

La gestione delle risorse idriche e la riorganizzazione degli attori istituzionali centrali e locali¹

di Mario Rosario Mazzola

Come previsto dal provvedimento legislativo sulla emergenza siccità² è stata costituita una Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio e la nomina di un Commissario. Al di là della efficacia del provvedimento e della stessa illusione di trattare un problema strutturale quale la siccità, derivante dal cambiamento climatico, con provvedimenti emergenziali, la necessità di istituire una Cabina di Regia temporanea, con tutti i ministeri interessati partecipanti, è la dimostrazione evidente che la organizzazione dello stato centrale è attualmente inadeguata ad affrontare nella sua complessità la problematica della gestione delle risorse idriche con gli ordinari strumenti organizzativi.

Questa considerazione deriva anche dall'analisi della genesi delle politiche di riforme e investimenti inseriti nel PNRR, e dal perdurare anche in questo settore di strutture commissariali la cui durata è incompatibile con le motivazioni di accelerazione degli investimenti che ne hanno giustificato l'esistenza. Infatti, appare inconsueto che le politiche degli investimenti contenute nel PNRR non risultino coordinate e sinergiche, ma piuttosto articolate e ritagliate sulle competenze attuali dei ministeri coinvolti, e cioè MIT, MASE e MASAF.

Analogamente la necessità di inserire nel PNRR due riforme assolutamente opportune, quali quella che riforma profondamente il Piano Idrico Nazionale e l'altra che definisce un percorso alternativo per l'avvio del Servizio Idrico Integrato negli ambiti dove questo non è avvenuto a distanza di quasi 30 anni dalla approvazione della legge di riforma del settore, dimostra la difficoltà del sistema alla elaborazione di una politica unitaria del settore, in grado di incidere autonomamente sul suo sviluppo. E questo di fronte alla prospettiva del ripetersi con maggiore frequenza di periodi climatici che inducono stress sul sistema ambientale e innescano conflitti fra le diverse categorie di utenti.

Una riorganizzazione si pone quindi partendo proprio dalle competenze dei ministeri, con una unificazione delle competenze amministrative e

¹ È il testo del capitolo dodicesimo del libro di ASTRID, *Acqua per tutti? La gestione delle risorse idriche al tempo del cambiamento climatico*, a cura di Mario Rosario Mazzola, ed. Il Mulino, 2025.

² Decreto-legge 14 aprile 2023, n. 39.

tecniche attualmente distribuite fra MIT, MASE, MISE e MASAF, che inoltre lamentano croniche mancanza qualitativa e quantitativa di personale.

Una ipotesi riorganizzativa a livello centrale è quella dell'accorpamento di tutte le competenze presso un unico ministero; forse è quella che ad una prima analisi dovrebbe essere la più logica e la più perseguibile, ma in realtà si è sempre scontrata sulla poca volontà delle diverse organizzazioni ministeriali a perseguirla.

Una soluzione alternativa, che è stata proposta in un recente passato anche questa con scarsi risultati, è quella della costituzione di una autonoma Agenzia dell'Acqua, nel cui comitato di gestione dovrebbero essere presenti i Direttori Generali che attualmente si occupano di acqua nei diversi ministeri. Questa soluzione, che organizzativamente è la migliore e quella più foriera di risultati positivi, incontra la difficoltà di avere bisogno con ogni probabilità di un intervento legislativo e inoltre vanno con chiarezza definiti i limiti delle competenze di questa agenzia per evitare il sovrapporsi con quelle di ARERA.

La terza soluzione, che è certamente la più facile ma probabilmente la meno adeguata a processi di pianificazione e programmazione nel medio-lungo termine, è quella del consolidamento della Cabina di Regia come Comitato di Coordinamento permanente, atto a valutare per tempo le caratteristiche del fenomeno siccitoso o di altri processi che potrebbero influire sul bilanciamento fra offerta e domanda idrica. Rimane comunque una soluzione debole, e che si basa poi sull'efficienza e sulla volontà di collaborazione delle strutture ministeriali, delle quali sono state precedentemente evidenziate le carenze. Una alternativa più convincente potrebbe essere la istituzione di un Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio con funzioni di coordinamento strutturale dei ministeri interessati e dove concentrare il governo delle risorse finanziarie disponibili con una visione organica e di lungo periodo della gestione delle risorse idriche e della loro utilizzazione per i differenti comparti.

