



I servizi idrici a quindici anni dalla riforma

**Incerti livelli di servizio, una crescita delle tariffe,
la concentrazione industriale, un modello debole
di regolazione pubblica**

Roma, 25 giugno 2009

1. La riforma dei servizi idrici

La legge Galli, che ha dato avvio alla riorganizzazione dei servizi idrici in Italia, è del 1994. Nel momento in cui il Parlamento discuteva il disegno di legge, lo stato di questi servizi essenziali era caratterizzato da una forte disomogeneità territoriale. I servizi erano gestiti prevalentemente dai Comuni in economia e la loro organizzazione risultava inefficiente e quindi gravemente penalizzante per i cittadini.

I risultati raggiunti da queste gestioni erano estremamente carenti.¹ I dati disponibili mostrano che all'epoca una parte consistente della popolazione del paese, circa il 30%, subiva interruzioni nell'erogazione dell'acqua; la percentuale cresceva fino al 50% per la popolazione residente nel sud dell'Italia. Più del 50% della popolazione non era servito da una rete fognaria, più della metà degli scarichi della popolazione non riceveva alcun trattamento di depurazione.

Il progetto di riforma che emergeva dal dibattito politico era fondato sull'idea di integrare in una unica gestione i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, definendo una dimensione sufficientemente ampia da assicurare economie di scala e nel contempo una dimensione ideale, come quella del bacino idrografico, per la gestione della risorsa idrica. Soprattutto, si puntava a una gestione industriale che, superando i limiti della gestione diretta da parte dei Comuni, assicurasse un'efficace pianificazione e realizzazione degli investimenti necessari a superare le gravi criticità che caratterizzavano i servizi in quel momento.

1.1 Il modello ispiratore della riforma

Il modello industriale a cui si guardava più o meno consapevolmente era quello che pochi anni prima (1989) era stato applicato in Inghilterra e nel Galles. Proprio in quegli anni il Regno Unito, sotto il governo dei Conservatori, stava sviluppando una riforma in cui le Water Authorities, enti pubblici su scala di bacino a cui erano affidati i compiti di governo della risorsa idrica e di gestione dei servizi idrici, venivano trasformate in società per azioni e privatizzate attraverso la collocazione in borsa. La dimensione di queste nuove imprese è quella delle nostre Regioni, con milioni di abitanti serviti.

In Italia, si comprendeva bene il disegno industriale del modello inglese, fondato sull'aggregazione funzionale e territoriale. Meno si comprendeva quello economico-istituzionale. Nella riforma inglese, parallelamente alla trasformazione delle imprese di gestione, il Governo ha istituito una forte autorità indipendente, l'OFWAT, con il compito di tutelare l'interesse pubblico attraverso una pervasiva attività di regolazione del monopolio. A questa autorità indipendente, sono stati attribuiti ampi poteri di regolazione, sia in termini di determinazione delle tariffe, sia come capacità di sanzione ai gestori. L'OFWAT adotta un sistema tariffario incentivante, del tipo Price-cap, e compara periodicamente le prestazioni delle imprese, tenendo anche sotto stretto controllo la loro struttura patrimoniale e finanziaria.

La pratica di istituire Autorità indipendenti di regolazione risale alla metà dell'800, negli Stati Uniti, dove le Public Utilities Commissions (PUC) si sono progressivamente diffuse in ogni Stato nel giro di un trentennio e ancora oggi regolano vari servizi, dai trasporti alle telecomunicazioni all'energia, ma non sempre il settore idrico. La prima

¹ ISTAT (1991). *Approvvigionamento idrico, fognature e depurazione in Italia*. Anno 1987. Roma, Istat, Collana d'informazione, n. 20.

Autorità specifica in questo settore è l'OFWAT inglese, seguita poi nel decennio successivo da entità omologhe, o quasi, in tutto il mondo.

Anche in Italia, in una prima fase della discussione parlamentare, troviamo il riferimento ad un'autorità nazionale di regolazione del servizio idrico. Ma nel percorso parlamentare, su proposta del Governo, perde l'attributo di autorità, per assumere il nome di Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche (Co.Vi.R.I.). Per come viene definito nel testo della legge, questo organismo non ha le caratteristiche delle Autorità di regolazione, come l'OFWAT inglese o le PUC americane. Al Co.Vi.R.I. mancano i due requisiti fondamentali di un'Autorità: l'indipendenza dal Governo e il potere di imporre l'applicazione delle sue decisioni, siano esse di carattere regolatorio o sanzionatorio. D'altronde, la prima autorità indipendente vera e propria per la regolazione dei servizi pubblici in Italia è nata solo qualche anno dopo (1996) nel settore energetico, con l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG), considerata da molti l'unica vera e propria Autorità settoriale in Italia.

Nel legislatore dell'epoca era quindi forte la volontà di favorire l'industrializzazione dei servizi idrici, molto più debole la consapevolezza che parallelamente, per tutelare l'interesse pubblico, era necessario creare un'architettura istituzionale in grado di attuare una regolazione efficace dei gestori industriali, imperniata sulla competenza e l'indipendenza di un'Autorità. Il modello istituzionale emerso dalla legge Galli si caratterizza invece per numerosi profili di debolezza, che nel complesso affievoliscono l'efficacia dell'azione della pubblica amministrazione, a danno dell'utente.

