

Audizioni periodiche ARERA 2019

Roma, 9 maggio 2019

Osservazioni INVITALIA

Coerenza e complementarità tra i contenuti del Quadro Strategico e l'azione di INVITALIA

Il Quadro Strategico 2019-2021, posto in condivisione da ARERA con il documento per la consultazione 139/209/A, include, tra gli altri, l'Obiettivo Strategico OS14 "Riordino degli assetti nel settore ambientale", nel contesto del quale l'Autorità si propone di implementare *strumenti volti a rafforzare i processi di aggregazione degli operatori e supportare il riordino della governance del settore idrico e dei rifiuti*. Più precisamente, tra le finalità specifiche di tale OS, si ravvisano alcune questioni di particolare interesse per il ruolo svolto da Invitalia nell'ambito dell'attività di sviluppo ed efficientamento dei servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete. In particolare:

- per il settore idrico, *individuare le modalità più adeguate a promuovere institutional building nelle aree svantaggiate* (il documento di ARERA pone molta enfasi sul *water service divide* tra Nord e Sud del Paese), favorendo anche azioni innovative di supporto tecnico;
- per il ciclo dei rifiuti, *presidiare gli assetti di governo locale attualmente caratterizzati da Enti di governo d'ambito ancora in fase di costituzione*, promuovendo, contestualmente la *transizione da tassa a tariffa*.

A tal riguardo, si pongono all'attenzione dell'Autorità le attività del **Progetto ReOPEN SPL**, promosso dal Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie attraverso le risorse del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, grazie al quale **INVITALIA**, in quanto soggetto attuatore dell'iniziativa, ha acquisito un punto di osservazione privilegiato rispetto alle dinamiche in atto nei settori ambientali di interesse dell'Autorità. Considerando la complessiva attività svolta dalla Funzione "Competitività, Infrastrutture e Territori" dell'Agencia, ReOPEN SPL risulta complementare con ulteriori iniziative finalizzate a migliorare la capacità di attuazione degli investimenti, la realizzazione di infrastrutture e la valorizzazione di risorse materiali e immateriali. Particolarmente esemplificativo, in tal senso, è il supporto prestato:

- al Commissario Straordinario per la progettazione, l'affidamento e la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione oggetto di sentenza di condanna della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sul trattamento delle acque reflue urbane;
- al Commissario Straordinario per il coordinamento e la realizzazione degli interventi connessi all'adeguamento alla vigente normativa delle discariche abusive oggetto della sentenza di condanna della Corte di Giustizia UE del 2 dicembre 2014.

Il contatto diretto con le amministrazioni territoriali insito nella conduzione di tali attività, permette ad INVITALIA un'approfondita conoscenza dei relativi fabbisogni e delle criticità che caratterizzano i singoli settori e territori, garantendo, al contempo una visione sistemica di insieme le cui risultanze appaiono utili nell'ambito del processo di condivisione avviato da ARERA sul Quadro Strategico 2019-2021. Il Progetto ReOPEN SPL, in particolare, è volto al potenziamento delle conoscenze e delle capacità tecnico-amministrative delle amministrazioni impegnate nei processi di pianificazione, organizzazione e affidamento e controllo sulla gestione dei servizi idrici e del servizio di gestione dei rifiuti urbani (oltre che

del trasporto pubblico locale). Le due principali direttive di intervento in cui si articola il progetto riconducibili, la prima al *knowledge management* e la seconda al *know-how development*, si propongono infatti di promuovere processi di innovazione organizzativa e gestionale ispirati a criteri di efficienza, economicità e qualità dei servizi pubblici locali di interesse economico generale nel quadro di una pianificazione “multilivello” a cui organicamente concorrono le Amministrazioni centrali, regionali e locali in un coerente rapporto con la funzione gestionale. In tale contesto, INVITALIA conduce:

- il monitoraggio sullo stato degli assetti dei due settori, con riferimento alla individuazione degli ATO e alla designazione e operatività dei relativi enti di governo, nonché all’assetto gestionale dei servizi sul territorio di ciascun Ambito Territoriale Ottimale;
- iniziative pilota dedicate alla soluzione di particolari criticità riguardanti i procedimenti amministrativi legati alla pianificazione e alla gestione dei servizi.

Evidenze e criticità emerse dal monitoraggio sui servizi idrici e la gestione dei rifiuti

I primi risultati del monitoraggio sugli assetti organizzativo-istituzionali e operativo-gestionali fanno, come detto, emergere una serie di spunti che possono incidere sul percorso attuativo del Quadro Strategico 2019-2021 in consultazione.

Nel **servizio idrico**, ad esempio, sebbene il processo di organizzazione degli ATO e di attivazione dei relativi enti di governo risulti in fase avanzata (l’85% degli enti d’ambito è operativo), si riscontrano, a livello gestionale, **diversi profili di frammentazione** e il traguardo della **gestione unica d’ambito risulta ancora lontano**. Per ciascun ATO o sub-bacino si registrano, infatti, in media 3 gestori che erogano il servizio in forma integrata (adduzione/captazione, distribuzione, fognatura e distribuzione), ai quali occorre aggiungere ulteriori piccoli gestori distribuiti sui territori degli ATO che erogano singoli segmenti di servizio, nonché i **numerosi comuni** (1.763, il **65% dei quali al Sud**) che **gestiscono autonomamente in economia** almeno una componente del servizio. Il dato sulle gestioni in economia è rilevante, oltre che per la difformità normativa, per le ricadute riscontrate a livello di **capacità di investimento**: la media degli investimenti annui pro capite dei gestori con caratteristiche industriali è pari a 39 €/ab, a fronte di una capacità di investimento dei comuni che gestiscono il servizio in economia pari a 4 €/ab. Infine, anche quando le gestioni erogano l’intero servizio in forma integrata, risulta frequente il fenomeno della vendita dell’acqua all’ingrosso che, di fatto, porta ad escludere dalla gestione integrata la fase a monte della filiera produttiva (adduzione/captazione).

