

La riforma dei servizi idrici e il nuovo disegno di regolazione

Letizia Danesi

si occupa di
regolazione e
dinamiche
tariffarie presso
l'AATO 3 Medio
Valdarno
(Firenze)

Paolo Peruzzi

coordinatore
tecnico ANEA
(Associazione
Nazionale Enti e
Autorità di
Ambito)

La riforma dei servizi idrici viene definita dalla legge n. 36 del 5 gennaio 1994 (Legge Galli)¹. Negli anni in cui viene approvata la riforma, il servizio idrico inteso come gestione dell'intero ciclo dell'acqua esisteva solo in pochissime realtà e in numero limitato erano le gestioni imprenditoriali. Il settore idrico era caratterizzato da una forte frammentazione delle gestioni, condotte soprattutto dai Comuni, e da profonde difficoltà nell'assicurare livelli di servizio adeguati alla popolazione; venivano, infine, applicate tariffe politiche, assolutamente insufficienti a coprire i costi.

Con la riforma si avvia una vera e propria organizzazione dei servizi idrici che muta radicalmente l'assetto istituzionale e industriale della gestione dei servizi, separando i compiti di programmazione e controllo da quelli della gestione e dettando i principi di regolazione che legano i diversi attori coinvolti nella nuova organizzazione del servizio idrico.

Gli obiettivi che il legislatore intende perseguire con la riforma sono principalmente quattro: il miglioramento dell'efficienza produttiva, il miglioramento della qualità del servizio e della tutela dell'utente, l'autosufficienza finanziaria del settore, la salvaguardia della risorsa.

¹ Sebbene il D.lgs. 152/06 "Norme in materia ambientale" abbia abrogato la legge 5 gennaio 94, n.36, ad esclusione dell'articolo 22, comma 6, esso mantiene sostanzialmente inalterate le disposizioni sul disegno di regolazione presenti nella L.36/94.

Per il raggiungimento di questi obiettivi, la legge Galli prevede e una nuova organizzazione del servizio attraverso:

La creazione di un **Servizio Idrico Integrato** (SII), che assomma in sé le diverse attività di captazione, adduzione, trattamento e distribuzione di acqua potabile, raccolta e smaltimento delle acque reflue;

L'accorpamento delle precedenti gestioni su una dimensione territoriale più vasta, quelli che la legge definisce gli **Ambiti Territoriali Ottimali** (ATO);

La **separazione dei compiti di indirizzo e controllo da quelli della gestione**, i primi rimasti in capo ai comuni che li esercitano collettivamente negli ATO, dando luogo alle **Autorità di Ambito** (AATO), i secondi affidati a società pubbliche, private o miste pubblico-private.

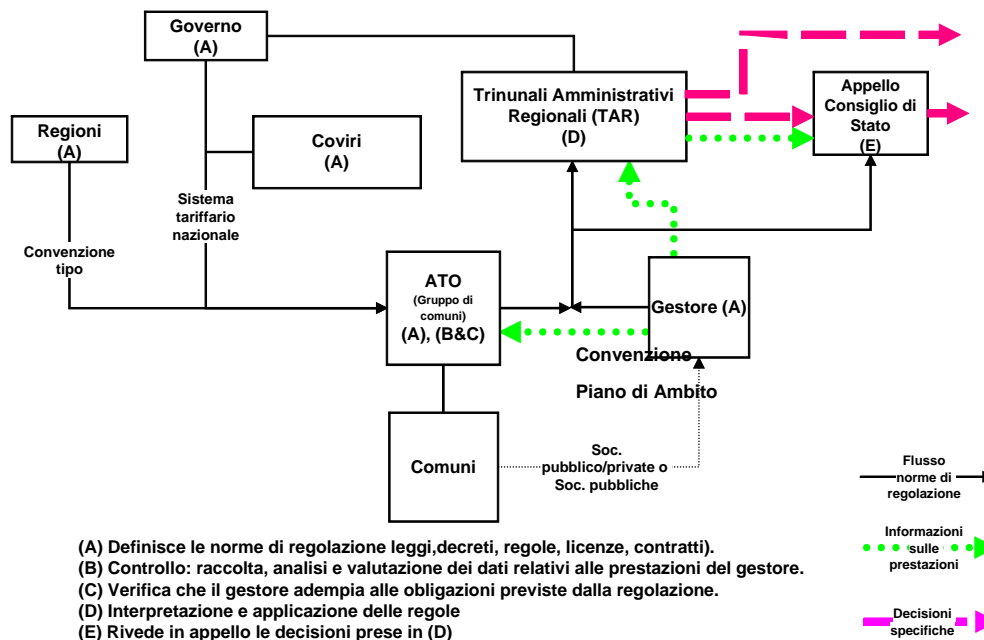
La definizione di un SII aggregato a livello di ATO consente di poter beneficiare di economie di scala e di scopo (perseguimento dell'efficienza produttiva), di raggiungere adeguate dimensioni gestionali per il procacciamento dei finanziamenti (autosufficienza finanziaria del settore), di adeguare la gestione al ciclo naturale dell'acqua (salvaguardia della risorsa).

La separazione dell'attività di indirizzo dalla gestione, coniuga la gestione industriale del servizio con la tutela dell'utente dall'esercizio di potere di mercato da parte del soggetto gestore, che è posto ad operare in regime di monopolio (miglioramento qualità del servizio e tutela dell'utente).

Ai punti cardine della riforma appena visti, si aggiungono: La creazione di un organismo di governo, il **Comitato di Vigilanza per l'uso delle risorse idriche** (COVIRI), insediato in seno al Ministero dell'Ambiente, con il compito di vigilare il rispetto della normativa; L'introduzione di un **sistema tariffario** che permetta la completa copertura dei costi operativi e di investimento e la definizione di una tariffa unica a livello di ATO.