La riforma predilige un modello in cui sono i Comuni, attraverso l'ATO, a svolgere localmente l'attività di regolazione. All'ATO spetta il compito di predisporre il Piano di Ambito, che contiene la programmazione degli investimenti da realizzare e il conseguente sviluppo economico finanziario della gestione, di scegliere la forma di gestione e affidare il servizio, di supervisionare il gestore e adeguare periodicamente la tariffa. Nello stesso tempo, a seconda della forma di gestione prescelta, i Comuni possono essere i proprietari in tutto o in parte della società di gestione, mentre il Co.Vi.R.I. rimane di nomina governativa e privo di poteri reali di supervisione e sanzione. Parte dei poteri in campo tariffario rimane affidata al Governo, attraverso il CIPE, mentre alle Regioni sono affidati i compiti di determinare il perimetro degli ATO e predisporre uno schema di Convenzione di gestione per disciplinare i rapporti tra gli ATO e i soggetti affidatari.

2. L'attuazione della riforma

Durante i 15 anni successivi alla Legge Galli la riorganizzazione del servizio idrico è andata avanti in maniera discontinua, in parte per la scarsa volontà di alcuni Comuni a cedere il controllo sul servizio, in parte a causa di frequenti interventi legislativi, specialmente in materia di affidamento, che hanno impresso accelerazioni e interruzioni al processo di riforma.

Oggi, sul territorio nazionale sono insediati 91 ATO, su 92 previsti. Si rilevano 68 affidamenti effettuati, per una popolazione di oltre 45 milioni di cittadini. La maggioranza di tali affidamenti (31) è stata effettuata a società *in-house*, altri 13 affidamenti a società quotate in borsa, 12 a società miste pubblico-private, 6 a società private, 6 in regime transitorio.

Si stima che per l'intero territorio nazionale, il volume complessivo degli investimenti programmati sia di oltre 60 miliardi di euro, pari a 35 euro per abitante l'anno, a fronte di una sostanziale stabilità della componente dei costi operativi. Le previsioni indicano

anche un aumento del 4,4% dei volumi erogati. Di conseguenza, si stima un incremento della tariffa reale media da 1,29 euro a 1,57 euro, al netto dell'adeguamento per l'inflazione.

2.1 La realizzazione degli investimenti e i livelli di servizio

Il processo d'industrializzazione è in una fase molto avanzata. Anche se non è ancora completato e se molti gestori del servizio idrico integrato non hanno ancora assunto il servizio in tutti i Comuni a loro affidati dagli ATO. E' però difficile valutare se questo nuovo assetto gestionale abbia consentito il superamento delle criticità che stavano alla base della riforma. E' difficile innanzitutto a causa dell'assenza di un sistema per raccogliere dati e informazioni sullo stato dei servizi. Pare assurdo, ma ancora oggi dopo 15 anni che sono passati dalla riforma, non c'è ancora un sistema nazionale che permetta di raccogliere i dati sullo stato dei servizi.

Da qualche anno, grazie allo sforzo conoscitivo intrapreso, la base statistica nazionale sta progressivamente crescendo. La relazione dello scorso anno del Co.Vi.R.I. indicava che poco più della metà degli investimenti programmati era stata effettivamente realizzata.² I dati relativi alle revisioni ordinarie indicano che le previsioni sull'andamento dei volumi erogati sono state in gran parte disattese. Come conseguenza, non si è generato il volume di ricavi necessario a finanziare tutti gli investimenti, che pertanto sono stati rivisti al ribasso in fase di revisione.

Ciò che invece conosciamo meno è quanto, degli investimenti realizzati, abbia effettivamente finanziato la costruzione di nuove opere, piuttosto che interventi di riabilitazione e manutenzione straordinaria; quanto sia stato l'investimento in reti di acquedotto, quanto in fognatura, o in depurazione. Conosciamo i corrispondenti dati di pianificazione, ma non quelli a consuntivo e lo scostamento tra questi. Anche in merito alla disponibilità dei dati, così come nelle scelte di fondo compiute, queste fonti mostrano una significativa disomogeneità a livello territoriale. Ciò è in parte la naturale conseguenza di un preesistente contesto organizzativo, estremamente variegato, su cui si sono innestate scelte difformi a livello regionale con l'attuazione della riforma disegnata dal Legislatore nel '94.

Probabilmente la situazione è migliorata su gran parte del territorio investito dalla riorganizzazione, sia in termini di continuità nella fornitura di acqua, sia come raccolta e trattamento degli scarichi. Ma non c'è ancora modo di valutare in modo affidabile se gli investimenti che si stanno realizzando sono efficaci e soprattutto commisurati alle tariffe e agli incrementi tariffari registrati sin qui. Gli effetti della riforma, a distanza di 15 anni dalla Legge Galli, difficilmente risultano chiari.

Siamo lontani invece dal quantificare l'efficacia degli investimenti realizzati, non solo la spesa. Abbiamo scarsi riscontri rispetto ai dati originari contenuti nelle ricognizioni. Altro tema su cui c'è poca chiarezza è quello delle perdite di rete. Sappiamo che sono elevate, superiori al 40% dei volumi immessi, ma non disponiamo di un sistema di monitoraggio delle perdite affidabile ed efficace.

