



Audizione presso la VII Commissione del Consiglio Regionale del Veneto

*Gestione del ciclo integrato delle acque e dei rifiuti:
problematiche e prospettive alla luce di quanto previsto
dall'articolo 2, comma 38, della legge 24 dicembre 2007, n. 244
(finanziaria 2008)*

Venezia, 21 Ottobre 2008 ore 14.30

Luciano Baggiani

Presidente ANEA – Associazione Nazionale Autorità e Enti d' Ambito

“Problematiche e prospettive nella riorganizzazione del Servizio Idrico Integrato”

Voglio innanzitutto ringraziare il Presidente della Settima Commissione del Consiglio Regionale per aver invitato l'ANEA, l'associazione nazionale degli enti e delle autorità di Ambito, a questa audizione sullo stato di attuazione della riforma dei servizi idrici.

Prima di entrare nel merito del tema che sono stato chiamato a trattare, vorrei spendere qualche parola sull'ANEA, l'associazione che ho l'onore di presiedere.

L'ANEA, nasce nel maggio del 2004, con l'adesione di 31 ATO come soci fondatori, Attualmente gli ATO che aderiscono all'associazione sono 56, e rappresentano circa il 60% degli ATO costituitisi.

L'Associazione nasce con lo scopo di essere, innanzitutto, un luogo di riflessione e di scambio delle migliori pratiche sulla regolazione dei servizi idrici.

Un luogo dove si confrontano le esperienze, e si sviluppa la ricerca necessaria ad assicurare un'efficace regolazione dei servizi, in primo luogo per tutelare l'utente.

La regolazione dei servizi pubblici locali ha una lunga tradizione nei paesi anglosassoni, ma fino a qualche anno fa, era praticamente sconosciuta nel nostro paese.

La prima autorità nasce in Italia nel 1996, con l'autorità per l'energia elettrica e il gas.

La prima agenzia pubblica di regolazione nasce negli stati uniti alla fine del 1800 per regolare i servizi ferroviari.

Da questo si capisce quanto sia avvertita dai regolatori locali, gli ATO, la necessità di confrontare, approfondire e ricercare sui temi della regolazione.

Temi che investono questioni come la regolazione delle tariffe, la misurazione delle prestazioni, il miglioramento delle infrastrutture, l'efficientamento dei gestori, gli incentivi e la protezione degli utenti più deboli.

L'associazione, con tutti i limiti che derivano da un'attività volontaria, cerca di offrire ai propri associati e a tutti coloro che si occupano di regolazione dei servizi, un luogo e un'opportunità per migliorare gli strumenti attraverso i quali si possa assicurare un'efficace tutela degli utenti.

Non bisogna mai sottovalutare che l'ATO ha di fronte a se un compito complesso.

Deve saper svolgere il suo ruolo di regolatore di un gestore che opera in assenza di concorrenza, in condizioni di forte monopolio, con una tendenza naturale ad avere costi superiori a quelli che si avrebbero in regime di concorrenza, insufficienti incentivi all'innovazione tecnologica e a peggiorare la qualità dei servizi erogati.

Veniamo ora al tema che mi è stato assegnato: l'organizzazione dei servizi idrici.

Riprendo alcune delle considerazioni che, come associazione, abbiamo svolto sulla riforma e sulla riorganizzazione dei servizi idrici¹, nel luglio del 2007, proprio in occasione di una riflessione sulla riforma del d.lgs. 152/2006.

I servizi idrici sono una componente essenziale per assicurare la qualità della vita delle nostre città e nello stesso tempo, costituiscono una infrastruttura indispensabile nello sviluppo delle attività economiche.

Con la definizione di servizi idrici si è soliti indicare sia la gestione delle infrastrutture preposte alla distribuzione di acqua potabile che la gestione delle infrastrutture preposte alla raccolta, il trasporto e il trattamento degli scarichi, quali le reti fognarie, i collettori di trasporto e gli impianti di depurazione, che con i loro scarichi restituiscono l'acqua al suo ciclo naturale.

Ciò che caratterizza l'organizzazione di questi servizi da altri servizi pubblici locali come la distribuzione del gas, la distribuzione dell'elettricità, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti e il trasporto pubblico locale, è l'uso che si fa dell'acqua che non ha beni sostituti, come nel caso degli altri servizi, e presenta una forte relazione con la qualità dell'ambiente.

Si pensi agli effetti disastrosi sull'ecosistema della mancata depurazione degli scarichi civili e industriali.

