

***La gestione dei servizi idrici e le forme d'impresa:
teorie ed esperienze a confronto***

**Firenze
Palazzo dei Congressi, Sala Onice
10 Marzo 2011**

Introduzione di Luciano Baggiani, Presidente A.N.E.A.

Voglio innanzitutto ringraziare i relatori, i partecipanti alla tavola rotonda e tutti i presenti. Abbiamo messo al centro del nostro convegno il tema delle forme d'impresa nella gestione del servizio idrico.

Perché il tema delle forme d'impresa?

Proverò a dirvi, brevemente, come siamo arrivati a mettere a fuoco questo tema e perché abbiamo sentito la necessità di proporre un momento pubblico di approfondimento. La legge di riforma dei servizi idrici è stata approvata nel gennaio del 1994, più di diciassette anni fa.

Un periodo lungo nel quale si è fatta strada la riforma.
Una riforma radicale dell'organizzazione della gestione di questi servizi.

Superare la dimensione comunale, dare un assetto industriale alla gestione e una tariffa che assicurasse il finanziamento degli investimenti, erano i pilastri della riforma.

Una riforma che viene disegnata per superare le gravi difficoltà che caratterizzavano il settore in quel momento. Ovvero, il 30% della popolazione che non aveva un'erogazione continua dell'acqua potabile, il 50 % della popolazione che non era servita da fognatura, più del 50% degli scarichi idrici non venivano depurati.

Quando viene disegnata la riforma, il dibattito politico istituzionale è influenzato dalla recente riforma inglese del 1989, che ha portato alla completa privatizzazione delle società di gestione.

Da qui l'idea della gestione su area vasta e dell'affidamento della gestione ad un soggetto industriale, di natura commerciale, terzo rispetto alla pubblica amministrazione, cui viene invece attribuito il compito di indirizzare e controllare la gestione.
Le forme di impresa previste sono 3: la pubblica, la privata e la mista.
I risultati che emergono dal Parlamento sono però diversi rispetto a quelli raggiunti in Inghilterra.

In Italia si fa una legge quadro che per essere applicata ha bisogno delle leggi regionali, nello stesso tempo non si "coglie" uno dei pilastri su cui poggia la riforma inglese: l'autorità indipendente di regolazione.

In Inghilterra era ben chiaro che l'affidamento della gestione ad un soggetto di natura commerciale doveva essere preceduta dal rafforzamento della regolazione.
Di conseguenza, in quel paese è stato creato l'OFWAT, un'autorità che ha ampi poteri discrezionali di regolazione.

Da noi, chi ha ricostruito il dibattito parlamentare della legge, segnala che fino a un certo punto dell'iter, nel testo troviamo l'istituzione di un'autorità di vigilanza.

In una fase successiva, su proposta del governo, l'autorità viene trasformata in un comitato di vigilanza, che però viene collocato all'interno della struttura del ministero. In questo modo viene tolto ogni spazio per attribuire al comitato i requisiti fondamentali dell'autorità di regolazione: l'indipendenza e l'autonomia.

La riorganizzazione dei servizi idrici si sviluppa così in un contesto istituzionale dove saranno gli enti locali i soggetti chiamati a svolgere il compito di assicurare la regolazione delle imprese che gestiranno il servizio.

Una regolazione debole, minata nelle fondamenta dalla mancanza di indipendenza delle Autorità d'ambito e dall'assenza di una "cabina di regia" a livello nazionale. Non sorprende, quindi, che gli enti locali abbiano adottato una certa prudenza nell'affidamento della gestione a un soggetto di natura commerciale.

In questo contesto si è sviluppata la riforma.

Ad oggi, con l'esclusione del Trentino Alto Adige, tutte le regioni hanno dato applicazione alla legge di riforma.

Sono stati istituiti 92 ATO, di cui 84 hanno approvato il piano d'ambito e 69 (il 75%) hanno affidato il servizio. In alcuni ATO siamo già giunti alla prima, seconda o terza revisione periodica del piano d'ambito.

Dall'ultimo rapporto pubblicato dal CONVIRI, possiamo anche estrarre un quadro che ci permette di rappresentare le forme di gestione prescelte al momento dell'affidamento del servizio.

Dei 114 gestori censiti, 7 sono società interamente private (6%), 22 sono società miste con partner industriale selezionato tramite gara (19,3%), 9 sono miste con partner finanziario (7,9%) e ben 58 sono società in house (50,9%).

Vi sono poi 18 casi (15,8%) in cui la natura societaria del gestore non è nota.

Andando oltre questa rappresentazione, analizzando la distribuzione della proprietà dei gestori che hanno avuto l'affidamento del servizio idrico, il quadro si fa più interessante. In realtà, uno studio che abbiamo condotto mostra che è in atto un forte processo di concentrazione industriale.

I dati segnalano un aumento consistente della dimensione media dei gestori e la presenza di grandi gruppi industriali di controllo.

Adottando la definizione di mercato rilevante formulata dall'Antitrust, si nota che il mercato degli affidamenti nei servizi idrici presenta un numero di potenziali concorrenti già oggi ristretto e in via di diminuzione.

Nel 2008, circa il 35% della popolazione era gestita da solo tre grandi gruppi.

