

## ***Seminario:***

**“La riforma del servizio idrico integrato a 10 anni dalla sua prima applicazione”**

Arezzo, 24 settembre 2009 - ATO 4 Alto Valdarno

*L’attuazione della riforma del S.I.I. - Il punto di vista del regolatore*

***Intervento di Luciano Baggiani – Presidente ANEA***

*(Saluti istituzionali e ringraziamenti)*

A 10 anni dal primo affidamento effettuato ai sensi della riforma Galli, a 15 anni dalla sua emanazione, ci troviamo in un periodo di grande fermento, nella riflessione circa l'assetto del servizio idrico integrato in Italia.

Il momento è quindi quanto mai opportuno per fare il punto sullo stato di cose e per delineare gli scenari che si potrebbero realizzare nel prossimo futuro.

Oggi il bilancio dell'applicazione della riforma si presenta con risultati apprezzabili, ma anche con aspetti non completamente rispondenti alle aspettative di allora.

I risultati positivi sono importanti. Il nuovo assetto organizzativo consente di definire, in un quadro di medio-lungo periodo, gli interventi per adeguare le infrastrutture ai livelli di qualità prefissati.

Il superamento della frammentazione gestionale e la presenza di operatori con caratteristiche industriali permette lo sfruttamento di economie di scala.

Con il nuovo assetto istituzionale si è disegnato un sistema di regolazione dove all'Autorità di Ambito è affidato il compito di supervisionare il gestore e sanzionarlo se non risponde agli obblighi.

Questi elementi hanno consentito la nascita di esperienze estremamente positive, come quella toscana. In particolare, l'esperienza di Arezzo, che siamo qui oggi ad approfondire, ne è un esempio.

Gli ultimi dati disponibili a livello nazionale (Coviri) mostrano che nell'ATO di Arezzo è stato realizzato il 100% degli investimenti che erano stati programmati.

Il gestore Nuove Acque è stato uno tra i pochi che ha concluso un finanziamento strutturato, una tipologia rivelatasi appropriata a questo servizio, ma di difficile applicazione in Italia, per motivi su cui ritornerò.

Sono certo che, se avessimo gli strumenti per misurare la qualità del servizio, troveremmo conferma del fatto che quello prestato ad Arezzo è a livelli tra i più elevati d'Italia.

A cosa si deve tale risultato? A mio avviso, il merito delle buone prestazioni ottenute qui ad Arezzo, un aspetto comune a tutte le esperienze positive, va ricercato nella proficua collaborazione fra i tre soggetti parti di questa relazione: il gestore, il regolatore, i cittadini.

Il gestore tecnicamente capace è stato messo nelle condizioni di svolgere in maniera appropriata le proprie funzioni da un regolatore a sua volta efficace, che ha perseguito con tenacia l'obiettivo di creare le condizioni idonee ad agevolare la gestione, non ad ostacolarla.

I cittadini, attraverso i propri rappresentanti nei Comuni, o le organizzazioni della società civile, sono divenuti consapevoli, dopo le iniziali proteste, della necessità di fare fronte a tariffe crescenti, per finanziare il raggiungimento dei livelli attesi di servizio.

Dunque, il messaggio datoci dell'esperienza di questi 10 anni è che, laddove si stabiliscono un buon dialogo e un confronto costruttivo, lì si creano le condizioni affinché la prestazione del servizio avvenga in maniera efficace ed efficiente.

Ebbene, a mio avviso la natura dell'equilibrio che si viene a creare dipende largamente dall'operato del regolatore. Se la regolazione è forte, competente e autorevole, allora si creano tali condizioni. Se la regolazione è debole gli investimenti non sono realizzati e la qualità del servizio non migliora.

Che in Italia le cose non vadano bene dappertutto lo si vede analizzando quei pochi dati di cui disponiamo grazie al Coviri, che confermano la tendenza in atto: a livello nazionale, in media solo il 56% degli investimenti previsti è stato realizzato. Inoltre, le revisioni intervenute hanno generalmente rivisto al ribasso gli interventi nei Piani d'Ambito.

Ciò fa riflettere sul fatto che in Italia, a fronte dei buoni risultati raggiunti da qualche parte, vi sono realtà che non sono affatto entusiasmanti. Da questo dato vorrei partire per articolare la mia riflessione odierna in tema di regolazione.

-- o ---- o ---- o ---- o --

A mio avviso, in Italia si è compreso bene il disegno industriale per un'efficace riorganizzazione del servizio, meno si è compreso il disegno economico e istituzionale alla base di una regolazione efficace.

