

Un confronto internazionale tra le esperienze di regolazione

Torino, 9 Giugno 2010

Giordano Colarullo

Premessa

- **Questa presentazione ha ad oggetto i diversi modelli organizzativi di gestione dei servizi idrici in Inghilterra e Galles, Francia e Germania.**
- **La presentazione è strutturata come segue:**
 - La prima sezione illustra a livello teorico le modalità organizzative dei servizi idrici.
 - La seconda sezione illustra i casi specifici dell'Inghilterra e Galles, Francia e Germania.
 - La terza sezione conclude.

Agenda

- Modelli organizzativi dei servizi idrici
- Esempi: Inghilterra e Galles, Francia, Germania.
- Conclusioni

Quale razionale per la regolazione?

Obiettivi sociali

- Equità e politiche sociali
- Profitti ritenuti socialmente eccessivi
- Gestione ed allocazione di risorse limitate
- Garanzia di servizi essenziali
- Gestione di squilibri nel potere contrattuale
- Pianificazione

Fallimenti di mercato da rimediare

- Monopolio/monopolio naturale
- Comportamento anticompetitivo
- Beni pubblici/esternalità
- Inadeguatezze/asimmetrie informative
- Razionalizzazione/ coordinamento

**Le ragioni per introdurre una forma di regolazione sono molteplici.
Questa presentazione riguarda i rimedi nel caso dei monopoli**

Gestione e proprietà privata con regolamentazione

Processo *ex ante*

- Il modello prevede che sia la proprietà degli *asset* che la gestione ed erogazione dei servizi siano rimessi ad un operatore/società privata:
 - Il Governo istituisce un'agenzia di regolazione economica o prepone un dipartimento governativo a tale funzione.
 - L'operatore/società acquista gli *asset* dal Governo e ottiene una licenza per operare.

Processo *ex post*

- Il processo regolatorio si articola in diversi sub-modelli (e.g. regolazione *price cap* o *rate of return*).
- Le tariffe, il livello di servizio ed obblighi gestionali (e.g. obblighi di manutenzione) e d'investimento delle imprese private sono esaminati e concordati periodicamente nel processo regolatorio.
- Il regolatore può adottare metodi di incentivazione a miglioramenti di efficienza.

Caratteristiche

- Questo modello prevede il controllo dei costi riconosciuti in tariffa, inclusa un'adequata remunerazione del capitale, e l'evoluzione delle tariffe:
 - L'impresa regolata è incentivata a miglioramenti di efficienza nei modelli.
 - L'impresa regolata applica prezzi orientati ai costi.
 - La qualità del servizio può essere garantita tramite regolazione diretta (*standards*) ed incentivi/disincentivi per l'impresa gestiti tramite la revisione delle tariffe.

Gestione privata e proprietà pubblica

Processo ex ante

- Il modello prevede che la proprietà degli *asset* rimanga in mano pubblica mentre la gestione ed erogazione dei servizi è responsabilità di un operatore/società privata:
 - L'operatore/società deve competere per ottenere l'assegnazione di una concessione/licenza per la gestione esclusiva ed erogazione del servizio (*franchise bidding*).
 - L'assegnatario della concessione/licenza (*franchise*) stipula un contratto con l'ente pubblico che detiene la proprietà degli *asset*.

Processo ex post

- Le tariffe, il livello di servizio, gli obblighi gestionali (e.g. obblighi di manutenzione) e di investimento (compresa la loro remunerazione) delle imprese sono disciplinati nel contratto di concessione.
- L'istituzione di ente/processo regolatorio preposto al calcolo delle tariffe non è necessario.

Caratteristiche

- Questo modello prevede la competizione per il mercato e, a livello teorico, se il processo di selezione è competitivo:
 - L'impresa con i costi più efficienti vince e diviene assegnataria della concessione.
 - Il concessionario applica prezzi orientati ai costi (e.g. costi medi).
 - La qualità del servizio può essere garantita a pre-determinati (dal concedente) livelli.