È proprio per queste peculiarità che, probabilmente, la riorganizzazione dei servizi idrici ha una collocazione prioritaria nell'agenda politica rispetto agli altri settori.

¹ ANEA (2007). *Acqua, per tutelare l'utente, rafforzare la regolazione pubblica. Un contributo alla revisione del D.lgs.152/2006*. Roma, luglio.

Il parlamento vi interviene, nel 1994, con una legge di riforma profonda e radicale².

Al momento in cui il Parlamento vara la legge, la situazione dell'approvvigionamento idrico e del disinquinamento è tragica.

L'ISTAT, nella sua periodica indagine sullo stato dei servizi idrici³ presenta un quadro sconcertante.

Più del 45% della popolazione subisce interruzioni nell'erogazione del servizio di acquedotto, la percentuale sale a più del 70% per la popolazione residente nel Sud.

Più del 45% della popolazione non è servita da rete fognaria e scarica direttamente nell'ambiente.

L'organizzazione della gestione è caratterizzata da una estrema frammentazione delle gestioni, si parla di circa 9.000 soggetti diversi.

Le tariffe non riescono a coprire i costi dei servizi.

Il settore è caratterizzato dalla prevalenza delle gestioni dirette da parte dei comuni.

Con questa legge il Parlamento disegna una profonda riorganizzazione dell'assetto di questi servizi.

I punti fondamentali della riforma si possono così riassumere:

- integrare la gestione dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione per cogliere le economie di scopo;
- accorpare a livello sovra comunale, in Ambiti Ottimali, le gestioni per sfruttare le economie di scala;
- dare una forma industriale alla gestione del servizio per superare le gestioni in economia;

² Legge 5 gennaio 1994, n. 36, "Disposizioni in materia di risorse idriche".

³ Cfr. ISTAT (1991). *Approvvigionamento idrico, fognature e depurazione in Italia. Anno 1987*. Roma, Istat, Collana d'informazione, n. 20.

- assicurare tariffe che coprano i costi di gestione e di investimento per assicurare certezza ai programmi di adeguamento dei livelli dei servizi e della normativa ambientale.

Con la riforma si afferma il principio della regolazione.

L'industria dei servizi idrici è infatti caratterizzata dal monopolio, condizione che gli deriva dalla presenza nel ciclo di produzione delle reti di distribuzioni locali.

La presenza di un tale monopolio richiede un intervento dell'ente pubblico che definisca, programmi e regoli, in assenza della concorrenza, la tariffa e la qualità dei servizi.

Per questi motivi la riforma stabilisce un nuovo assetto nel quale vengono separati i compiti di programmazione e controllo da quelli della gestione del servizio.

La riforma affida ai comuni il compito di programmare e controllare la gestione.

La legge stabilisce che i comuni cooperino fra di loro, all'interno di un nuovo soggetto pubblico che è l'Ambito Territoriale Ottimale (ATO), per assicurare la tutela degli utenti dagli abusi di un gestore che ha il monopolio dell'erogazione del servizio.

La riforma attribuisce poi alle società di gestione, scelte dai comuni secondo le previsioni di legge, il compito di assicurare una gestione efficiente e capace di remunerare i capitali che sono necessari a finanziare un vasto programma di investimenti.

In questo modo la riforma assegna nuovi compiti a tutti i soggetti coinvolti.

Al pubblico chiede di affinare le sue capacità di programmazione, le sue capacità di controllo, la sua capacità di scrivere dei buoni contratti, la sua capacità di applicare sanzioni e penali di fronte alle inadempienze.

Al gestore di accrescere le sue capacità tecnologiche, manageriali e finanziarie.

Sono passati più di quattordici anni dall'emanazione della legge di riforma.

La legge richiedeva una procedura di applicazione molto complessa.

Ogni regione doveva dare attuazione alla norma attraverso una propria legge regionale nella quale definire in primo luogo la delimitazione territoriale degli ATO, la forma di collaborazione dei comuni e lo schema tipo di convenzione che avrebbe regolato i rapporti fra ATO e gestore.

Le regioni hanno deliberato in un arco temporale che va dal luglio del 1995 (Toscana), al Giugno 2005 (Friuli Venezia Giulia).

Attualmente, come si legge dalla relazione al Parlamento del Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche⁴, l'Italia è stata divisa in 92 ATO. Di questi 91 si sono insediati, 67 ATO per un totale di 44,3 milioni di abitanti, hanno affidato il servizio. Più del 79% della popolazione è quindi stata investita dalla riorganizzazione prevista dalla riforma.