*(Concordo con il Prof. Passino nel sostenere che)* Oggi, a distanza di 10 anni dal primo affidamento, la principale criticità nella regolazione del servizio idrico in Italia è la scarsa capacità di creare una adeguata base conoscitiva.

Non c'è ancora modo di valutare quanto le nuove gestioni sono efficaci e se danno risultati commisurati alla spesa.

Nel periodo che stiamo attraversando, l'impossibilità di valutare le prestazioni si ripercuote negativamente sulla relazione tra gestori, istituzioni e cittadini, specialmente in tema di tariffe.

Secondo i cittadini, alla crescita delle tariffe non sempre ha fatto seguito un miglioramento percepibile del servizio.

D'altro canto, i gestori lamentano la difficoltà di finanziarsi sul libero mercato, a causa di un Metodo tariffario vetusto e altri problemi di bancabilità.

In mancanza di dati certi sull'efficacia delle gestioni e degli interventi, non possiamo procedere all'analisi delle cause di questa profonda divergenza.

Proviamo però ad articolare alcune riflessioni su quei pochi fatti che conosciamo.

Secondo il blue book, le famiglie italiane oggi spendono per l'acqua molto meno che per tabacchi e telefoni. Il confronto internazionale evidenzia come i corrispettivi italiani siano ancora relativamente contenuti rispetto a quelli applicati in altri paesi.

Le tariffe, però, sono inevitabilmente destinate a crescere nel tempo. L'aumento della spesa delle famiglie per il servizio idrico negli ultimi 5 anni è stato in media tra il 15% ed il 25%, con punte di quasi l'80%. Esiste un problema di sostenibilità per le famiglie a basso reddito, che va affrontato con misure specifiche di tutela.

Occorre quindi lavorare sulla struttura tariffaria, per alleggerire l'onere sui consumi di base. Ma servono anche più sussidi pubblici. Difatti, del monte investimenti previsti nei Piani d'Ambito, i contributi a fondo perduto sono appena il 15%.

E ciò nonostante la metà degli investimenti previsti sia destinata a finanziare infrastrutture nella fognatura e nella depurazione, i segmenti in cui è maggiore la presenza di esternalità che giustificano un intervento pubblico.

Osservando con maggiore dettaglio i dati, ci si accorge anche che la percentuale di realizzazione degli investimenti in questi anni, pari al 56% in media, scende al 36% per gli investimenti programmati con contributi pubblici.

Quindi in molti casi i contributi pubblici promessi non sono stati neanche mobilitati in tempo per realizzare quanto pianificato.

Già questi pochi dati menzionati consentono di comprendere importanti fenomeni relativi all'andamento del servizio idrico in Italia.

In mancanza di dati, invece, non si può escludere che le tariffe siano state troppo basse e ciò abbia scoraggiato la conclusione di accordi di finanziamento e la realizzazione degli investimenti.

D'altro canto, non si può neppure escludere che i gestori abbiano utilizzato i ricavi della tariffa per finanziare la crescita dei costi del personale o del management.

Se uno o entrambi i casi fossero verificati, significherebbe che la regolazione non è stata efficace, non ha saputo trovare un compromesso sociale accettabile.

Servono più dati, lo ribadisco. Dobbiamo impegnarci tutti a tale scopo.

-- o ---- o ---- o ---- o --

Una seconda criticità della regolazione in Italia è la debolezza delle istituzioni a ciò preposte, che in molti casi sono strutturalmente incapaci di far fronte alle resistenze dei gestori e alle pressioni della politica degli interessi.

In altre esperienze nel mondo, parallelamente alla trasformazione dei gestori, sono state istituite delle autorità indipendenti di regolazione, a livello locale o nazionale. In Italia abbiamo un sistema ibrido in cui le responsabilità sono divise tra vari livelli amministrativi, con un orientamento verso la regolazione decentrata e specializzata.

Tale disegno potrebbe essere molto efficace. Ma complessivamente, scontiamo dei vincoli che rendono le istituzioni della regolazione mediamente inadeguate.

Il Coviri, oggi Commissione, è una struttura con poteri limitati e sempre più interna al Ministero dell'ambiente, per cui non è indipendente. Il suo operato è stato caratterizzato da forte discontinuità. E non certo per mancanza di competenze o di buona volontà. Alcune proposte del Coviri rimangono sospese, in attesa del consenso politico necessario a renderle operative (si pensi all'aggiornamento del Metodo Normalizzato). Altre, invece, come il sistema informativo per la raccolta dati (SIVIRI), la pubblicazione sistematica di delibere e pareri si collocano come le novità più interessanti prodotte dall'ultimo Comitato insediato.

