

Consultazione da parte del COVIRI sulla relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici

Roma, 7 ottobre 2008, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

Intervento introduttivo di

Luciano Baggiani - Presidente ANEA

Voglio innanzitutto ringraziare il Presidente, Prof. Passino, per aver voluto organizzare l'incontro di oggi.

Un incontro che da modo all'ANEA, e agli ATO intervenuti, di svolgere considerazioni, valutazioni e proposte sullo stato attuale dell'organizzazione dei servizi idrici.

Voglio ringraziare anche tutti coloro che sono intervenuti oggi, e anche i presidenti e i direttori che nei giorni scorsi, sollecitati da una mia lettera, hanno offerto il loro contributo.

Quando il presidente Passino mi parlò della sua idea di organizzare un incontro con i presidenti e i direttori degli ATO, per raccogliere le opinioni di chi è sul campo, ne fui entusiasta.

Lo sono stato un po' meno quando mi sono ritrovato a dover svolgere il ruolo di colui che deve rappresentare le esperienze e le opinioni degli operatori.

Tuttavia *"ho fatto buon viso a cattiva sorte"* e ho provato a svolgere questo compito.

Chi mi conosce, e sa come si comporta l'Associazione, capisce bene la difficoltà nel descrivere, in una sintesi efficace, le valutazioni e le opinioni delle tante esperienze che si vanno facendo per il Paese.

Detto questo, proverò a svolgere il compito che il prof. Passino mi ha assegnato.

Per entrare immediatamente nel merito delle riflessioni da svolgere, premetto, che non darò una nuova e aggiornata rappresentazione dello stato di attuazione della Riforma, per la quale attenderemo l'indagine annuale del COVIRI¹.

Quella che proporrò non è una riflessione né esaustiva, né conclusiva.

Ho cercato di individuare i problemi che ritengo più critici e la cui mancata soluzione potrebbe provocare un arretramento generale su più fronti, dalla tutela dell'utente, allo stato delle infrastrutture, al rispetto degli obiettivi di carattere ambientale.

Ho scritto questa sintesi, pensando che comunque, i presenti, mi aiuteranno a colmare eventuali lacune e dimenticanze.

La prima 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 molti 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.

¹ Per i dati relativi al 2007 si veda: COVIRI (2008). *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici. Anno 2007*. Roma, Maggio.

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.

Sembrirebbe 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,² ma in tutti i casi è necessario che si affermi il principio dell'indipendenza degli organi preposti alla regolazione.

È 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 mantiene la regolazione a livello locale coinvolgendo i comuni, ma che con opportune procedure di nomina la rende allo stesso tempo indipendente.

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.

Il Prof. Passino ha portato tutta la sua esperienza, conoscenza e competenza in questo organismo di vigilanza. Il confronto e la collaborazione fra il COVIRI, l'ANEA e gli ATO non potrebbe essere, ad oggi, migliore.

² "Acqua, per tutelare l'utente, rafforzare la regolazione pubblica" Luglio 2007.

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'utente³.

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

Vorrei chiudere questa prima 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, qualche mese fa, 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.

Il titolo di questo documento suona pressappoco così: "linee guida sociali e ambientali per l'autorità di regolazione dei servizi idrici (OFWAT)"⁴.

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

³ 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.

⁴ Cfr. DEFRA (2008). *Government response to consultation on draft statutory social and environment guidance to the water services regulation authority (Ofwat)*. June.

economica con gli obiettivi di natura sociale e ambientale, estremamente importanti nel settore idrico.

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

L'altro tema sul quale vorrei sviluppare alcune considerazioni è quello della tariffa.

L'ultimo rapporto pubblicato dal COVIRI sulle tariffe è estremamente illuminante⁵.

Le tariffe stanno crescendo al ritmo di circa il 7% all'anno.

La crescita media della spesa, rispetto al 2002, è di circa il 47%.

Questo incremento tariffario è ovviamente legato da un lato all'adozione del principio di recupero integrale dei costi, dall'altro agli ambiziosi programmi di investimento previsti dai piani di ambito.

Tali investimenti a loro volta sono determinati da una parte dalla necessità di rispettare la normativa ambientale in materia di raccolta e trattamento degli scarichi, e dall'altra dalla necessità di prevedere le sostituzioni necessarie delle reti e degli impianti che hanno concluso la loro vita utile.