Considerazioni sui modelli di organizzazione nel contesto dei servizi idrici

- I modelli illustrati sono stilizzati. L'assetto proprietario e le responsabilità gestionali sono, nella prassi organizzativa, articolate diversamente da quanto previsto nei modelli (ad esempio, un'impresa pubblica potrebbe essere sottoposta a regolazione economica).
- La differenza fra i modelli di regolazione e di *franchise* tende a sfumare quando il *franchise* ha durata di medio-lungo periodo (15-25 anni). In questo caso subentra la necessità di:
 - Prevedere processi di revisione delle tariffe alla luce delle mutate (rispetto alla stipula del contratto di gestione) circostanze gestionali, l'evoluzione dei costi e della domanda.
 - Istituire un'agenzia regolatoria per la supervisione di tali processi.
- L'esperienza dell'organizzazione dei servizi idrici in Europa mostra inoltre:
 - La coesistenza dei diversi modelli. Ad esempio, si possono avere nello stesso stato (i) proprietà e gestione pubblica in alcuni ambiti territoriali e (ii) in altre aree territoriali proprietà pubblica e gestione privata.
 - Modelli organizzativi ibridi. Ad esempio, si possono avere dei modelli organizzativi caratterizzati da imprese idriche con proprietà mista pubblica/privata.

-
- Modelli organizzativi dei servizi idrici

- Esempi: Inghilterra e Galles, Francia, Germania.

- Conclusioni

-
- Esempi: Inghilterra e Galles.

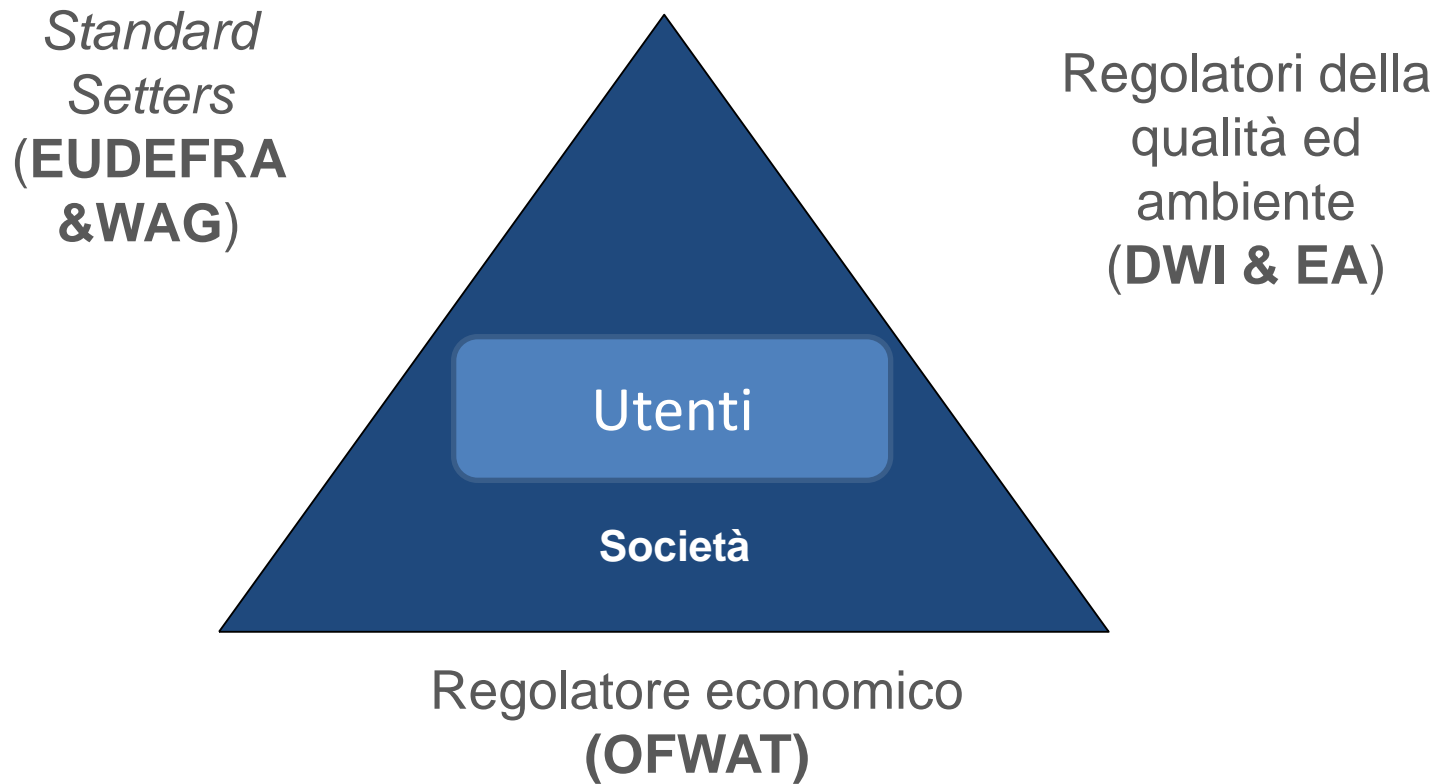
L'industria dell'acqua in Inghilterra e Galles