Gran parte della conoscenza e dell'esperienza raccolta ad oggi nella regolazione del servizio idrico si deve agli ATO, che come tutti i regolatori, agiscono in un ambiente caratterizzato da influenze di natura politica.

Ciò non è un male, in quanto il controllo politico sulla burocrazia contribuisce a rendere il suo operato più democratico, trasparente e attento alle varie esigenze.

Ma la partecipazione democratica a volte sconfinata nella politicizzazione, e questa in casi estremi si trasforma in conflitto di interessi. Lo vediamo con chiarezza nel rapporto tra alcuni ATO e le società pubbliche o miste.

E le debolezze istituzionali della regolazione, la mancanza di indipendenza e di autonomia degli ATO, rischiano di compromettere la buona gestione del servizio.

In quest'ottica, assoggettare il finanziamento degli ATO alle disponibilità di bilancio degli enti locali soci sarebbe un clamoroso passo indietro. Significherebbe indebolire ulteriormente gli unici soggetti che oggi in Italia con poco sforzo potrebbero attuare una efficace regolazione del servizio idrico.

Molte ipotesi si sono succedute in materia di possibile revisione dell'assetto istituzionale della regolazione. Alcune vanno verso l'accorpamento degli ATO, altre verso un potenziamento di servizi, altre verso una parziale riduzione delle loro funzioni a vantaggio di altri livelli istituzionali. Sulla natura di tali istituzioni le opinioni si dividono ulteriormente.

Ma manca la preoccupazione di fondo in merito a chi possa svolgere al meglio le funzioni di regolazione. Così come accade per tutta la politica di settore: manca una visione di lungo termine.

-- o ---- o ---- o ---- o --

Vorrei formulare qualche ultima osservazione su un tema di grande attualità: quello della partecipazione privata alla gestione del servizio.

Nel diritto comunitario esiste la formula dell'affidamento *in house*, ritenuta legittima sotto il profilo della concorrenza. In Italia è la forma di affidamento più diffusa.

Dei 114 gestori affidatari, da 69 Aato, sui quali l'ultima indagine del Coviri ha raccolto informazioni, il 49,1% è costituito da società interamente pubbliche, il 28,1% da società miste, il 6,1% da imprese private e il 16,7 da altre.

Sono tante le ragioni alla base di tale ampio riscontro delle imprese pubbliche. Sicuramente in molti casi si è trattato della iniziale cautela necessaria per assimilare gradualmente una riforma importante del modello organizzativo.

L'Associazione che presiedo ha da sempre affermato la propria neutralità in merito, seguendo l'impostazione europea. Siamo convinti che una buona regolazione sia in grado di impartire i giusti incentivi a qualsiasi gestore, indipendentemente da chi ne possiede le azioni.

Se la regolazione è inefficace, invece, il gestore tende ad abusare della sua posizione di monopolio e ne distribuisce la rendita solo a pochi eletti. Che siano questi gli azionisti privati o le lobby politicizzate, poco importa: la mancanza di regolazione va sempre a danno degli utenti.

Concludendo, secondo me i legislatori non si pongono una domanda che allo stato attuale viene a monte della scelta del regime proprietario dei gestori, ossia quella relativa alle ripercussioni di una regolazione debole e delle influenze partigiane.

Prima di compiere certe scelte, occorrerebbe anzitutto ragionare su come svincolare la regolazione dalla politicizzazione. E' questo che la nostra associazione continuerà con caparbia a sostenere nei confronti sia del legislatore nazionale che di quello regionale.

Ciò non vuol dire esautorare dai propri compiti i comuni, che devono invece mantenere un ruolo centrale in materia di programmazione, in quanto conoscitori e portatori delle istanze del territorio.

Tuttavia, va slegato l'operato quotidiano della regolazione dal controllo politico. Così come occorre rendere la regolazione immune al rischio di "cattura" da parte del gestore.

Tali argomentazioni valgono a prescindere dal livello amministrativo in cui le funzioni sono collocate. Anche se io credo che i regolatori locali, in un servizio come quello idrico, possano funzionare meglio di un solo regolatore nazionale.

Ma credo anche che sia necessario armonizzare importanti aspetti, per non generare discriminazioni e vantaggi competitivi. Serve un'autorità nazionale di settore, con funzioni complementari a quelle degli ATO, che possa comparare i dati dei gestori, fissare livelli minimi di servizio, controllare le condizioni di affidamento.

Un'autorità amministrativamente agile, ma dotata di indipendenza e competenze tecniche, che possa perseguire gli obiettivi di livello nazionale, mentre gli ATO e i comuni svolgono il loro compito per il benessere locale.

Vi ringrazio tutti per l'attenzione e vi auguro un buon proseguimento di lavori.