In definitiva, sulla misura delle prestazioni ottenute, siamo ancora lontani dal disporre di una base conoscitiva esauriente. Gran parte delle responsabilità in tal senso va attribuita a quei gestori che, o non sono in grado di restituire le informazioni rilevanti, o lo fanno con scarsa tempestività e in maniera incompleta. C'è anche da dire che ciascun ATO ha istituito un proprio sistema di monitoraggio e ciò impedisce di generare

² Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, Rapporto sullo stato dei servizi idrici, Roma, Marzo 2008.

un quadro d'insieme omogeneo. Ci stiamo impegnando insieme per raccogliere maggiori informazioni, ma gli ATO che sono in grado di documentare in maniera esaustiva la spesa effettuata e i risultati ottenuti sono una ristretta minoranza. Ciò riflette senza dubbio una debolezza delle istituzioni preposte alla regolazione locale, che non sempre sono indipendenti a sufficienza e dotate dell'organico necessario per espletare a pieno i loro compiti.

2.2 Le tariffe e la sostenibilità

Un altro dato che caratterizza la riorganizzazione dei servizi previsto dalla riforma è quello dell'incremento programmato delle tariffe applicate all'utente per ottenere questi servizi. La tariffa deve coprire sia i costi di gestione sia quelli relativi alla realizzazione degli investimenti. Poiché è necessario realizzare consistenti programmi di investimento per adeguare e mantenere le infrastrutture necessarie ad assicurare adeguati livelli di servizio, le tariffe sono destinate a crescere nel tempo con il crescere degli investimenti. Alla maggiore spesa per investimenti dobbiamo sommare l'effetto della riduzione nei consumi di acqua riscontrata questi anni.

Tutti i dati ci lasciano quindi intendere che le tariffe siano destinate a crescere nell'immediato, per poi stabilizzarsi solo in una fase successiva. In realtà, si nota che in questi anni le tariffe non sono aumentate come previsto, ma sono rimaste al di sotto di quanto programmato. Ma non è tanto la dinamica delle tariffe a preoccupare, quanto semmai il rapporto fra la spesa annua e il reddito delle famiglie, ovvero la sua sostenibilità.

Le tariffe rappresentano indubbiamente la principale fonte per la copertura dei costi e il loro contributo è andato crescendo nell'ultimo decennio in tutto il mondo. Ma l'esperienza insegna che è raro che le tariffe siano sempre sufficienti a finanziare tutti gli investimenti necessari, senza incorrere in problemi di sostenibilità rispetto al reddito. Occorre infatti temperare gli obiettivi di natura finanziaria con la protezione delle fasce più deboli della popolazione.

Il modo più appropriato per misurare la sostenibilità della tariffa applicata all'utenza è quello di rapportare la spesa derivante dall'articolazione tariffaria, rispetto al reddito o al consumo familiare.³ Nella letteratura internazionale si va facendo strada l'ipotesi che il valore limite dell'indicatore di sostenibilità sia compreso fra il 3% e il 5% del reddito familiare. Oltre tale spesa, si possono determinare disagi sociali o difficoltà a pagare le bollette. Possiamo interrogarci come società sulla soglia più appropriata per misurare tale sostenibilità in Italia, addividendo ad un valore che possa essere adottato a livello nazionale. Ma occorre lavorare per far sì che gli incrementi tariffari, pur necessari, non provochino un peggioramento della condizione delle famiglie in difficoltà.

I dati disponibili, grazie ad un sistema nazionale di raccolta assicurato dal Co.Vi.Ri., ci indicano che esiste un problema di sostenibilità non generalizzato ma circoscritto a quelle fasce di famiglie i cui redditi sono al di sotto della fascia di povertà. I dati riferiti al 2006 indicavano che la spesa media rispetto al reddito era pari a 1,07 %, con un valore massimo di 2,52% e un valore minimo di 0,35%. Prendendo a riferimento gli standard internazionali, non si riscontrava pertanto un problema generalizzato di sostenibilità delle tariffe.

Tuttavia, rapportando la spesa per il servizio idrico ai redditi delle famiglie al di sotto del livello di povertà, allora i valori dell'indicatore di sostenibilità raggiungevano in media il 2,15%, con un valore massimo pari al 5,04%. La conclusione è che le tariffe del SII

³ OECD (2002) *Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services*. OECD, Paris.

possono essere in media basse rispetto ad altri beni e rispetto ad altri paesi, in alcuni casi insufficienti a finanziare l'intero ammontare degli investimenti previsti a livello nazionale, eppure provocare dei problemi di insostenibilità rispetto al reddito in specifiche aree e fasce della popolazione.

I due aspetti sono entrambi corretti e coerenti tra loro, ma vanno presentati insieme, per poter isolare i problemi e affrontarli con strumenti specifici. Di fronte alla inevitabile crescita delle tariffe, occorrerà valutare sempre più attentamente specifiche misure di tutela verso le fasce più deboli. Non tariffe agevolate per tutti, ma interventi mirati alle utenze con i redditi bassi. E' quindi necessario predisporre un adeguato sistema di sussidi (diretti e/o incrociati), i cui criteri e meccanismi devono però rispondere ad esigenze locali. La sostenibilità delle tariffe va infatti misurata in ciascun contesto specifico.

