

# Regolare la complessità del settore idrico

di Elena Gallo

## Contenuti

1. Settore idrico = settore complesso .....	1
2. Regolare la complessità .....	3
2.1 Il paradigma dell'orologiaio .....	3
2.2. Dal "periodo tariffario" al "periodo della qualità" .....	4

### 1. Settore idrico = settore complesso

Il settore idrico si configura come uno dei più complessi tra i settori dei servizi di pubblica utilità<sup>1</sup>, coniugando diversi "sistemi" di complessità, fortemente interrelati tra loro. Semplificando, possiamo distinguere tra complessità relative a:

- caratteristiche dei servizi forniti;
- caratteristiche del territorio;
- stratificazione di livelli di *governance*;
- eterogeneità dei gestori.



Per quanto riguarda il primo aspetto, è noto che il Servizio Idrico Integrato<sup>2</sup> raggruppa tre servizi principali:

- acquedotto, che, a sua volta, include le attività di captazione, adduzione, potabilizzazione, distribuzione e commercializzazione,
- fognatura,
- depurazione.

Oltre alle evidenti differenze tecnologiche, è importante evidenziare il diverso impatto di questi servizi sull'utenza: nel caso dei servizi di acquedotto, l'utente ha un'immediata percezione della fornitura del

\*Le opinioni espresse sono a titolo personale e non impegnano l'Istituzione d'appartenenza: AEEGSI.

<sup>1</sup> Che annoverano, tra gli altri: telecomunicazioni, energia elettrica, gas, ferrovie, autostrade, poste, ecc.

<sup>2</sup> Si noti, per inciso, che il Servizio Idrico Integrato non esaurisce tutte le problematiche riferite alla risorsa idrica, che includono le problematiche relativi agli utilizzi irrigui, idroelettrici, ittigenici, di navigazione ed altro.

servizio (l'acqua esce dal rubinetto di casa), mentre non percepisce direttamente la fornitura dei servizi di fognatura e, ancor meno, di depurazione, che hanno invece impatto diretto sull'ambiente. Ne deriva che, in assenza di regolazione, sarebbe molto più difficile finanziare i servizi di fognatura e depurazione mentre, viceversa, per il servizio di acquedotto la disponibilità a pagare sarebbe massima. Per motivi in parte diversi, dunque, non è possibile sottrarre alla regolazione nessuno di questi tre servizi.

Sia le caratteristiche tecnologiche che quelle di impatto sull'utenza, inoltre, hanno contribuito ad un'evoluzione dei servizi che ha evidenziato problemi di entità e natura diversi, con problematiche legate soprattutto alla disponibilità e alla sicurezza della fornitura per l'acquedotto (perdite, sicurezza delle fonti e interconnessione delle reti), da un lato, e alla copertura e all'adeguatezza del servizio per fognatura e depurazione (con agglomerati ancora sprovvisti di questi servizi, o serviti in maniera non conforme alle previsioni normative), dall'altro.

Un altro elemento di complessità nasce dalle differenze territoriali, evidenti in termini di disponibilità idrica (territori con risorsa abbondante, da fonti superficiali o da falda, e territori con problemi di scarsità, come la Puglia o la Sardegna), di qualità della risorsa (prelevata da fonti sorgive o prelevata dai fiumi a valle di grossi agglomerati; in qualche caso contaminata da inquinanti specifici<sup>3</sup>), di densità della popolazione (elemento che influenza i costi di gestione), di altitudine relativa (che influenza i costi di sollevamento, dell'acqua o dei reflui), di stabilità della domanda (si pensi alle zone turistiche, in cui l'infrastruttura deve essere dimensionata sui picchi di consumo).

Un ulteriore importante elemento di complessità del settore è costituito dal sistema di governance multi-livello, che prevede la compresenza, con ruoli complementari o interrelati, di istituzioni:

