

Seminario

***La proposta di riforma dei servizi pubblici locali alla luce del D.L. 135/2009:
Analisi e Prospettive***

***Roma, 10 Novembre 2009
Hotel Mediterraneo, Sala Mediterraneo***

Intervento di Luciano Baggiani – Presidente ANEA

Egredi colleghi, cari amici

Le modifiche alla disciplina degli affidamenti nei servizi pubblici locali, introdotte dal Governo con l'art. 15 del Decreto legge 135/2009, approvate in Senato nella seduta di mercoledì scorso, seppur guidate da buoni propositi, gettano una pesante ombra di incertezza sul futuro del settore.

Presentato sotto il manto dell'adeguamento alla disciplina comunitaria, in realtà il provvedimento restringe ulteriormente il rigore delle norme europee sulla concorrenza. Lo scopo è far entrare una ventata di liberalizzazione che, ancorché auspicata, rischia di essere controproducente, se non si affrontano anche gli altri problemi del settore.

Il legislatore è intervenuto in una materia già tartassata da una serie di interventi legislativi contraddittori, a partire dalla finanziaria del 2002 (ex art.35). Lo ha fatto varando un provvedimento a sua volta contraddittorio, che ex post mette in discussione buona parte di quanto legittimamente realizzato in dieci anni.

Vorrei anzitutto soffermarmi su quella che ritengo la principale debolezza di questo provvedimento, cioè il fatto che non affronta il problema *vero* del settore idrico in Italia: la debolezza della regolazione. Non lo affronta nonostante da più parti, anche sulla base dell'esperienza condotta in questi 15 anni dalla riforma Galli, si sia levata a gran voce una ferma richiesta in tal senso.

Non siamo solo noi a sostenerlo: lo hanno detto altri autorevoli enti e istituzioni nazionali, come l'Antitrust e la Banca d'Italia. Lo sostiene anche la Confservizi: una regolazione forte ed efficace è funzionale agli interessi di tutti, gli utenti e i gestori.

Ma guardiamo invece alla realtà. Le Autorità di ambito sono degli enti privi della qualità fondamentale delle agenzie di regolazione: l'indipendenza. Alcune di esse sono anche deboli dal punto di vista dell'organico e tecnicamente impreparate rispetto alla schiera di funzionari e tecnici di cui possono disporre i gestori.

Per non parlare della regolazione nazionale, quasi del tutto assente, visto che la Commissione di vigilanza, ex Coviri, ha poteri limitati ed è funzionalmente e finanziariamente dipendente dal Ministero dell'Ambiente.

E' questo, a mio avviso, l'errore più macroscopico che sta compiendo il legislatore: sta trascurando l'importanza della regolazione per un'efficace gestione del servizio. Sono convinto che questa debolezza, la debolezza delle istituzioni preposte alla regolazione, abbia contribuito anche a rallentare l'attuazione della riforma Galli. In presenza di una

regolazione forte e imparziale, forse avremmo avuto uno stimolo più forte alla riorganizzazione del servizio.

Ma torniamo al provvedimento e ai suoi effetti diretti. L'art. 15 prevede che le gestioni in house ad oggi in essere, sebbene abbiano pari dignità giuridica nella normativa comunitaria, cessino prorogabilmente alla data del 31 dicembre 2011, salvo il caso in cui entro la stessa data le amministrazioni non cedano almeno il 40% del capitale a soggetti privati.

Non entro nel merito di tale scelta, anche se ricordo che per la legislazione europea le comunità locali godono di piena libertà in tal senso. Ma non posso esimermi dal puntualizzare che ciò comporta, entro due anni, la scomparsa o il mutamento dell'assetto proprietario di ben il 51% delle società affidatarie del SII in Italia. Ebbene, a queste condizioni, difficilmente le banche concluderanno nuovi contratti di finanziamento nel breve termine. L'introduzione della scadenza anticipata pone quindi un problema relativamente al finanziamento degli investimenti nei prossimi anni.

Gli effetti del provvedimento possono essere quantificati in termini di investimenti previsti ma non realizzati. Gli investimenti previsti per le società in house nei prossimi 5 anni è pari a 3,6 miliardi di euro, il 50% del totale degli investimenti previsti a livello nazionale per il servizio idrico nello stesso periodo. Su tali investimenti grava la pesante ipoteca della nuova disciplina.

Molto probabilmente, le banche rinvieranno le valutazioni e i contratti al momento successivo alla scadenza del 31 dicembre 2011. Nello scenario più ottimistico, i primi contratti di finanziamento non saranno definiti prima del 2012 e quindi il primo anno utile del finanziamento finirà per essere il 2013. Sarà quindi inevitabile che gli interventi previsti per il 2010, 2011 e 2012 debbano essere posticipati, per un importo che ammonta a circa 2,4 miliardi di euro.

Come conseguenza, si avrà il non rispetto dei contratti di servizio per investimenti e in molte realtà territoriali il processo di miglioramento della qualità del servizio ne risulterà rallentato. Non si può neanche escludere che il blocco degli investimenti possa altresì portare a un peggioramento della qualità, a causa della difficoltà ad intraprendere interventi di manutenzione straordinaria in assenza di finanziamenti.

A tali effetti diretti va aggiunto il possibile impatto sull'indotto, ad esempio la fornitura di materiali e attrezzature, il settore delle costruzioni, i servizi di progettazione e consulenza.

Sebbene sia difficile stimarne l'ammontare, è presumibile che l'impatto su tali settori sia considerevole.

Nell'attuale congiuntura, che lascia appena intravedere una lenta e faticosa fuoriuscita dell'Italia dalla crisi economica degli ultimi due anni, congelare 2,4 miliardi di euro di investimenti significa rinunciare a una consistente quota di domanda aggregata, con ovvie ripercussioni in termini di minore prodotto e lento recupero dei livelli occupazionali.

Concludendo, a mio avviso una riforma che si fonda solo sulla liberalizzazione e la privatizzazione è destinata a produrre scarsi risultati, se non addirittura aggravare i problemi del settore. Dobbiamo ricordarci che quello idrico è un servizio gestito in condizioni di monopolio e le possibilità di introdurre la concorrenza sono limitate. In queste condizioni, servono delle istituzioni capaci, indipendenti e autorevoli, per gestire un mercato più concorrenziale.

Come ho già avuto modo di affermare, il problema non è il modello di gestione, ma la qualità della regolazione. Imprimere oggi un impulso alla privatizzazione nel settore dei servizi pubblici locali, dove le istituzioni della regolazione sono troppo deboli, significa condurre delle discutibili sperimentazioni proprio nel settore che offre i servizi più vicini ai cittadini.

Al contrario, il binomio vincente nel settore dei servizi pubblici locali è costituito da una maggiore liberalizzazione e una indipendente regolazione nazionale e locale. Su questa direzione dobbiamo lavorare per varare una riforma realmente efficace e lungimirante. Solo così si potrà tutelare in modo efficace il cittadino utente.