2.3 Il processo di industrializzazione: verso la concentrazione?

Ciò che i dati consentono invece di affermare è che, a fronte di un processo di gradualità negli affidamenti, si registrano già dei rapidi processi di concentrazione industriale.⁴ Dalle tendenze in atto risulta chiaro che, attraverso fusioni, acquisizioni, sindacati di voto e di blocco, oggi i gestori superano le dimensioni dei singoli affidamenti e formano gruppi industriali che gestiscono il servizio in più ambiti territoriali. Per i commentatori e gli esponenti politici, si tratta di un'evoluzione fisiologica e anzi auspicabile, per l'emergere di vantaggi competitivi, che generalmente si trasferiscono ai consumatori in termini di prezzi più bassi e/o servizi migliori.

Ma ciò accade nei mercati aperti alla concorrenza. Per i mercati monopolistici regolati, invece, sorgono tre preoccupazioni. La prima è relativa alla bassa pressione concorrenziale che ne risulta. La seconda preoccupazione concerne la distribuzione dei benefici di tali concentrazioni. La terza investe il rapporto tra gestori e regolatori e la possibilità che questo sia negativamente influenzato.

Riguardo agli effetti sulla concorrenza, come sottolineato dall'AGCM,⁵ siamo già oggi di fronte ad un numero ristretto di potenziali concorrenti, anche a causa della chiusura del mercato agli operatori esteri. I principali gestori nazionali finirebbero per dominare eventuali nuove gare bandite. Inoltre, se si introducono criteri di pre-qualificazione ambiziosi, solo le principali imprese potranno soddisfarli. In definitiva, le grandi fusioni rischiano di controbilanciare interamente i benefici delle nuove gare.

Per quanto riguarda i vantaggi delle concentrazioni e la loro allocazione, i gestori sono attratti dalle fusioni per i vantaggi rilevanti che ottengono, attraverso la maggiore solidità finanziaria, sul versante del reperimento di capitali, le cosiddette economie di scala finanziarie. Si tratta di risparmi che potrebbero facilitare notevolmente l'afflusso di capitale in questo settore, ma che con l'attuale sistema tariffario, che riconosce al gestore una remunerazione fissa del 7 per cento sul capitale investito, avvantaggia esclusivamente il gestore stesso. Mancano i meccanismi regolatori in grado di permettere la condivisione dei vantaggi delle concentrazioni con gli utenti, come invece svolto dall'OFWAT.

⁴ Canitano, Montagnani, Peruzzi (2008) "L'assetto dei gestori e la concorrenza nel servizio idrico integrato", ANEA Working Paper n. 2/2008.

⁵ AGCM (2008) Considerazioni e proposte per una regolazione pro concorrenziale dei mercati a sostegno della crescita economica, Segnalazione AS453, 11 Giugno 2008.

L'ultimo aspetto riguarda il rapporto tra gestore e regolatore. I processi di concentrazione potrebbero dar luogo a una crescita dell'asimmetria negoziale fra tali soggetti. Il gestore potrebbe acquisire un'elevata capacità di spuntare condizioni negoziali favorevoli, a scapito dell'efficacia della regolazione locale. Non meno importante, in fase di gara, un gestore con vari affidamenti ed elevata capacità negoziale sarebbe in grado, più di altri, di offrire un prezzo d'asta strategicamente basso, rinunciando temporaneamente a parte dei profitti per aggiudicarsi l'affidamento, compensando tale rinuncia sia con le tariffe più alte già spuntate in altri ATO, sia attendendo il momento migliore, come la revisione periodica, per rinegoziare.

3. Il ruolo delle istituzionali nazionali e regionali

3.1 Il Co.Vi.R.I.

Il Co.Vi.R.I. si è costituito per la prima volta nel 1995. Durante il suo primo mandato (1995-2000), ha vissuto la fase iniziale della riforma, con l'affidamento della gestione in due soli ATO. E' in questo periodo, con il Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici dell'agosto del 1996, che nasce il Metodo normalizzato per la determinazione della tariffa. E' sempre in questo primo mandato che viene emanata una circolare con la quale si indicano le linee guida per la definizione dei Piani di Ambito.

Durante il secondo mandato del Co.Vi.R.I. (2000-2005), in particolare verso la fine del 2001 e l'inizio del 2002, gli affidamenti si moltiplicano, probabilmente a causa di una norma che prevedeva l'obbligatorietà della gara. In questo mandato il Co.Vi.R.I., passato nel frattempo sotto la responsabilità del Ministero dell'Ambiente, predispone l'aggiornamento del Metodo normalizzato, ma il Ministro non emanerà mai la proposta di decreto per lo svolgimento delle gare di affidamento. Proprio alla fine del suo mandato, il Co.Vi.R.I. predispone con propria delibera il primo sistema di rendicontazione della gestione, nonché le linee guida per la separazione contabile, così come previsto dallo stesso Metodo normalizzato.

Il successivo Comitato (2005-2007) sempre nominato nella maggioranza dei suoi membri dal Governo, fra i suoi primi atti annulla le delibere del sistema di rendicontazione del precedente e ne predispone di nuove. Nel frattempo una modifica del D. Lgs. 152/06 trasforma, almeno nominalmente, il Co.Vi.R.I. in Autorità, mantenendo però in capo al Ministro la nomina dei membri.