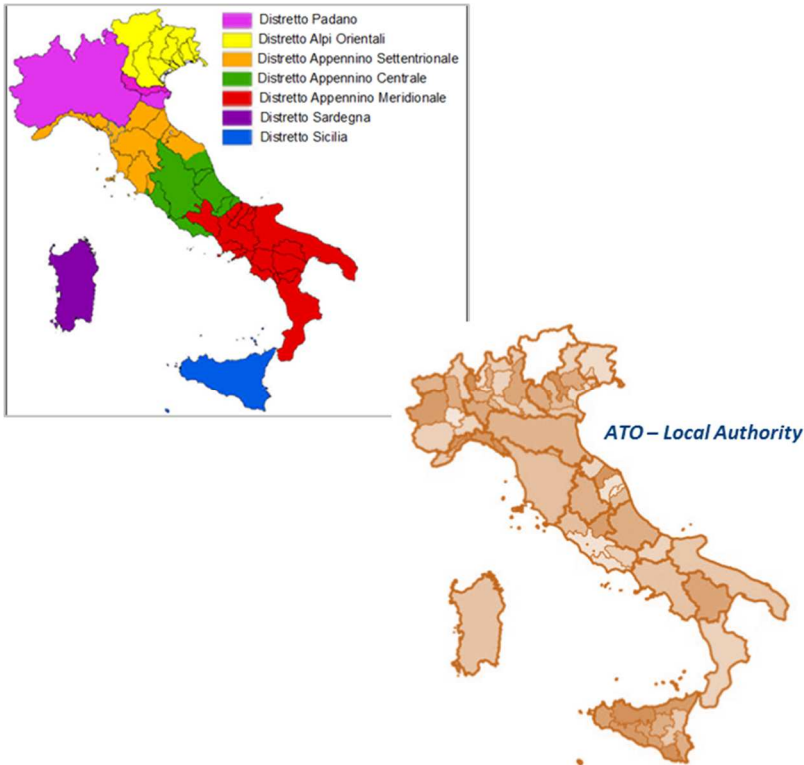
- di livello nazionale, quali il Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) e l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (AEEGSI), quest'ultima incaricata della regolazione economica del Servizio Idrico Integrato, mentre il Ministero ha competenze anche sugli altri utilizzi del settore idrico (irriguo, idroelettrico, navigazione, ecc.);
- di livello sovraregionale, quali le Autorità di Bacino Distrettuale;
- di livello regionale, quali le Regioni stesse, l'ARPA, le Aziende Sanitarie locali;
- di livello inter-municipale (i cosiddetti ATO, Ambiti Territoriali Ottimali), quali gli Enti di Governo dell'Ambito (EGA);
- di livello municipale, quali i Comuni.

La compresenza di tanti soggetti rende dunque necessaria l'interrelazione e la capacità di cooperare tra le istituzioni coinvolte, ciascuna per il suo livello di competenza.

---

<sup>3</sup> Si veda il caso delle zone contaminate da arsenico.

## Il territorio nazionale suddiviso in Distretti e in Ambiti Territoriali Ottimali



Infine, un ulteriore elemento di complessità è costituito dalla numerosità delle gestioni (in riduzione, ma ancora circa 2.100 nel 2017), molto diversificate in termini di dimensione, livello di capitalizzazione, assetti proprietari, completezza o meno della filiera<sup>4</sup>, tecnologie adottate.

La differenziazione delle gestioni, di per sé, rende problematico il tentativo di omogeneizzare il servizio fornito ai consumatori ma, in particolare, la presenza di un numero molto elevato di operatori di piccole e piccolissime dimensioni (si pensi che su 2.100 operatori, i primi 130 servono oltre l'80% della popolazione e, di conseguenza, gli altri sono piccoli o piccolissimi) crea problemi in termini di:

- perdita di economie di scala e di scopo (che si traducono in costi eccessivi per la fornitura del servizio);
- non adeguatezza delle capacità di gestione (che, oltre ad incrementare il costo, tendono a impoverire la qualità del servizio reso);
- mancato raggiungimento della massa critica per ottenere i finanziamenti necessari (non riescono a ottenerli e, laddove riescono, le condizioni sono generalmente molto più onerose);
- eccessivo utilizzo del territorio (2 piccoli impianti di depurazione utilizzano più territorio di un unico depuratore che serve lo stesso numero di utenti).

In un settore così complesso ed eterogeneo, come introdurre una regolazione economica a livello nazionale?

## 2. Regolare la complessità

### 2.1. Il paradigma dell'orologio

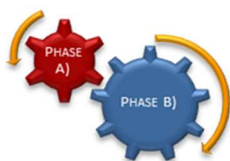
Prendendo spunto dalla parabola "Hora and Tempus"<sup>5</sup> del premio Nobel Herbert A. Simon:

- così come un orologio complesso deve essere progettato in modo tale che il costruttore possa assemblare dei sottoinsiemi di pochi elementi ciascuno (*decomporre il sistema*)...

<sup>4</sup> Nonostante quanto previsto fin dalla Legge Galli (Legge 36/1994), non tutti i gestori si occupano dell'intera filiera del servizio idrico integrato, svolgendo solo alcuni dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione.