Già adesso gli investimenti in sostituzioni per il mantenimento in efficienza degli impianti, che sono subordinati ai primi, si presentano, come percentuale sul totale, al di sotto delle soglie di altri paesi industrializzati.

Difficilmente, quindi, possiamo ridurre o posticipare gli investimenti, pena il mancato raggiungimento degli obiettivi che abbiamo fissato.

Nel contempo stiamo registrando alcuni segnali di riduzione nei volumi di acqua venduti, che potrebbero costituire un'anticipazione di una più generale contrazione dei consumi legata proprio agli stessi aumenti tariffari, oltre che al generale sforzo di sensibilizzazione a favore della riduzione degli sprechi.

La domanda che noi tutti ci poniamo è se questi costanti incrementi tariffari siano sostenibili. Se le famiglie italiane sono in grado di sostenere tale spesa.

⁵ Cfr. COVIRI (2008). *Rapporto sullo stato dei servizi idrici. Stato di attuazione. Investimenti. Tariffe*. Roma, marzo.

La domanda è ancora più attuale se consideriamo la situazione economica nella quale ci troviamo.

Dobbiamo considerare che questi incrementi tariffari si sommano agli incrementi delle tariffe di altri servizi pubblici, che insieme formano una parte non indifferente della spesa delle famiglie, in particolare per quelle a basso reddito.

Anche in questo caso ci troviamo di fronte ad una situazione difficile: gli investimenti sono necessari per rispettare la normativa ambientale e per mantenere in efficienza gli impianti, ma gli incrementi tariffari necessari a finanziarli determinano situazioni crescenti di disagio, in particolare sugli utenti più deboli.

Molti ATO stanno sperimentando forme di agevolazione tariffaria verso questa tipologia di utenti, in particolare quelli caratterizzati da bassi redditi.

Tuttavia, non dobbiamo scordare che tali agevolazioni sono sostenute, attraverso la sussidiatura, da parte di tutti i restanti utenti.

L'impressione è che tutto questo non sia sufficiente.

Gli impianti, le reti di acquedotti, le reti fognarie, costituiscono un'importante infrastruttura per il Paese, per la sua qualità della vita e per la sua crescita industriale.

Fermo restando il principio essenziale e irrinunciabile, di una tariffa che copra i costi di gestione e di investimento, senza la quale si corre il rischio di un ritorno al passato davvero insostenibile, dobbiamo trovare anche altre risorse da destinare agli investimenti.

Dobbiamo incominciare a pensare ad un intervento della fiscalità generale.

L'alternativa, probabilmente, sarà quella di un autocontenimento degli investimenti che potrebbe finire per riportarci ad una situazione di impianti e qualità dei servizi inadeguati.

L'altra questione su cui vorrei richiamare la vostra attenzione è quella della finanziabilità dei piani di ambito.

Finanziabilità, bancabilità, sono termini che comunque ci portano a valutare i modi e i tempi di ritorno degli investimenti nel settore dei servizi idrici.

A questo proposito vorrei segnalare al COVIRI e agli ATO presenti che si sta concludendo il lavoro che l'ANEA ha sviluppato sul tema della finanziabilità dei piani di ambito.

Il gruppo di lavoro costituito fra l'associazione e BNL-Paribas, ha definito alcune linee guida per valutare la finanziabilità dei piani, che presto saranno presentate in una iniziativa dell'ANEA⁶.

Si tratta di una questione fondamentale che attiene alla possibilità di reperire i finanziamenti necessari a realizzare i vasti programmi di investimento previsti dai piani di ambito.

Il settore dei servizi idrici presenta una sua peculiare caratteristica fra tutti gli altri settori dei servizi pubblici.

L'erogazione di questi servizi richiede un ammontare di investimenti fissi in infrastrutture molto elevata, di gran lunga più elevata che in altri settori.

Gli investimenti fissi sono in gran parte destinati a beni la cui vita utile è molto lunga.

La conseguenza di queste due caratteristiche è quella di produrre un elevato ammontare di investimenti per unità di fatturato e un tempo di rientro dell'investimento estremamente lungo, proporzionato alla lunga vita utile delle infrastrutture.

All'investitore sono richiesti ingenti capitali con ritorni assai estesi nel tempo.

La contropartita di tutto questo è un rischio commerciale per gli stessi investitori, assai contenuto rispetto a tutti gli altri settori.