Ancora nel 2007, il D. Lgs. 152/06 viene modificato e l'Autorità è trasformata nuovamente in Comitato, per cui decadono i vecchi componenti e ne vengono nominati di nuovi (2008). Tali membri però, in base ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, durano in carica solo tre anni, rispetto ai cinque previsti dalla legge di riforma. In questo mandato il Co.Vi.R.I. lavora ad un insieme di strumenti, come l'aggiornamento del Metodo tariffario e del sistema di rendicontazione, la predisposizione di un modello di Convenzione tipo a livello nazionale. Ma nel maggio del 2009, su iniziativa del Governo, si propone l'ulteriore modifica del Co.Vi.R.I., trasformandolo in Commissione e riducendo i componenti da sette a cinque.

In sostanza, quello che emerge dall'evoluzione che ha caratterizzato l'esistenza del Co.Vi.R.I. è che la sua attività è stata condizionata in modo determinante sia dal Governo che dal Parlamento. Il Governo ha prevalentemente condizionato la capacità del Co.Vi.R.I. di predisporre gli strumenti essenziali a supportare l'attività di regolazione locale, come le proposte di aggiornamento del sistema tariffario, che non sono state rese operative dai Ministri che si sono succeduti. Dall'altra parte il Parlamento è intervenuto ripetutamente modificando la normativa costitutiva e quindi

interrompendone la continuità dell'azione, attraverso la decadenza dei vecchi membri e la nomina di nuovi.

Mancanza di indipendenza e di autonomia e forte discontinuità: sono questi gli elementi che hanno caratterizzato fin qui l'azione del Co.Vi.R.I., ossia dell'istituzione preposta alla regolazione su scala nazionale dei servizi idrici, che non è riuscita a disciplinare alcuni aspetti cruciali, come le regole contabili e la procedura di revisione ordinaria. Tale situazione non può che regredire ulteriormente in futuro, con la trasformazione del Co.Vi.R.I. in una Commissione, ancor più incastonata nell'organico del Ministero. Le ripercussioni di tali scelte sono note dall'esperienza di casi analoghi nel mondo: la regolazione si fa sempre più politicizzata e inefficace, le gestioni divengono inefficienti e gli sprechi diffusi, gli utenti non pagano in maniera commisurata alla qualità del servizio ricevuto, i capitali faticano a trovare attraente tale mercato.

3.2 Le regioni

Quanto alle Regioni, nessuna di esse ha prodotto una Convenzione tipo che fosse in grado di garantire un corretto andamento delle gestioni per periodi di affidamento lunghi. Profonde carenze sono state riscontrate sia nelle Convenzioni tipo, sia di riflesso nelle Convenzioni di gestione sottoscritte, specialmente sotto il profilo della disciplina economico-finanziaria, della distribuzione dei rischi, della misurazione delle prestazioni, delle sanzioni e della risoluzione delle controversie. Senza dimenticare che il dimensionamento di alcuni ATO ben poco ha a che fare con criteri dettati dalla ampiezza delle economie di scala o dall'estensione dei bacini idrografici.

Di converso, alcune Regioni hanno disciplinato degli aspetti la cui competenza spettava, invero, ad altri enti. Sono state compiute scelte in merito all'organizzazione industriale complessiva del servizio, in aperto contrasto con la normativa nazionale che prevede l'unicità delle gestioni. Il risultato è che in alcuni ATO vi è una pluralità di gestioni e in altri ATO la gestione del servizio è separata dalla gestione delle reti. Contemporaneamente, sono nati dei Metodi tariffari regionali, ispirati a quello nazionale, ma radicalmente diversi in alcune cruciali scelte di fondo. Viene meno in tal modo l'uniformità dei criteri in base ai quali viene chiesto il corrispettivo agli utenti.

3.3 L'AGCM

Non avendo poteri diretti di intervento nel settore idrico, salvo il controllo sulle intese restrittive della concorrenza, l'AGCM è intervenuta in questi anni solo marginalmente. Anzitutto per segnalare, a più riprese, il deficit strutturale di concorrenza, che si manifesta nelle poche gare organizzate e nella scarsa partecipazione a quelle bandite, unite alla mancanza di operatori esteri. Nell'analisi dei servizi a rete del giugno 2008, l'AGCM vede il servizio idrico come caratterizzato da forti elementi di ambiguità, legati al fatto che l'amministrazione locale spesso cumula su di sé i diversi ruoli di soggetto concedente, regolatore e gestore del servizio.

L'AGCM non ha nascosto una profonda avversione rispetto al diffondersi di "modelli regionali" di organizzazione industriale e regolazione tariffaria, suggerendo invece di rafforzare la regolazione nazionale, a garanzia di un'effettiva terzietà e indipendenza rispetto ai soggetti del rapporto concessorio, eventualmente integrando le risorse e le competenze di autorità di regolazione già esistenti. Una regolazione nazionale assicurerebbe standard adeguati di efficienza e qualità, evitando la proliferazione di regimi e prassi ingiustificatamente differenziati. Da ultimo, consentirebbe la produzione di un insieme più ampio di dati e informazioni per favorire l'introduzione di una regolazione incentivante basata sulla comparazione.