Il quadro che abbiamo di fronte è quello di un assetto industriale non ancora omogeneamente diffuso su tutto il territorio, con una forte presenza di affidamenti a

società interamente pubbliche, e con un ricorso alla concorrenza modesto per quantità e differenziato per qualità (società quotate, gare per la concessione, gare per la scelta del socio privato).

Di fronte a questo quadro, l'iniziativa del Governo si è concretizzata con un assetto sempre più stringente nei confronti della possibilità di ricorrere agli affidamenti diretti a società interamente pubbliche.

In particolare, con l'ultimo provvedimento, quello del novembre del 2009, si rende possibile, per le società interamente pubbliche, il mantenimento dell'affidamento originario a condizione che venga ceduto almeno il 40% delle quote ad un privato attraverso la gara. È probabile che questa possibilità possa determinare una spinta verso la scelta della società mista che, attraverso il mantenimento degli attuali affidamenti, potrebbe essere preferita dai comuni proprietari.

L'assetto industriale si presenta con poca concorrenza, prevalentemente per la scelta del socio privato, con una regolazione debole per l'assenza di un'autorità indipendente nazionale di settore, una regolazione resa ancora più debole qualora prevalga la scelta della società mista per la presenza dei comuni nella compagine della società stessa.

Ci si può chiedere se sia sufficiente prevedere degli obblighi di privatizzazione in capo agli enti che hanno affidato a società in house, per aprire il mercato e innescare un processo di concorrenza che porti benefici effettivi ai cittadini, in termini di maggiori investimenti o minori tariffe.

Probabilmente no, non è sufficiente imporre per legge la liberalizzazione per creare un mercato, se non si affrontano prima i nodi critici che impediscono la finanziabilità degli investimenti: le imperfezioni dei contratti di gestione, la scarsa credibilità delle procedure di revisione, la mancanza di un sistema di comparazione delle prestazioni.

Tutti aspetti che rimandano alla debolezza della regolazione.

A maggior ragione oggi, dopo che l'emendamento Calderoli ha previsto la soppressione delle Autorità d'Ambito (AATO).

Sono in molti a rilevare il rischio di liberalizzare il mercato senza aver prima creato un quadro regolatorio stabile.

In altri paesi hanno imparato bene questa lezione. Anche in Italia, l'aveva capito il legislatore quando ha aperto la strada alle prime dismissioni delle partecipazioni statali nei grandi servizi a rete (elettricità, gas, telecomunicazioni), condizionandone l'avvio alla creazione delle principali autorità di settore.

Oggi, per il settore idrico ci si dimentica l'importanza della regolazione di un servizio a rete, servizio che più di altri è essenziale per i cittadini.

Ma a questo punto, prima ancora di ragionare sulle conseguenze del 23bis, occorre aspettare che i cittadini si siano espressi con i due referendum ammessi dalla Consulta. L'intento è di privare *de facto* il servizio di appetibilità economica per gli investitori privati, ma anche per le Spa pubbliche, riproponendo la gestione da parte di aziende pubbliche

speciali, semmai consorzi di dimensione sovra-comunale, con prevalente finanziamento degli investimenti dalla fiscalità generale.

La regolazione verrebbe sostituita dal controllo diretto dei cittadini attraverso meccanismi di partecipazione democratica "rafforzata", senza vigilanza locale da parte di enti terzi: i Sindaci saranno direttamente responsabili verso i loro elettori.

Sarebbe un lungo passo indietro rispetto a quanto fatto in questi diciassette anni.

A mio avviso, è grave che si sia dovuti arrivare a proporre di scardinare completamente la riforma del '94, senza riflettere sui possibili correttivi da apportare per rafforzare la coerenza dell'impianto originario.

Difficile pronosticare quale delle due linee di pensiero prevarrà, se quella del Governo favorevole ad una maggiore liberalizzazione o quella dei referendari favorevole ad una completa ripubblicizzazione.

Dispiace constatare che manca un disegno strategico che delinei con precisione chi possa svolgere al meglio le varie funzioni: la gestione, l'indirizzo strategico e la regolazione. Speriamo solo che dalla tensione che viviamo in questi mesi emerga un compromesso "virtuoso" e non un pastrocchio a svantaggio dei cittadini.

Cari amici. Nella giornata odierna vorremmo affrontare, con i nostri relatori e con i partecipanti alla tavola rotonda, i principali aspetti legati alle forme di impresa, al fine di chiarirne le implicazioni per la gestione del SII, al di là di slogan e false chimere, al di là dei problemi locali con il singolo gestore o il singolo amministratore.

A prima vista, infatti, tutte le soluzioni proposte finora ci appaiono a dir poco semplicistiche.

Ma resta anche un'altra questione di fondo, che sembra non essere stata affrontata a dovere: è necessario che sul territorio nazionale si affermi un unico modello di impresa per la gestione del SII?

Non sarebbe preferibile che tale decisione fosse rimandata alla volontà degli enti locali, che sceglierebbero in funzione delle specificità territoriali?

E' con queste domande, a cui auspico vengano date delle risposte in questo convegno, che ringrazio ancora i relatori e lascio loro la parola per la prima sessione, augurando a tutti voi un buon lavoro.