Qualunque configurazione organizzativa dei ministeri deve comunque operare in stretto collegamento con le Autorità di Distretto, che hanno per legge costitutiva la responsabilità della redazione del Piano di Gestione del Distretto, che deve essere aggiornato ogni sei anni e comprende anche l'analisi economica e la programmazione delle opere. Il recente rafforzamento della funzionalità degli Osservatori istituiti presso le autorità, e che comprendono tutti gli attori istituzionali e anche gli altri coinvolti e interessati dai fenomeni indotti dal cambiamento climatico, rappresenta indubbiamente un elemento positivo per il sistema nel suo complesso, almeno per quanto riguarda la messa a fattor comune delle conoscenze e la tempestiva identificazione dei periodi e delle aree di crisi. Tuttavia, occorre rinforzare la loro capacità in termini di pianificazione e programmazione, dotandole delle necessarie competenze. Una strada facilmente perseguibile è quella di definire delle linee guida comuni per la valutazione degli investimenti, che possono anche basarsi sulle esperienze di quelle di loro che hanno maggiore competenza ed esperienza in

queste problematiche³ e delle procedure e documentazione prodotta recentemente dal MIT.

Un processo di ristrutturazione analogo a quello delle amministrazioni centrali dovrebbe essere avviato anche nelle regioni, con l'accorpamento delle funzioni relative al ciclo idrico in un unico centro di competenza, ove questa riforma non sia stata già attuata. Un'altra auspicabile riforma da attuare in tempi brevi è quella della ridefinizione degli ambiti ottimali su base regionali anche nelle regioni dove ancora sono suddivisi per provincie e qualche volta anche con ulteriori suddivisioni. Questo accorpamento, che è auspicabile che venga imposto per legge con una modifica del d.lgs.152/2006, consentirebbe di dotare gli EGATO delle necessarie competenze tecniche ed economiche la cui mancanza in alcuni casi rappresenta un elemento di anomalia nel corretto rapporto con il gestore del servizio, che si deve basare sulla comprensione delle problematiche per evitare eccessi di dirigismo o al contrario la cattura del regolatore. Le peculiarità territoriali possono comunque essere rispettate con una corretta organizzazione degli EGATO regionali come dimostrano le esperienze degli EGATO della Campania, dell'Emilia-Romagna, della Puglia e della Toscana.

Il rafforzamento delle capacità delle strutture tecniche degli EGATO è anche necessario se si vuole avviare una fase più incisiva e territorialmente più basata della regolazione tecnica avviata da ARERA. In tale prospettiva va anche modificata la funzione stessa delle strutture tecniche degli EGATO, che dovrebbero configurarsi come organismi regionalmente basati funzionalmente collegati al regolatore centrale, quali strutture periferiche che assistono gli EGATO nella elaborazione degli atti di competenza degli stessi ma che esercitano il ruolo di monitoraggio e controllo con modalità e strumenti omogenei su tutto il territorio nazionale definiti e verificati da ARERA. In altre parole, non appare possibile replicare nel contesto italiano il modello inglese, articolato su un solo livello centrale di regolazione tecnico-economica, rappresentato da OFWAT, che è reso possibile dalle dimensioni del regolatore e dal numero ridotto degli operatori da controllare⁴. La soluzione qui prospettata vuole raggiungere lo stesso risultato in termini di efficienza e incisività della regolazione, conservando l'attuale doppio livello organizzativo ma rendendo il livello territoriale più organico a quello centrale.

³ Quale quella dell'Autorità di Bacino della Regione Sardegna.

⁴ OFWAT ha un personale di circa 225 persone e regola 22 gestori, fra compagnie che gestiscono l'intero ciclo del servizio idrico e quelle che gestiscono solo il servizio acquedottistico.