Recentemente, ovvero appena due settimane fa, il COVIRI ha invitato tutti gli ATO ad un incontro presso il Ministero dell'ambiente.

In questo incontro ha chiesto all'associazione di svolgere una sorta di ricognizione delle problematiche relative allo stato di attuazione della riforma dei servizi idrici.

L'occasione doveva servire per fornire un contributo allo stesso Coviri per la stesura della relazione annuale al Parlamento.

Su incarico del Presidente Passino e dopo aver sollecitato gli associati e discusso nel consiglio direttivo dell'associazione, ho provato a sintetizzare alcune riflessioni sulla riforma.

In particolare, ho richiamato l'attenzione sulla debolezza dell'assetto istituzionale previsto dalla riforma, sulla crescita delle tariffe e sulla finanziabilità dei Piani di Ambito.

⁴ Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche. *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici. Anno 2007*. Roma, Febbraio 2008.

Questi sono i tre temi che mi sono sembrati più importanti e che possono condizionare negativamente la riorganizzazione di questi servizi così essenziali per la qualità della vita delle nostre città.

Mi limiterò a trattare il tema che ritengo sia più vicino all'oggetto dell'incontro di oggi, quello relativo alla debolezza dell'assetto istituzionale previsto dalla riforma.

Un tema che è poi strettamente legato all'applicazione dell'articolo 2, comma 38 della legge 24-12-2007, n. 244 (finanziaria 2008), che chiamava le regioni a ridisegnare confini e competenze degli Ambiti Territoriali Ottimali.

A questo proposito l'associazione, in occasione di un seminario svoltosi alla Sapienza di Roma, il 19 giugno del 2008, ha svolto un'indagine per verificare le iniziative prese dalle Regioni per dare attuazione al comma 38.

Allora il quadro era il seguente.

“Solo l'Abruzzo ha legiferato in tal senso, peraltro in maniera indipendente, avendo varato la Legge regionale nel novembre 2007. L'Abruzzo ha ridotto gli ATO da 6 a 4, ha mantenuto la titolarità del servizio in capo ai Comuni, prevedendo tra l'altro il consorzio come forma obbligatoria di cooperazione, e un gestore unico per ogni ATO.

Altre 4 Regioni – Emilia Romagna, Toscana, Umbria e Calabria – hanno predisposto un DDL regionale. In Liguria e Sardegna il DDL è in fase di preparazione. Ma nella maggior parte del Paese non è stata ancora considerata l'eventualità di varare un provvedimento in tal senso.

Analizzando i disegni di legge e le delibere delle giunte, si registrano varie tendenze. Al momento, solo in Calabria, dove gli ATO coincidono con i territori provinciali, le competenze saranno probabilmente trasferite alle Province.

Ma l'orientamento prevalente sembra essere l'accorpamento degli ATO, le cui Autorità manterranno più o meno inalterate le proprie prerogative. La Toscana, che ha previsto la creazione di un ATO unico, rispetto agli attuali sei, attraverso l'istituzione di un consorzio tra tutti i Comuni della Regione.

L'Emilia Romagna, invece, avocherà a sé le principali funzioni di regolazione e controllo, lasciando ai comuni, riuniti in forma associata, il compito di affidare il servizio e quello di individuare le necessità infrastrutturali.

In controtendenza rispetto alle precedenti Regioni, l'Umbria ha interpretato la disposizione della finanziaria nel senso di un'integrazione delle funzioni relative a più settori. Saranno creati degli “Ambiti Territoriali Integrati”, assumendo come riferimento gli ambiti territoriali delle Aziende sanitarie locali, che assumeranno funzioni relative al servizio idrico integrato, alla sanità e alla gestione dei rifiuti”.

Successivamente, ad oggi, solo la Regione Emilia Romagna e l'Umbria hanno approvato una nuova legge.

Vengo ora al merito delle riflessioni sul tema della regolazione.

La riflessione che vorrei proporre è quella sulla debolezza dell'assetto istituzionale previsto dalla legge, e della conseguente necessità di porvi rimedio, pena il fallimento di uno dei pilastri della riforma.

La riforma ha disegnato un sistema di regolazione che ha mostrato alcuni pregi ma anche alcuni limiti.

La definizione degli Ambiti Territoriali Ottimali, ci ha consentito di avviare sia la pianificazione che la gestione dei servizi, su una dimensione più adeguata di quella comunale, che caratterizzava gran parte delle gestioni preesistenti.

