento di tale modello e ciò andrebbe certamente a scapito del cittadino e della qualità del servizio ad esso erogato.

6. Gestione trasparente e partecipata

In materia di trasparenza delle informazioni inerenti l'erogazione del servizio ed in particolare la qualità dell'acqua, negli ultimi anni, sono stati raggiunti importanti traguardi, che hanno condotto alla pubblicazione periodica di tutta una serie di informazioni individuate dal legislatore.

Non vi è dubbio che molto ancora si possa fare e, pur nella consapevolezza degli sforzi organizzativi che i gestori devono metter in campo per adempiere a tali disposizioni, va riconosciuta l'utilità che tali norme assumono non solo per i cittadini, ma anche per i gestori stessi.

Riteniamo quindi di condividere le norme del progetto di legge che implementano i meccanismi di trasparenza e partecipazione diretta dei cittadini per ciò che concerne le decisioni inerenti la pianificazione e la programmazione dell'utilizzo dell'acqua, pur mantenendo talune perplessità in ordine al coinvolgimento di questi nelle fasi industriali di gestione del servizio.

7. La determinazione della tariffa e l'equità sociale

Il ritorno ad un finanziamento quasi esclusivamente derivato dalla fiscalità generale reintrodurrebbe vincoli ad una gestione industriale, deresponsabilizzando i cittadini dall'uso attento della risorsa idrica. E' quanto mai essenziale ed auspicabile che venga trasferito ai cittadini il valore fondamentale dell'acqua anche attraverso la possibilità di porre in essere investimenti a carico della tariffa quale corrispettivo del servizio.

La determinazione della tariffa non può che essere di competenza di un organismo pubblico che riconosca i costi efficienti, aiuti lo sviluppo delle infrastrutture e gestisca meccanismi solidaristici in favore delle famiglie in difficoltà.

Si condivide la necessità contemplata nelle proposte di legge di riforma del settore di garantire l'accesso universale all'acqua. La tariffa deve rispettare i principi di equità e supporto alle fasce più deboli della popolazione. Molto già in questa direzione è stato fatto attraverso il bonus sociale idrico e senza dubbio si potrebbe far di più garantendo, a titolo esemplificativo, la gratuità del minimo vitale per i bisognosi e/o estendendo e semplificando l'accesso al sistema del bonus. E' evidente l'ottimo risultato già raggiunto dall'Arera nei settori del gas e dell'energia elettrica, tanto che sarebbe essenziale trattare congiuntamente a questi ultimi anche quello idrico per garantire la gestione unitaria e l'uniformità regolatoria dei tre bonus.

Ad ogni modo deve rimanere fermo il principio per cui l'obiettivo di equità ed uguaglianza è raggiunto rafforzando la percezione del dovere di tutti di contribuire alla gestione del bene comune anche attraverso azioni contrastanti il dilagante fenomeno della morosità. E' di tutta evidenza che per garantire il buon funzionamento del servizio idrico integrato *lato sensu* inteso e quindi per garantire e migliorare il prelievo, la depurazione e la distribuzione dell'acqua a vantaggio dell'intera comunità è indispensabile "pagare la bolletta".

Il servizio idrico ha una rilevanza economica e i relativi costi devono essere coperti da tariffe sì da garantire l'equilibrio economico finanziario della gestione e la sostenibilità per tutti gli utenti.

Il fenomeno della morosità nel servizio idrico integrato, tuttavia, rappresenta un fattore di grave criticità poiché pregiudica proprio l'equilibrio economico –finanziario e mette a rischio la qualità e l'erogazione stessa del servizio.

La lotta alla morosità è un forte segnale di legalità e giustizia sociale nel rispetto dei tantissimi cittadini che adempiono al loro dovere giuridico e morale pagando regolarmente quanto dovuto.

Alla luce di quanto sopra detto sarebbe di auspicio una modifica alla previsione di cui alla proposta di legge AC52 che disciplina la morosità e che sembra introdurre una tutela eccessiva a favore degli utenti morosi volontari, ove si consideri che avrebbe quale effetto quello di condurre ad una distorsione rispetto ad un uso consapevole della risorsa, improntato al contenimento dei consumi. La proposta pone in essere un *iter* eccessivamente farraginoso che di fatto impedirebbe al gestore l'esercizio di qualsiasi forma di tutela contro la morosità.

Per contro sembra condivisibile quanto dettato in tema di morosità dalla AC773 con la previsione dell'erogazione del minimo vitale garantito agli utenti morosi economicamente disagiati, assegnando all'ARERA il compito di stabilire criteri e modalità di individuazione di soggetti in condizioni economiche svantaggiate, nei cui confronti non sarà possibile sospendere la fornitura idrica.

8. *Considerazioni conclusive*

Pur condividendo i principi ispiratori delle proposte di legge di riforma del settore idrico, sulla base delle esperienze maturate da Acquedotto Lucano nella gestione del servizio idrico integrato in una piccola regione del Sud –Italia , si ritiene utile sottoporre alla Vostra attenzione le seguenti riflessioni e precisazioni:

- frammentazione della gestione: è auspicabile evitare la frammentazione delle gestioni poiché questo inciderebbe negativamente sulle economie di scala/scopo che invece devono essere favorite implicando costi di gestione più elevati a carico dei cittadini. A tal riguardo si condivide quanto previsto dalla proposta di legge Braga che individua, quale dimensione minima (e non massima) efficiente, quella provinciale;
- gestione opere a valenza ultra-comunale: non si comprende come il modello delineato dal disegno di legge Daga che prevede la gestione diretta del servizio da parte dei Comuni fino a 5.000 abitanti possa essere conciliato con la necessità di gestire opere ed impianti a valenza ultra-comunale, si pensi, ad esempio alle opere di captazione, alle reti di adduzione, agli impianti di potabilizzazione e alla necessità di dotarsi di laboratori accreditati per le analisi delle acque destinate al consumo umano ecc. ;
- governance e governo del sistema idrico: sarebbe auspicabile mantenere il sistema di *governance* vigente che vede, da un lato il potere regolatorio affidato all'Arera, con la garanzia di livelli minimi uniformi su tutto il territorio nazionale ed elevati standard di qualità dell'acqua erogata e, dall'altro, il supporto a livello locale dell'azione propulsiva degli Enti di Governo d'Ambito (EGA);
- effetti delle modifiche legislative sugli assetti societari esistenti: l'esclusione tra i modelli di gestione previsti nella proposta di legge Daga delle società partecipate, oltre alle perplessità già manifestate, genera incertezza sugli effetti sul capitale sociale derivanti dal recesso dei comuni sotto i 5.000 abitanti. Ciò, infatti, indebolirebbe una struttura patrimoniale e finanziaria già di per sé debole, non chiarendo le modalità di liquidazione delle quote sociali.