Ultimamente, l'AGCM era stata investita di nuovi compiti da parte dell'art. 23bis della Legge 133/2008, in particolare quello di esprimere un parere (obbligatorio ma non vincolante) in merito all'ammissibilità della procedura di affidamento in deroga, vale a dire l'affidamento in-house. Tra i criteri da tenere in conto, oltre a quelli elaborati dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee e che qualificano il rapporto tra l'Ente locale e la società affidataria, si aggiungono quelli esogeni inerenti le "particolari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento", in maniera tale da circoscrivere ulteriormente l'ambito di applicazione dell'affidamento diretto attraverso modalità in-house. Oggi, in virtù della Legge n. 77 del 24 giugno 2009, questa competenza è stata affidata alla nuova Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche.

4. Gli ATO, ovvero fra le esigenze del territorio e il conflitto d'interessi

La riforma affida un ruolo centrale agli ATO nella riorganizzazione del servizio idrico. In particolare, viene loro affidato il compito di programmare gli investimenti, determinare la tariffa e controllare la realizzazione degli interventi e il raggiungimento dei livelli di servizio che il gestore deve assicurare all'utente, nonché la corretta applicazione della tariffa. In queste attività si sostanzia il compito di regolazione locale affidato agli ATO, chiamati quindi a disciplinare quasi interamente l'attività del gestore. Ciò da un lato è funzionale ad adattare la regolazione alle esigenze locali, ma dall'altro lato rischia di indebolire la regolazione, se non è attuata con sufficiente indipendenza.

Per alcuni osservatori un simile schema di regolazione presenta numerosi punti deboli, fra cui il principale è sicuramente quello del conflitto di interessi che sorge nel caso di affidamento diretto a società interamente pubblica o mista. Gli ATO sono infatti espressione diretta dei comuni, che provvedono a nominarne gli amministratori e ne approvano e condizionano le decisioni. Gli stessi comuni poi sono anche soci del gestore, nelle cui vesti tendono ovviamente a rappresentarne gli interessi. In queste circostanze, l'attività di regolazione degli ATO non può essere svolta con la sufficiente indipendenza. Tale assenza di indipendenza è particolarmente critica e rischia di compromettere l'intera attività di regolazione. Il "cortocircuito istituzionale" che si viene a creare amplifica le probabilità di "cattura" del regolatore, sia da parte dei politici che da parte del gestore, a danno degli utenti.

Recentemente si è avviato un riesame dei livelli di regolazione, sia in termini di una diversa allocazione delle varie funzioni sugli attuali livelli, sia anche in termini di una vera e propria riduzione dei livelli stessi. Con la finanziaria del 2008 si è anche ipotizzata la soppressione della regolazione locale ed il passaggio di tali funzioni ad altri enti, come le Province o le Regioni. Ma non sono mancate, negli anni scorsi, ipotesi sull'accorpamento della regolazione del servizio idrico con quella di altri servizi pubblici locali, come la gestione dei rifiuti solidi urbani.

In realtà, occorrerebbe avere il coraggio di svincolare la regolazione del servizio idrico dalla politica, a prescindere dal livello amministrativo in cui tali funzioni sono collocate. E' questa la chiave per aumentare l'efficacia della regolazione. Tale aspetto, più che militare automaticamente a favore di una diversa collocazione delle funzioni, palesa l'urgenza di conferire maggiore indipendenza ai regolatori locali. Una dimensione locale della regolazione, in un servizio come quello idrico, presenta infatti numerosi vantaggi rispetto ad una regolazione nazionale.⁶

⁶ Danesi, Passarelli, Peruzzi (2008) "Quale livello di regolazione per i servizi idrici?". Mercato, Concorrenza e Regole

Il primo vantaggio è la possibilità di diversificare gli approcci sulla base del contesto specifico.Cogliere questo tipo di vantaggio, per il settore dei servizi idrici, è senz'altro di fondamentale importanza, dato che la pianificazione degli investimenti risulta fortemente condizionata dalle politiche di urbanizzazione e dalle politiche ambientali. Una regolazione decentrata, consentendo una maggiore diversificazione, può assicurare una più puntuale definizione degli obiettivi, delle priorità e delle preferenze locali, anche in riferimento alla sostenibilità delle tariffe e quindi alla successione temporale degli investimenti.

Anche la possibilità di ridurre l'asimmetria informativa sia rispetto al gestore che rispetto ai consumatori, trovano piena applicazione nel servizio idrico. Infatti, la complessità delle informazioni necessarie a misurare sia gli aspetti quantitativi che quelli qualitativi può essere affrontata in modo più efficace ed efficiente con un regolatore locale come l'ATO. La presenza sul territorio, dove l'impresa affidataria gestisce il servizio, consente al regolatore locale di avere un'informazione diretta. Le stesse notizie della stampa locale sui disservizi possono costituire una fonte d'informazione utile per verificare la qualità erogata dal gestore.

Altre critiche all'attuale architettura istituzionale della regolazione provengono da chi sostiene che, su degli aspetti cruciali dell'attività di regolazione, quali il calcolo della tariffa, il margine di discrezionalità lasciato agli ATO dal quadro normativo nazionale e regionale è stato eccessivamente ampio. La revisione, in particolare, è uno strumento regolatorio particolarmente incisivo, perché il momento in cui si confrontano le previsioni con i risultati ottenuti dal gestore, si applicano le dovute rettifiche e le eventuali sanzioni, e si pongono le basi per l'evoluzione futura della tariffa e degli investimenti. Diversità di criteri adottati durante la revisione significa diversità di trattamento dei gestori e degli utenti tra ATO e ATO.