- **L'industria fu privatizzata nel 1989 in monopoli verticalmente integrati:**
 - Tutte le funzioni (ad esempio, adduzione, trattamento trasporto/distribuzione e vendita) sono effettuate da un solo operatore.
- **A venti anni dalla privatizzazione**
 - Ci sono stati operazioni di M&A che hanno consolidato il mercato riducendo le principali società a 21 nell'idrico e 10 nel servizio di fognatura.
 - La possibilità per nuovi entranti di competere in particolare per i grandi clienti industriali (con consumi in eccesso di 50 ML pa) ha avuto un successo parziale (esistono 6 imprese locali e 7 licenze per la vendita dei servizi).

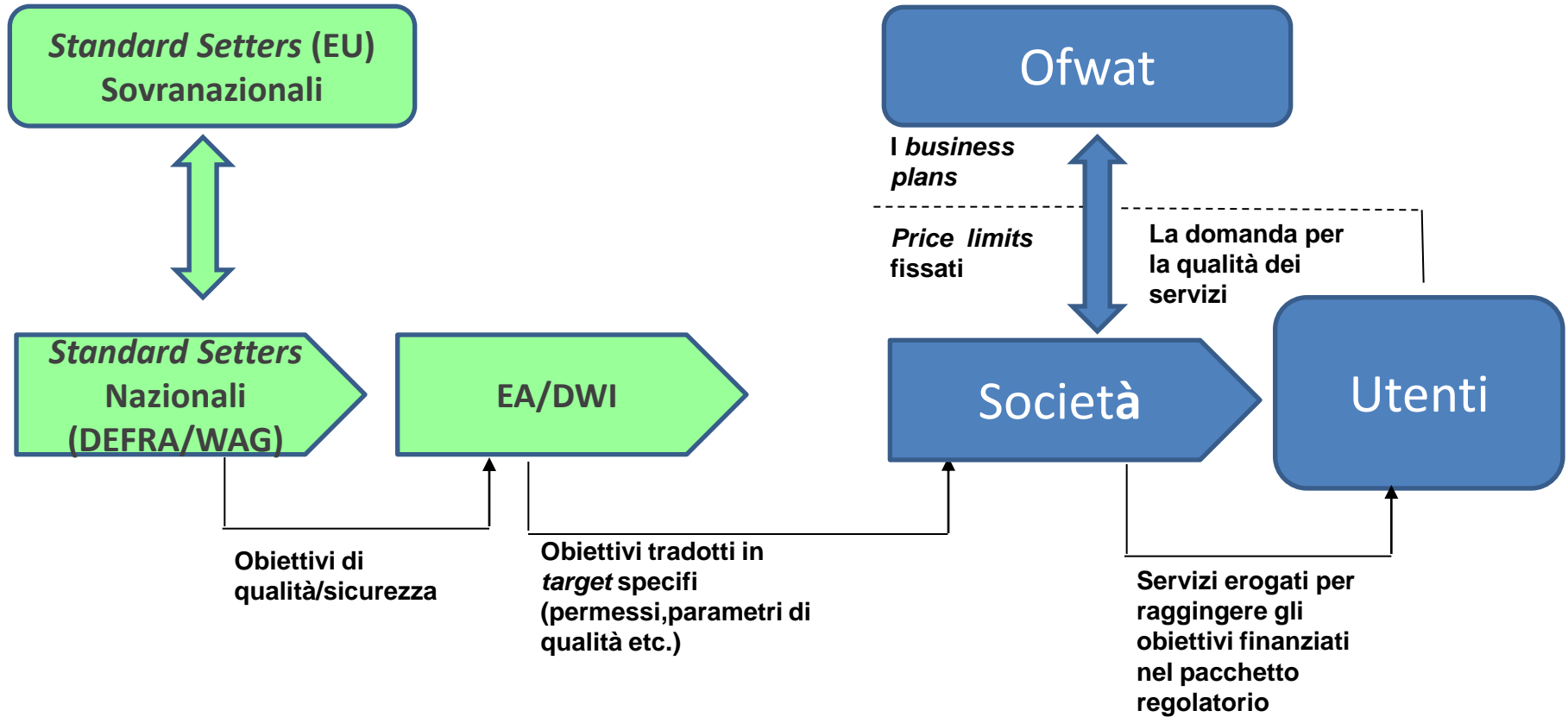


L'industria dell'acqua in Inghilterra e Galles è ancora caratterizzata da monopoli regionali verticalmente integrati che, in quanto tali, sono soggetti a regolazione economica