Ma il gestore sopporta altri rischi, prima di tutto quelli di carattere regolatorio, rischi che hanno un profondo impatto sulla finanziabilità degli investimenti.

Per mantenere in equilibrio questa equazione è infatti necessario che vi sia un sistema tariffario adeguato e una coerente e trasparente distribuzione dei rischi fra utente e gestore.

Per quanto riguarda il metodo tariffario è ormai indispensabile che si giunga al suo aggiornamento.

Il Metodo del 1996 presenta dei limiti non indifferenti sotto il profilo della remunerazione del capitale investito nonché per le modalità con le quali tratta la revisione tariffaria

⁶ ANEA WP (2008). *La finanziabilità del servizio idrico integrato*. Working paper, numero 2008/02 settembre/2008

periodica.

Il COVIRI ha già proposto un primo aggiornamento del metodo nel 2002.

Nel 2005 l'ANEA, in collaborazione con il COVIRI, propose alcune ipotesi di ulteriore aggiustamento che confermavano l'adeguatezza della revisione⁷.

Tutto questo non ha mai prodotto nessun effetto, poichè il Ministro non ha mai emanato il decreto con il quale si doveva aggiornare il metodo.

Il COVIRI, con il presidente Passino, ha ripreso con vigore l'iniziativa di aggiornamento del metodo. L'associazione ha dato tutta la sua collaborazione a questo lavoro di revisione.

La finanziabilità dei piani ha bisogno di regole certe e di una remunerazione adeguata ai costi dei capitali sul mercato.

Prima riusciamo a disporre del nuovo metodo, prima saremo in grado di dare certezze al mercato dei capitali, e maggiori saranno le probabilità di disporre dei finanziamenti a costi contenuti.

L'altra questione che condiziona il reperimento dei capitali necessari a finanziare gli investimenti è quella relativa alla distribuzione dei rischi fra utente e gestore.

Il tema della distribuzione dei rischi nel servizio idrico integrato è stato a lungo oggetto di analisi e di approfondimenti anche da parte dell'associazione.

Ricordo di una nostra iniziativa verso il ministero del tesoro proprio legata alla necessità di definire in modo trasparente questa distribuzione dei rischi, che purtroppo non trovò adeguato ascolto da parte del governo.

Il luogo dove questa distribuzione trova la sua definizione è la convenzione di affidamento.

La genesi delle convenzioni attualmente sottoscritte è legata alla previsione della legge di riforma che ne affidava la definizione alle regioni.

Questo ha prodotto schemi di convenzioni diversi sul tutto il territorio nazionale. Con la conseguenza che gli investitori devono analizzare di volta in volta la distribuzione dei rischi, producendo così ritardi e difficoltà nella definizione dei contratti di finanziamento

⁷ Cfr: ANEA (2005). *Revisione al Metodo Normalizzato. Osservazioni alla proposta di aggiornamento del Metodo Normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento del servizio idrico integrato*. Roma, 11 Maggio.

Un'iniziativa che riprendesse il tema della distribuzione dei rischi nelle convenzioni e permettesse di formulare delle linee guida per l'adeguamento delle convenzioni in essere potrebbe dare un contributo essenziale alla finanziabilità dei piani.

Credo che su entrambe le questioni, aggiornamento del metodo normalizzato e linee guida per l'adeguamento delle convenzioni, il COVIRI abbia la stessa nostra consapevolezza, e mi auguro quindi, che si arrivi il prima possibile a concludere positivamente.

Vorrei aggiungere un'ulteriore riflessione sulla questione degli 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*.

Il COVIRI sa bene che gli affidamenti diretti a società interamente pubbliche costituiscono nel servizio idrico integrato, la stragrande maggioranza degli affidamenti.

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.

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.

In realtà non è solo la normativa sugli affidamenti a creare incertezza.

Spesso è lo stesso modo di affrontare questi temi, introducendo continuamente novità legislative, a volte in contrasto fra di loro, a determinare un clima di incertezza che danneggia profondamente i processi di riorganizzazione.

Mi fermo qui, così evito di rubare altro tempo agli interventi e alle considerazioni del presidente del COVIRI.

Ringrazio nuovamente, a nome dell'associazione, il Presidente Passino per questo incontro che spero gli potrà essere utile per impostare la prossima relazione al Parlamento.