Di per sé, però, la presenza di prassi differenti sul territorio nazionale non è un aspetto negativo, poiché potenzialmente consente una maggiore sperimentazione e una circolazione delle politiche e delle soluzioni locali e, quindi, facilita il processo di diffusione di buone pratiche nazionali. La stessa cronaca dell'applicazione della riforma è piena di casi di adozione da parte di alcuni ATO di strumenti di regolazione sviluppati in altri territori. Una di questi casi è sicuramente lo sviluppo che ha avuto lo strumento dei piani operativi di breve termine degli investimenti, non previsto dalla legge ma largamente diffuso per affinare la pianificazione e introdurre obiettivi intermedi. Un'altra esperienza che si è diffusa fra i regolatori è quella delle politiche a tutela delle utenze deboli, che hanno preso la forma dell'articolazione della tariffa per fasce di reddito. Per ultimo, non meno importante, la diffusione di regole per la separazione contabile, affinate grazie all'esperienza condotta da alcuni ATO.

Tuttavia, è necessario affiancare la sperimentazione locale ad un'armonizzazione nazionale di alcuni importanti aspetti, come il calcolo e l'adeguamento della tariffa, gli standard minimi di servizio e la misurazione delle prestazioni. Tali aspetti non possono che essere uguali in tutto il territorio nazionale, pena discriminazioni per gli utenti e svantaggi competitivi per gli operatori. Al contrario, l'attuale normativa sembra contenere regole che per un verso lasciano poco spazio di adattamento al contesto temporale e geografico di ciascun affidamento, per un altro verso sono poco chiare in alcune scelte di fondo, permettendo così il diffondersi di prassi che hanno alimentato disparità di trattamento.

5. Un nuovo modello organizzativo e istituzionale: indipendenza, autonomia e integrazione fra regolazione locale e regolazione nazionale

La frammentazione delle responsabilità presente oggi nella regolazione del servizio idrico integrato non è necessariamente una debolezza del sistema. Il modello di regolazione decentrata e specializzata si dimostra superiore nel servizio idrico, come dimostra il fatto che è il modello più diffuso al mondo. Se si raggiungesse un sufficiente grado di indipendenza degli ATO, la regolazione locale, integrata da istituzioni a livello regionale e nazionale cui sono attribuite chiare responsabilità, potrebbe esplicitare tutti i suoi effetti benefici. In questo senso, recenti proposte come quella di proibire agli ATO di finanziarsi autonomamente attraverso la tariffa, facendo ricadere tale responsabilità sul bilancio dei Comuni, va proprio nella direzione opposta rispetto al rafforzamento dell'indipendenza, ossia verso il mantenimento di uno stretto controllo politico sull'ente regolatore.

Occorre mantenere un ruolo centrale per i Comuni, soprattutto in materia di programmazione degli interventi, in quanto proprio i Comuni rappresentano i maggiori conoscitori e portatori delle istanze del territorio e dei bisogni delle collettività locali in termini di infrastrutture e di servizio. Tuttavia, va slegato l'operato quotidiano degli ATO dal controllo politico dei Comuni.

Ciò nondimeno, alcune funzioni potrebbero essere meglio espletate a livello nazionale. La vigilanza centrale, lungi dal privare gli ATO della loro autonomia, sarebbe piuttosto funzionale ad evitare che queste compiano, seppur in buona fede, delle scelte erronee che poi si ripercuotono per un periodo di 20 o 30 anni. Si potrebbe pensare di assegnare funzioni di regolazione diverse a diversi livelli di governo, seguendo il principio di sussidiarietà, assegnando le funzioni di regolazione a quel livello territoriale in grado di esercitarle al meglio. In altre parole, alcuni aspetti, ad esempio la fissazione dei programmi di investimento e delle tariffe, potrebbero essere soggetti a regolazione locale, mentre per altre questioni, come la definizione dei livelli minimi di servizi, occorrerebbe una regolazione nazionale. E' quanto già si fa nell'Unione europea, che con la Direttiva quadro sulle acque del 2000, ha definito standard minimi di qualità della risorsa da rispettare in tutti gli Stati membri. Si tratta di applicare lo stesso principio di sussidiarietà a livello nazionale, attuando una regolazione di tipo multi-livello, esaltando in tal modo i vantaggi che ciascuna configurazione presenta, vantaggi che invece si perderebbero adottando uno dei modelli "puri".

In un'ideale ripartizione delle competenze regolatorie, l'Autorità centrale dovrebbe avrebbe compiti sia esclusivi, sia complementari e sia concorrenti rispetto agli ATO. Tra i compiti esclusivi, l'Autorità centrale potrebbe occuparsi anzitutto della definizione di standard minimi di qualità della risorsa e del servizio e degli indicatori prestazionali. Andrebbe definito anche un metodo tariffario obbligatoriamente applicabile su tutto il territorio nazionale, salvo prevedere margini di "flessibilità vincolata" per adattarlo alle necessità locali. L'Autorità potrebbe anche stabilire criteri di rendicontazione uniformi, nonché attuare un benchmarking dei gestori. Infine, l'Autorità nazionale avrebbe poteri di arbitro nelle controversie tra ATO e gestore, potendo in tal modo esercitare una funzione estremamente più specializzata e creativa, rispetto a quanto svolto oggi dai tribunali amministrativi.