La riforma prevedeva inoltre la separazione dei compiti di pianificazione e controllo da quelli della gestione, come presupposto per il superamento dei limiti del modello gestionale precedente.

Si creava così un primo sistema di regolazione, che assegnava all'ATO, costituito dagli enti locali, il compito di affidare il servizio e controllare che il gestore ottemperasse alle obbligazioni previste dalla convenzione.

La stessa riforma aveva ben chiaro che vi fosse la necessità di accompagnare questa nuova organizzazione con un livello di governo nazionale, costituito dal Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche, il COVIRI.

Per molto tempo abbiamo pensato che questo disegno potesse funzionare e fosse in grado di assolvere con efficacia il compito di accompagnare la riorganizzazione industriale.

Nonostante gli indubbi meriti della riforma, soprattutto per quanto riguarda il superamento della frammentazione delle gestioni, da tempo stanno tuttavia emergendo i limiti di questo assetto.

Il modello standard della regolazione prevede che il soggetto a cui è affidato il compito di regolare la gestione dei servizi, abbia fondamentalmente due caratteristiche: l'indipendenza e la specializzazione.

L'indipendenza dovrebbe assicurare che il comportamento e le scelte del soggetto regolatore non siano condizionate né dagli organi elettivi (governo e comuni), né dallo stesso gestore, in modo che l'impegno al rispetto degli obiettivi di prestazione sia credibile.

Mentre la specializzazione e le conoscenze tecniche dovrebbero consentire al soggetto preposto alla regolazione una maggiore capacità di confrontarsi con il gestore.

Ebbene, nonostante che le esperienze fin qui maturate dagli ATO, in molti casi ne abbiano fatto delle agenzie altamente qualificate e specializzate, ben in grado di confrontarsi con i gestori, essi rimangono sostanzialmente degli organismi di diretta emanazione dei comuni.

Questa dipendenza ne condiziona fortemente il comportamento e, a seconda della forma di gestione prescelta, può avere effetti diversi, ma tutti sostanzialmente negativi.

Sono certamente più evidenti gli effetti di questa capacità di condizionamento quando il comune è l'unico socio nelle società *in house* o è il socio di maggioranza nelle società miste.

È difficile che in queste circostanze, dove i comuni sono sia gli amministratori dell'ente che svolge il controllo, sia i proprietari del soggetto che viene controllato, la regolazione risulti efficace e imparziale.

Nello stesso tempo gli ATO hanno rappresentato una preziosa esperienza di regolazione locale, che porta a dei vantaggi non conseguibili dalla sola regolazione nazionale.

Penso alla loro capacità di svolgere compiti delicati, come quello di coniugare le esigenze del territorio nella pianificazione degli investimenti, e alla loro vicinanza al territorio, che li rende più efficaci nella misura delle prestazioni dei gestori e della soddisfazione degli utenti.

Sembrerebbe un dilemma insolubile, mantenere il legame con il territorio e nello stesso tempo non essere condizionati dai comuni nell'attività di regolazione.

Tuttavia esistono diverse ipotesi che possono garantire maggiore autonomia e perfino l'indipendenza agli ATO.

Si possono prevedere soluzioni più o meno radicali, già delineate in precedenti lavori dell'Associazione,⁵ ma in tutti i casi è necessario che si affermi il principio dell'indipendenza degli organi preposti alla regolazione.

E' questa una buona pratica emersa nei vari decenni di esperienza di regolazione nel mondo. L'Italia deve prestare attenzione a tali esperienze, per trarne i suggerimenti utili al miglioramento del quadro istituzionale.

Vorrei dire di più.

È necessario che i termini regolazione, indipendenza, specializzazione tecnica trovino una connotazione positiva nel linguaggio e nella pratica della politica che si occupa dei servizi pubblici.

Non si tratta di proteggere gli ATO dal controllo politico sul raggiungimento degli obiettivi settoriali, ma di sganciarli dall'ingerenza della politica negli affari quotidiani, nella giornaliera interazione con il gestore.

Occorre valorizzare il ruolo di regolatore locale dell'ATO e non continuare a screditarlo con il metro dei costi della Politica.

Il vero passaggio risolutivo sarebbe una riforma che confermasse la regolazione a livello locale in capo ai comuni, ma che nello stesso tempo fissasse regole nelle procedure di nomina tali da assicurarne l'indipendenza.

L'altra faccia del tema dell'assetto istituzionale della regolazione è quella della natura e del ruolo del COVIRI.

Vorrei però prima sgombrare il campo da un possibile equivoco.

Il COVIRI sta svolgendo un'attività che trova tutto il nostro apprezzamento.