Il *framework* regolatorio in Inghilterra e Galles: gli attori



Il *framework* regolatorio in Inghilterra e Galles: il processo



Gli strumenti regolatori di Ofwat

Livello di servizio

OPA

Serviceability
Assessment

Guaranteed
Standards

Gli investimenti

Quality
programme

Supply
Demand
Balance

Common
Framework
and AMA

Cost Benefit
Analysis

Analisi dell'efficienza

CIS

Cost Base

Comparative
efficiency

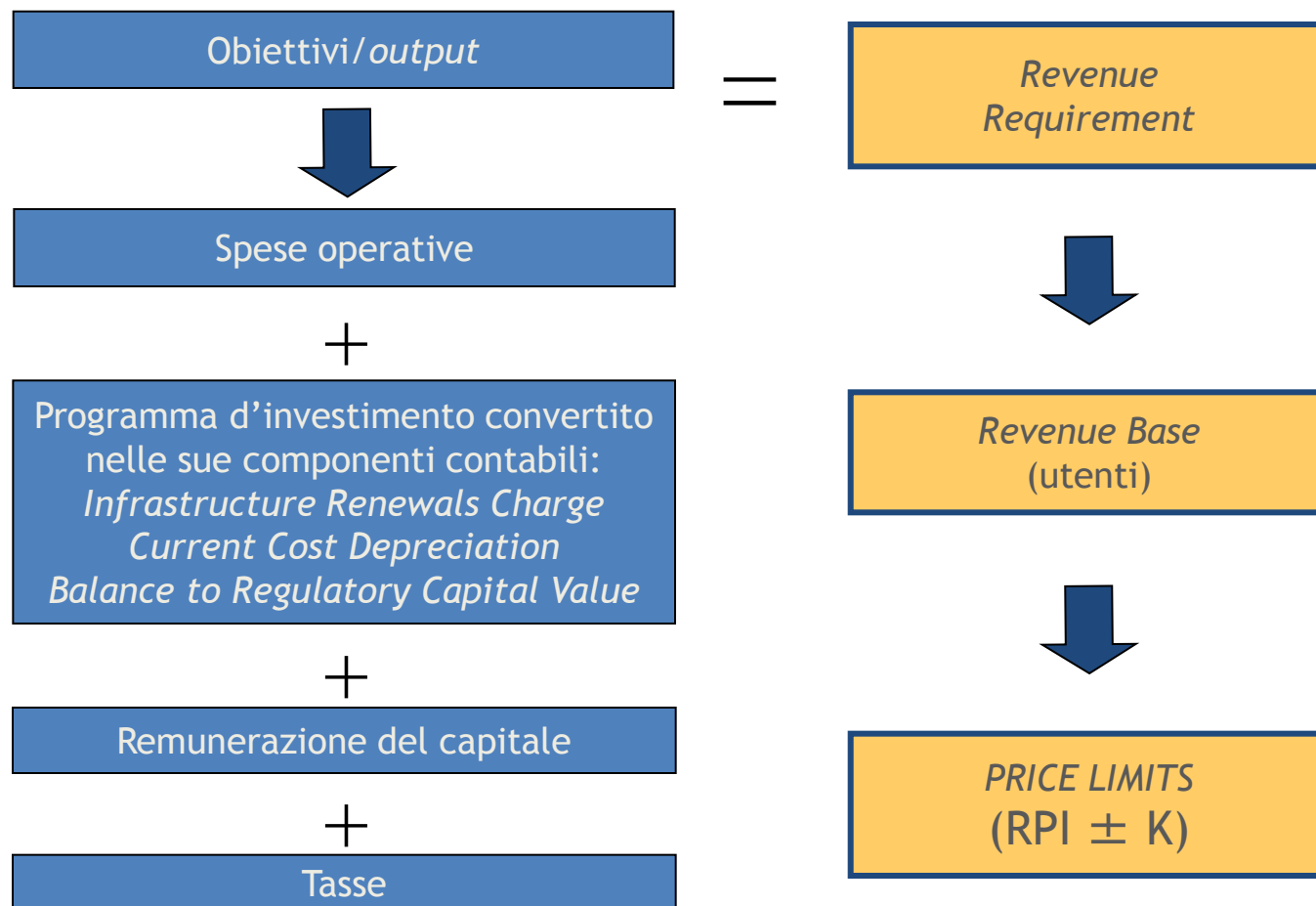
Raccolta dati

Principal
statement

June returns

Regulatory
accounts

Politiche tariffarie: il *price cap* di Ofwat



-
- Esempi: Francia.

L'industria dell'acqua in Francia (*)