Il **servizio rifiuti**, come noto, si caratterizza per una maggiore arretratezza dal punto di vista organizzativo-istituzionale: **quattro regioni non hanno ancora individuato gli enti d’ambito**¹ e tra i 68 enti di governo designati, 26 non risultano pienamente operativi. Anche in questo caso, emerge la disparità tra le diverse aree del Paese: **al Sud la percentuale di enti d’ATO operativi è pari al 17%**, contro un 54% del Centro e un sostanziale 100% al Nord. In molti contesti regionali, inoltre, è stata notata una **sovrapposizione e/o duplicazione di competenze tra EGATO ed enti locali**. Tale criticità risulta particolarmente frequente nelle regioni le cui normative regionali o piani di settore prevedono la presenza di sub-ATO per l’organizzazione delle attività di raccolta. In molti di questi casi, infatti, è data possibilità ai comuni ricadenti in ciascun sub-ATO di esercitare la funzione di affidamento del servizio al di fuori dell’ente di governo d’ambito, con

¹ Si tratta di Lazio, Molise, Sardegna e Provincia di Bolzano.

conseguente moltiplicazione delle stazioni appaltanti all'interno dello stesso ATO e conseguenti disomogeneità a livello di pianificazione e qualità del servizio. Dal punto di vista gestionale, ci si limita, in questa sede, a porre l'accento sul dato relativo alle **gestioni in proroga** (anche reiterate) che caratterizzano, nel complesso, un territorio pari al 26% della popolazione nazionale².

Attività in corso, proposte e spunti

Partendo dalle specifiche criticità rilevate, ReOPEN SPL propone la sperimentazione di soluzioni metodologico-operative volte a facilitare l'azione amministrativa degli enti impegnati nei processi di organizzazione, pianificazione e affidamento e controllo della gestione dei servizi idrici e rifiuti. Gli obiettivi dell'azione di INVITALIA includono, inoltre, il superamento dei pesanti limiti di progettualità delle Regioni e degli Enti locali che inibiscono la definizione dei programmi di investimento, ostacolano il ricorso al mercato finanziario e ritardano l'accesso ai fondi europei e nazionali compresi nelle politiche di coesione. Su questo terreno il progetto ReOPEN SPL opera su due versanti: da una parte la promozione di ambiti di organizzazione e gestione dei servizi di dimensioni adeguate ai fini della definizione di programmi di investimento "cantierabili", dall'altro la predisposizione di schemi e linee guida nonché attività di assistenza diretta.

Per ciò che concerne le criticità organizzativo-istituzionali negli ATO, sono stati individuati una serie di percorsi di facilitazione che prevedono:

- la progettazione e la sperimentazione di **modelli organizzativi degli enti d'ambito**, anche attraverso l'elaborazione di schemi-tipo di accordi tra gli enti coinvolti e di regolamenti di funzionamento interni;
- l'individuazione e sperimentazione sul territorio di percorsi metodologici per la **pianificazione d'ambito** (già avviati in riferimento ai servizi idrici);
- il **coordinamento tra le funzioni degli enti di governo d'ambito e gli enti di area vasta** (città metropolitane e province), finalizzato a sopperire l'eventuale assenza dell'ente d'ambito o ad evitare sovrapposizioni di funzioni e inefficienze amministrative;

Relativamente alle problematiche di tipo gestionale, sono in fase di avvio una serie di iniziative pilota finalizzate a sperimentare percorsi di aggregazione e miglioramento delle performance, valorizzando il ruolo di *commitment* dell'ente d'ambito. A tal fine, lo strumento cardine pare essere il **contratto di servizio**, all'interno del quale si propone l'integrazione del principio di *efficientamento progressivo*, anche facendo leva su particolari voci di costo e sulla durata degli affidamenti, nonché, nel caso dei rifiuti, per garantire l'adeguamento della gestione alle evoluzioni normative.

Per entrambi i servizi, oltre al tema del recupero della morosità, che ha ricadute anche sulla capacità di finanziamento degli investimenti, uno dei principali fabbisogni rappresentati dagli enti territoriali riguarda l'individuazione di procedure standard per il monitoraggio dei contratti di servizio, anche in relazione al rapporto con l'utenza. A tal riguardo, l'individuazione di indicatori di performance standard rappresenterebbe un ulteriore utile apporto dell'azione di regolazione di ARERA, al cui adeguamento da parte degli enti preposti si intende contribuire. In tal senso, risulterà determinante l'adozione di modelli di

² Il campione analizzato copre 4.890 comuni per una popolazione complessiva di 46.660.138 utenti.

contratti di servizio standard che prescindano dalla modalità di affidamento della gestione (a terzi o in house providing), così come, in riferimento al servizio rifiuti, l'individuazione di metodi di tariffazione regolata per tutte le tipologie di impianti.

Per un maggiore dettaglio sulle attività svolte dal Progetto ReOPEN SPL, si rimanda al sito web <https://reopenspl.invitalia.it>, nel quale è stata, peraltro data rilevanza al Quadro Strategico in consultazione, attraverso la pubblicazione di una news dedicata, corredata da una tavola di sintesi degli Obiettivi e delle linee di intervento in materia di servizio idrico e rifiuti.³

³ <https://reopenspl.invitalia.it/-/media/spl/documents/news/quadro-strategico-arera-area-ambiente.pdf?la=it-it&hash=0403FF83D36ABB2B2D3CB469544BD673E8FB3BEC>