⁵ ANEA (2007) "Acqua, per tutelare l'utente, rafforzare la regolazione pubblica" Luglio.

Il confronto e la collaborazione fra il COVIRI, l'ANEA e gli ATO non potrebbe essere, ad oggi, migliore.

Tuttavia il COVIRI rimane un organismo la cui attività è incardinata all'interno del Ministero dell'ambiente, con tutte le conseguenze che questo comporta.

Mancano al COVIRI i poteri di un'autorità di regolazione, mancano, più prosaicamente i mezzi, le strutture e il personale per assicurare con continuità quelle competenze tecniche necessarie all'autorità di regolazione.

Anche in questo caso si potrebbe procedere gradualmente, attribuendo prima i mezzi e i poteri per rendere più efficace l'azione e il supporto del COVIRI alla regolazione nazionale, e poi con l'indipendenza, trasformarlo in una vera e propria autorità indipendente nazionale di settore.

In questo modo potremmo valorizzare gli aspetti positivi della regolazione locale integrandola con una regolazione nazionale, contribuendo a definire un livello più adeguato ed efficace della tutela dell'utente⁶.

Ma tutto ciò deve essere inserito in un disegno di lungo termine, che mantenga una visione chiara di quello che dovrebbe essere l'assetto istituzionale del settore nel lungo periodo. Basta con le soluzioni di breve termine, con i provvedimenti di emergenza, con le continue modifiche legislative, che producono una permanente incertezza normativa.

Occorre compiere delle scelte chiare e fondate, e poi portarle avanti con coerenza.

Vorrei chiudere questa riflessione commentando una iniziativa che recentemente è stata presa dal governo inglese in materia di regolazione dei servizi idrici, e che ci dice quanto rapidamente dovremmo adeguarci.

Pensate che nel giugno del 2008, il governo inglese ha, dopo l'usuale fase di consultazione, approvato un documento nel quale si sono definiti i nuovi principi che devono guidare l'OFWAT nella sua attività di regolazione.

⁶ Su questo disegno di integrazione si veda: Letizia Danesi, Monica Passarelli, Paolo Peruzzi (2008). *Quale livello di regolazione per i servizi idrici? Uno schema di analisi sulla distribuzione verticale ed orizzontale delle funzioni di regolazione*. In : Mercato concorrenza regole, a. X, n. 2, agosto 2008.

Il titolo di questo documento suona pressappoco così: “linee guida sociali e ambientali per l’ autorità di regolazione dei servizi idrici (OFWAT)”⁷.

Noi qui, in Italia, stiamo ancora discutendo sulla necessità di una regolazione economica indipendente; loro, gli inglesi, sono già a preoccuparsi su come integrare la regolazione economica con gli obiettivi di natura sociale e ambientale, estremamente importanti nel settore idrico.

Non c’è che dire, dobbiamo fare ancora tanta strada.

Vorrei chiudere questo intervento con una considerazione che ho fatto anche in altre occasioni e che riguarda gli affidamenti.

Mi riferisco in particolare alle novità introdotte dall’art. 23 bis del D.L. 25/6/2008 convertito con L. 6/08/2008 n. 133.

Proprio in questi giorni abbiamo tenuto un seminario di approfondimento su questo tema.

Una preoccupazione particolare è legata agli affidamenti così detti *in house*.

Noi tutti sappiamo bene che gli affidamenti diretti a società interamente pubbliche costituiscono nel servizio idrico integrato, la stragrande maggioranza degli affidamenti.

- Fra i gestori a cui è stato affidato il servizio vi sono: 12 società quotate, 19 società miste, 8 concessioni, 64 affidamenti *in house* a società interamente pubbliche.

Non voglio giustificare le forme di gestione prescelte dagli ATO, ne voglio argomentare pro o contro le singole forme di gestione.

Non voglio nemmeno, sulla base di una piuttosto che di un’altra interpretazione della norma, entrare nel merito della legittimità o meno degli attuali affidamenti.

⁷ Cfr. DEFRA (2008). *Government response to consultation on draft statutory social and environment guidance to the water services regulation authority(Ofwat)*. June.

Voglio solo sottolineare come un'eventuale incertezza sugli affidamenti diretti a società interamente pubbliche fin qui realizzati, non potrebbe che ipotecare pesantemente il processo di riorganizzazione fin qui faticosamente realizzato.

Uno scenario da scongiurare.

Spero che queste mie considerazioni sia utili per le determinazioni che il consiglio regionale vorrà assumere.