<sup>5</sup> Herbert A. Simon (Premio Nobel 1978), *The Architecture of Complexity*, in *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol. 106, No. 6. (Dec. 12, 1962).

- ...nello stesso modo il regolatore, nella sua strategia di *problem solving*, deve raggiungere risultati parziali che rappresentano un progresso riconoscibile verso l'obiettivo (decomporre il processo).



Dato uno “stato esistente” (la situazione attuale) ed uno “stato obiettivo” (servizi disponibili e di buona qualità, a costi ragionevoli, su tutto il territorio nazionale) il compito del regolatore è dunque quello di:

- misurare la differenza tra i due stati,
- identificare il processo in grado di colmare la differenza per stadi successivi:
  - monitorando costantemente il nuovo “stato esistente” che si determina con il passare del tempo,
  - al fine, se necessario, di adattare il processo alla complessa e mutevole realtà.

## 2.2. Dal “periodo tariffario” al “periodo della qualità”

L’AEEGSI finora ha approvato più di 500 provvedimenti in materia di servizi idrici, ma i provvedimenti “di sistema” possono essere elencati e categorizzati come nella tabella che segue.

Categoria	Contenuto	Provvedimenti
Tariffe	Metodologia tariffaria (quantificazione dei costi da coprire con la tariffa)	MTI-2 (2016-2019) - Del.664/2015
		MTI (2012-2015) – Del. 643/2013
		MTT and MTC (2012-2013) – Del. 565/2012 e 88/2013
	Articolazione tariffaria da applicare agli utenti, incluse tariffe di collettamento e depurazione per reflui industriali	TICSI - Del. 665/2017
	Tariffa sociale (bonus idrico)	DCO 470/2017
Rapporti tra stakeholder	Convenzione tipo	Del. 656/2015
	Trasferimento delle risorse alla contabilità del Commissario unico per interventi in fognatura e depurazione	Del. 440/2017
	Procedure per il contenimento della morosità e la sospensione della fornitura	DCO 603/2017
Separazione contabile	Unbundling	Del. 137/2016
Qualità	Criteri per la valutazione dei Piani degli Investimenti	Det. 2/2016 DSID
		Del. 89/2017
	Regolazione della misura d’utenza	TIMSII - Del. 218/2016
	Qualità contrattuale	RQSII - Del. 655/2015
	Qualità Tecnica	RQTI - DCO 562/2017

Si può notare come fino alla fine dell’anno 2015<sup>6</sup> i principali provvedimenti hanno riguardato la materia tariffaria. Possiamo quindi identificare un “periodo tariffario”, che risponde alla necessità di reperire le risorse per finanziare gli interventi.

<sup>6</sup> Solo a fine anno sono stati approvati i provvedimenti sulla convenzione tipo e sulla qualità contrattuale.

Nell'ambito di questo "periodo", l'approvazione dei successivi provvedimenti relativi alla metodologia tariffaria ha risposto all'obiettivo di indirizzare dapprima i bisogni più urgenti, per poi "alzare l'asticella" ponendo nuovi obiettivi. In particolare, possiamo distinguere:

- fase della trasparenza, con l'approvazione del primo metodo tariffario transitorio per gli anni 2012-2013, che ha cominciato ad omogeneizzare le peculiarità locali (MTT e MTC);
- fase della coerenza, declinata con il processo di approvazione delle tariffe miranti a sbloccare situazioni stagnanti. In questa fase ci si è focalizzati sulla coerenza tra le priorità decise a livello locale e gli strumenti tariffari utilizzati;
- fase dell'efficienza e dell'efficacia, con l'approvazione del nuovo metodo tariffario per gli anni 2014-2015, che introduce i primi elementi di incentivazione degli investimenti e di efficientamento dei costi operativi (MTI);
- fase della convergenza e della sostenibilità, in cui si sono posti obiettivi di promozione degli investimenti finalizzati alla convergenza tra territori e di fissazione di standard qualitativi (MTI-2).

Senza entrare nel merito dei meccanismi tariffari adottati, si evidenzia come, a fronte di aumenti tariffari molto contenuti (+4,41% nel 2014 e +4,61% nel 2015), gli investimenti pianificati<sup>7</sup> sono stati pari a circa 6 Miliardi di Euro negli anni 2014-2017, con una decisa accelerazione<sup>8</sup> rispetto agli investimenti pianificati nel 2012 (anche se ovviamente gli investimenti non sono stati equamente distribuiti sul territorio nazionale). Gli investimenti realizzati hanno costituito (in media) circa l'80% degli investimenti pianificati, migliorando anche sotto questo profilo le *performance* degli anni precedenti.