La Figura 1 illustra il complesso di relazioni che legano e regolano i diversi attori che intervengono nell'organizzazione del servizio idrico integrato.

Figura 1 - La regolazione prevista dalla legge 36/94: uno schema riassuntivo



La regolazione economica viene svolta a differenti livelli istituzionali:

A livello nazionale, il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (COVIRI) propone al Ministero dell'Ambiente un metodo normalizzato per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, garantisce l'osservanza della legge e in particolare la regolare determinazione delle tariffe;

A livello decentrato, le Regioni delimitano i confini degli ATO, identificano la migliore forma di cooperazione tra gli enti locali che ricadono al loro interno, definiscono le "convenzioni tipo" che

saranno utilizzate dalle AATO come schemi per la definizione della convenzione di affidamento al gestore;

A livello sub-regionale, le AATO predispongono i due documenti cardine specifici di ogni rapporto di regolazione: il Piano di Ambito e la Convenzione di affidamento; le AATO provvedono poi all'affidamento del servizio idrico secondo le forme e i modi previsti dalla legge.

Dopo l'affidamento del servizio, l'ATO controlla che il gestore adempia alle obbligazioni contrattuali previste dalla convenzione, in particolare controlla la corretta applicazione della tariffa, la realizzazione degli investimenti previsti dal Piano e il rispetto dei livelli di servizio previsti dalla convenzione. Per svolgere questa attività di controllo il Gestore deve fornire all'ATO un complesso volume di informazioni sulla gestione, un'attività che richiede sia la definizione delle grandezze che delle procedure di raccolta e di trasferimento sistematico dei dati all'ATO.

Di fronte alle decisioni dell'ATO il gestore può ricorrere in appello prima al Tribunale Amministrativo Regionale e in secondo grado al Consiglio di Stato.

In conclusione, la regolazione economica definita per i servizi idrici in Italia risulta una regolazione per contratto², di tipo incentivante³ e a carattere prevalentemente locale⁴. La caratterizzazione di regolazione per contratto è determinata dalla presenza della Convenzione di affidamento quale principale strumento di regolazione nell'ambito del rapporto tra AATO e gestore. Nella Convenzione vengono, infatti, definiti gli obblighi di prestazione (gli investimenti da realizzare e gli standard di servizio da assicurare agli utenti), le sanzioni e le penalità nel caso del mancato rispetto delle obbligazioni, il corrispettivo (la tariffa da applicare agli utenti), il sistema di controllo sul soggetto gestore (obblighi informativi e rendicontazione periodica) e una metodologia per aggiornare il corrispettivo nel futuro (la revisione triennale della tariffa).

La presenza di un Metodo Tariffario ispirato al *price-cap*, conferisce alla regolazione tariffaria del settore la caratteristica di essere incentivante. Per il gestore del SII, l'incremento della redditività della gestione avviene principalmente attraverso la riduzione dei costi operativi effettivi rispetto a quelli riconosciuti in tariffa.

Infine, il carattere locale della regolazione è ben espresso dal fatto che l'AATO svolge la sua attività di regolazione su di un gestore che opera nello stesso territorio. Questo tipo di regolazione presenta, senza dubbio, il vantaggio di disegnare gli obiettivi della regolazione in base alle condizioni e alle priorità locali e, quindi, definire i livelli di servizio e programmare gli investimenti secondo il fabbisogno e le esigenze locali del territorio nonché di ridurre l'asimmetria informativa con il gestore e, nello stesso tempo, di ampliare le opportunità di interagire in modo più efficace con gli utenti.

Sebbene il comparto dei servizi idrici sia stato di recente coinvolto in un complesso disegno di riordino normativo (D.Lgs. 152/2006) che ha interessato il settore ambientale, esso non ha, tuttavia, alterato i fondamenti dell'architettura organizzativa introdotta dalla legge 36/94. Il recente D.d.I. sulle Authority approvato dal consiglio dei Ministri nel febbraio 2007 in cui si prevede che le funzioni di regolazione dei servizi idrici siano affidate, a livello nazionale, all'Autorità per l'energia elettrica e il gas potrebbe segnare, invece, una significativa svolta al disegno di regolazione dettato dalla legge Galli.

L'A.N.E.A. (Associazione Nazionale Enti e Autorità di Ambito) è un'associazione senza fini di lucro, costituita nel maggio 2004, espressione dell'autonoma volontà delle singole Autorità o Enti di Ambito istituite nelle diverse aree regionali, in attuazione della Legge 5 gennaio 1994, n.36, ("Disposizioni in materia di risorse idriche") per la riorganizzazione del Servizio Idrico Integrato.

© ANEA 2007

A.N.E.A. - Corso d'Italia n. 83, 00198 - Roma - Tel 06 97998214 - Fax 06 97998217 - segreteria@associazioneanea.it

Per informazioni sull'attività, documenti e pubblicazioni visitate il sito web www.associazioneanea.org

² Sui temi della regolazione per contratto si veda Bakovic, T., Tenenbaum, B., Woolf, F. (2003). *Regulation by Contract: A new Way to Privatize Electricity Distribution?*, Working Paper no.14. World Bank, Washington. D.C.

³ Sui temi della regolazione tariffaria si veda Alexander, I., Shugart C. (1999). *Risk, Volatility and Smoothing: Regulatory Options for Controlling Prices*. Mimeo.

⁴ Per approfondire il tema della regolazione locale si veda Cfr. Smith, W. (2000), *Regulation Utilities: Thinking about location questions*. World Bank Workshop on Market institutions, Washington D.C., e Laffont, J.J. (2005), *Regulation and Development*. Cambridge University Press, 2005.