Tra i compiti complementari, l'Autorità potrebbe affiancare gli ATO nel controllo sulla realizzazione di investimenti che coinvolgono più territori o sulle esternalità tra ATO. Sarebbe incaricata di predisporre modelli di contratto, differenti tra loro ma internamente coerenti e potrebbe diffondere buone pratiche internazionali, facilitando la circolazione delle idee a livello nazionale, anche in merito a nuove tecnologie. Tra i compiti concorrenti, l'Autorità potrebbe svolgere una funzione di vigilanza e controllo

sul rispetto, da parte degli ATO, della normativa nazionale o di aspetti particolarmente delicati, come la revisione tariffaria. Si pensi anche alla verifica dell'ottimalità del perimetro degli ATO. Ma la vigilanza potrebbe estendersi al controllo delle Convenzioni di gestione, per evitare la presenza di clausole che impediscono la finanziabilità degli affidamenti, come accade invece oggi. O anche ai Piani d'Ambito, verificandone la ragionevolezza delle stime e la sostenibilità economico-finanziaria.

In tale disegno, un ruolo non marginale potrebbe essere attribuito all'AGCM, che dovrebbe vigilare sulle intese e sulle fusioni tra imprese. In particolare, riguardo le fusioni, l'AGCM dovrebbe adottare dei criteri di valutazione che riflettano l'obiettivo di rafforzare l'efficacia della regolazione, sull'esempio di quanto proposto recentemente per il settore idrico in Inghilterra e Galles.⁷ Riguardo ai grandi gruppi industriali, l'AGCM dovrebbe vigilare sui prezzi di trasferimento tra imprese appartenenti allo stesso gruppo. Sarebbe anche opportuno che l'AGCM riacquistasse le competenze, inizialmente attribuite a tale Autorità dall'art. 23bis della Legge 133/2008, di supervisione degli affidamenti in-house. Oggi tali competenze sono state trasferite in capo alla Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, ma per svolgerle in maniera efficace, è necessaria una struttura tecnica di cui la Commissione non è dotata. L'AGCM è invece attrezzata per svolgere tale compito e anche per vigilare sul regolare svolgimento delle gare per l'affidamento del SII. Sarebbe logico che tale Autorità svolgesse un ruolo di supervisione complessiva del rispetto della concorrenza e dell'ammissibilità delle deroghe a tale principio.

In sostanza, un disegno razionale dell'architettura istituzionale nel SII dovrebbe avere come elementi essenziali delle Autorità centrali, che assicurerebbero il raggiungimento degli obiettivi nazionali, e delle Autorità locali, gli ATO, che sarebbero portatori degli obiettivi e delle necessità locali.

Oggi, invece, non vi è una chiara ripartizione di competenze tra istituzioni nazionali e locali. Gli eventi legati alla sentenza della Corte costituzionale n. 335/2008 del 10 ottobre 2008 ne sono un chiaro esempio. La sentenza, infatti, ha messo in discussione il modello solidaristico disegnato con la Legge Galli, in base al quale la totalità dei costi del servizio andavano suddivisi per l'intera popolazione dell'ATO, prevedendo invece che gli utenti non allacciati agli impianti di depurazione non dovessero sostenere il relativo costo, in virtù del rapporto sinallagmatico che lega la tariffa alla prestazione di un servizio.

Al di là delle complicazioni amministrative che nasceranno dall'applicazione della sentenza, l'aspetto preoccupante è che la Corte, in mancanza di un referente nazionale di settore, ha agito adottando l'interpretazione più restrittiva possibile della legge. Al contrario, la presenza di un'autorità nazionale autorevole, avrebbe certamente suggerito alla Corte di avviare un dialogo preliminare, finalizzato al perseguimento di un più ampio insieme di obiettivi pubblici.

La regolazione in vigore oggi nel servizio idrico integrato si basa fondamentalmente su un sistema decentrato e settorialmente specializzato. Smantellare tale struttura in nome della riduzione dei costi della pubblica amministrazione, rimettendo nuovamente in discussione un modello ormai avviato, per sperimentare soluzioni dall'esito incerto, non è una strategia condivisibile. Allo stesso tempo, occorre riconoscere che una regolazione priva del carattere di indipendenza, quale quella attuale, presenta un forte rischio di cattura, sia da parte dei politici che delle società di gestione.

⁷ Cave (2009) *Independent review of competition and innovation in water markets*, Aprile 2009.

Una riforma che volesse rendere più efficace la regolazione dei servizi idrici dovrebbe partire dalla valorizzazione dei vantaggi della regolazione locale, rafforzandola e garantendole l'indipendenza. Questo è il pilastro della riorganizzazione, che indipendentemente dalle forme di gestione prescelte, è il solo in grado di assicurare un'efficace tutela dell'utente. Allo stesso tempo, la riforma dovrebbe prevedere l'istituzione di un'Autorità nazionale di settore, cui affidare alcuni compiti fondamentali, quali la determinazione dei livelli minimi di qualità e il benchmarking. Tale Autorità, affiancandosi agli ATO e integrando la regolazione locale, potrebbe superarne i limiti, esaltandone al contempo i vantaggi.

Roma, 25 Giugno 2009