- L'industria è caratterizzata da circa 37 mila municipalità con la responsabilità dell'erogazione dei servizi di acquedotto e di fognatura.
- Nel corso del tempo tali municipalità si sono consolidate e le aree per l'erogazione del servizio idrico sono circa 29 mila di cui:
 - Circa 12 mila sono aree di erogazione dei servizi di acquedotto.
 - Circa 17 mila quelle di fognatura.
- Le imprese private hanno un ruolo preponderante nella gestione degli *asset*, la cui proprietà è detenuta in larga parte dalle municipalità.

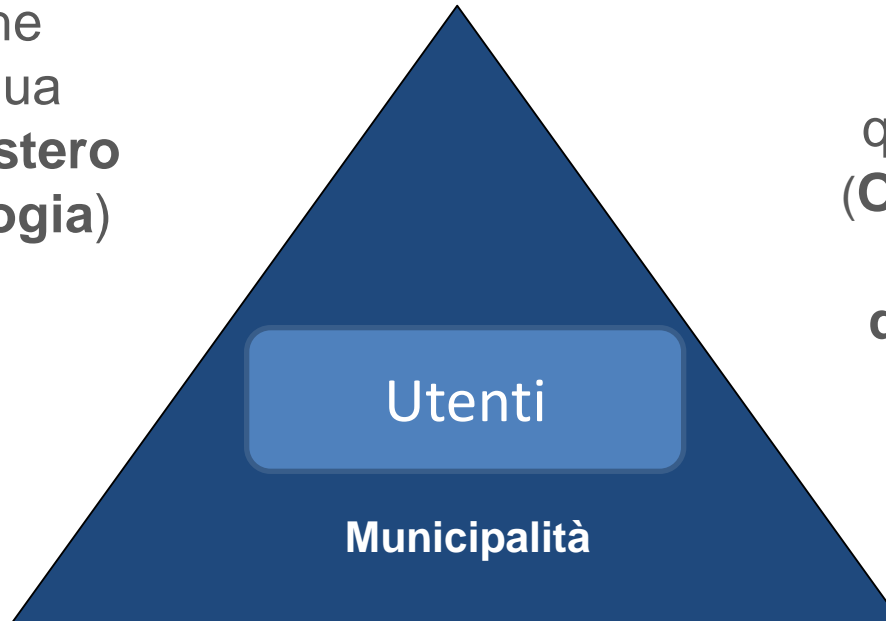


In Francia si è dunque adottato principalmente un modello di competizione per il mercato