Da notare che, dal confronto tra il primo ed il secondo periodo regolatorio dal punto di vista del metodo tariffario (2012-2015 vs 2016-2019), risulta aumentato il peso delle componenti tariffarie che finanziano gli investimenti, mentre diminuisce il peso della copertura dei costi operativi, segno di una ripresa degli interventi sul territorio e della contemporanea spinta verso l'efficienza della gestione.

Pur se la regolazione tariffaria ha raggiunto indubbi successi, si osserva che è fin troppo facile per un gestore reagire ad un'azione regolamentare mirante a tenere sotto controllo i costi tramite la leva tariffaria semplicemente riducendo la qualità dei servizi resi. Di conseguenza, nasce l'esigenza – già nel corso del 2016 – di inaugurare il "periodo della qualità", in cui l'azione regolatoria si focalizza sulla necessità di verificare che le risorse siano bene impiegate, a beneficio degli utenti e dell'ambiente.

Con il "periodo della qualità", dunque, il focus non è più su "quanti" investimenti o sforzi gestionali si riescono a realizzare, bensì sul risultato prodotto da tali investimenti/sforzi in termini di qualità del servizio e dell'ambiente.

Sempre nell'ottica di scomporre i processi per indirizzarne la complessità, l'AEEGSI ha inteso suddividere la propria azione regolamentare indirizzando separatamente la qualità contrattuale dalla qualità tecnica. Schematicamente:

	<b>Qualità contrattuale</b>	<b>Qualità tecnica</b>
Oggetto	Servizi ancillari del Servizio Idrico Integrato, quali: gestione del rapporto contrattuale (tempi di risposta e di esecuzione), fatturazione e pagamenti, sportelli di supporto alla clientela (fisici e telefonici) e gestione dei reclami	Tutti gli aspetti tecnici fondamentali dei servizi idrici che contribuiscono a determinare il risultato qualitativo finale in termini di disponibilità e qualità dell'acqua fornita, nonché di protezione dell'ambiente
Impatto sugli utenti finali	Impatto diretto	L'impatto sugli utilizzatori dipende dalla tipologia di servizio: tendenzialmente diretto per gli aspetti di disponibilità della risorsa, indiretto per tutti gli altri aspetti

<sup>7</sup> Per 143 operatori che servono 45,4 Milioni di abitanti.

<sup>8</sup> Gli investimenti pianificati nell'anno 2015 sono oltre 1 volta e mezza quelli pianificati nel 2012.

	<b>Qualità contrattuale</b>	<b>Qualità tecnica</b>
Regolazione pregressa	Aspetti precedentemente contenuti nelle Carte dei Servizi, applicati in maniera disomogenea a partire da quanto disposto dal d.P.C.M. 29 aprile 1999	Riferimenti normativi sparsi, miranti ad evitare situazioni problematiche
Obiettivi del regolatore nazionale	Fissazione di livelli qualitativi minimi uniformi per tutte le gestioni del Servizio Idrico Integrato	Indurre un miglioramento generalizzato e la convergenza delle <i>performance</i> delle gestioni del Servizio Idrico Integrato

Il provvedimento sulla qualità contrattuale (RQSII) è entrato in vigore a partire dal 1 luglio 2016 ed è entrato a regime il 1 luglio 2017.

Con riferimento alla qualità tecnica, più complessa in ragione di tutte le considerazioni fatte in premessa e della numerosità degli elementi tecnici coinvolti, negli anni passati sono stati adottati provvedimenti che riguardano specifici aspetti – quali la misura d’utenza e i criteri per la valutazione dei Piani di Investimento – mentre la disciplina unitaria della materia è stata posta in consultazione con il recente DCO 562/2017 recante l’RQTI, e si prevede l’adozione del primo provvedimento in materia entro la fine di quest’anno.

Si evidenzia come l’introduzione della regolazione della qualità tecnica costituisce il primo passo importante verso una regolazione *output based*, che per trovare compiuta realizzazione dovrà, da un lato, legare sempre più strettamente la regolazione tariffaria con la regolazione della qualità e, dall’altro, assicurare che ciascun utente contribuisca agli investimenti necessari in misura commisurata al principio di conservazione della risorsa idrica e al principio “chi inquina paga” (principi oggetto della recente riforma delle articolazioni tariffarie<sup>9</sup>).

(25 ottobre 2017)

---

<sup>9</sup> TICSI - Del. 665/2017.