(*) I dati riportati in questa *slide* sono tratti da *International office for water (2009), Organisation of water management in France.*

La politica dell'acqua in Francia: gli attori e ruoli

Politiche
dell'acqua
(**EU, Ministero
dell'ecologia**)



Municipalità

Imprese private

Regolatori della
qualità ed ambiente
(**ONEMA, Autorità di
bacino, Agenzie
dell'acqua, organi
dipartimentali e
prefetti**)

Il servizio idrico in Francia: modelli organizzativi

Livello di partecipazione dei privati

Contratti delega

Contratti gestionali

- **Concessioni (*concession*):**

- La società ha piena responsabilità gestionale, manutentiva e degli investimenti
- Le tariffe vengono riscaldate dall'impresa
- L'impresa corrisponde una somma per l'uso degli *asset* esistenti

- **Contratti di *lease* (*affermage*):**

- La società ha piena responsabilità gestionale e manutentiva. Gli investimenti vengono fatti dalle municipalità
- Le tariffe vengono riscaldate dall'impresa
- L'impresa corrisponde una somma per il finanziamento degli investimenti e uso degli *asset* esistenti

- **Contratti di gestione (*regie interessee*):**

- L'allocatione delle responsabilità fra le società di gestione e municipalità sono analoghe alla *gerance*
- Il pagamento delle attività svolte dalla società di gestione non è garantito (come nella *gerance*) ma è determinato dalla performance conseguita
- Le tariffe vengono riscaldate dalla municipalità

- **Contratti di gestione (*gerance*):**

- La municipalità ha il controllo delle infrastrutture ed è responsabile per gli investimenti ed il loro finanziamento
- Preserva alcuni compiti di manutenzione e gestione
- La società è responsabile per le operazioni e parte della gestione
- Le tariffe vengono riscaldate dalla municipalità

Il servizio idrico in Francia: gli strumenti regolatori(*)

- **Non sussiste un regolatore (economico) formalmente istituito.**
- **L'autorità per la concorrenza supervisiona i processi di gara per l'assegnazione di una delle forme di contratto e verifica che:**
 - Non vi sia stata discriminazione nei confronti dei partecipanti
 - Siano stati utilizzati dei criteri oggettivi nella selezione di un concorrente
 - Il processo di preparazione della gara sia stato adeguatamente pubblicizzato
- **L'autorità pubblica che stipula il contratto può:**
 - Scrutinare i libri contabili
 - Verificare la qualità dei servizi, in particolare il rispetto della normativa sanitaria ed ambientale
- **L'inadempienza da parte del gestore può determinare sanzioni finanziarie o la cessazione del contratto**

(*) Gli strumenti illustrati in questa *slide* si riferiscono ai contratti delega.

Politiche tariffarie in Francia: l'acqua paga per l'acqua

Via contrattuale

- Il contratto stabilisce le modalità di aggiornamento annuale dei prezzi
 - tramite indicizzazione
 - al netto di miglioramenti di efficienza
- I contratti possono prevedere modalità di rinegoziazione per:
 - Variazioni delle condizioni economiche (e.g., costo degli fattori della produzione)
 - Variazioni delle condizioni regolatorie (nuovi adempimenti)

Revisione periodica

- Basata su un calcolo di tipo *cost-plus*, tiene in considerazione:
 - Costi incorsi (operativi e di capitale)
 - Potenziali cambiamenti prospettici
- La revisione può avvenire con scadenza annuale

L'obiettivo è garantire l'equilibrio finanziario delle parti del contratto di *lease/concessione*.

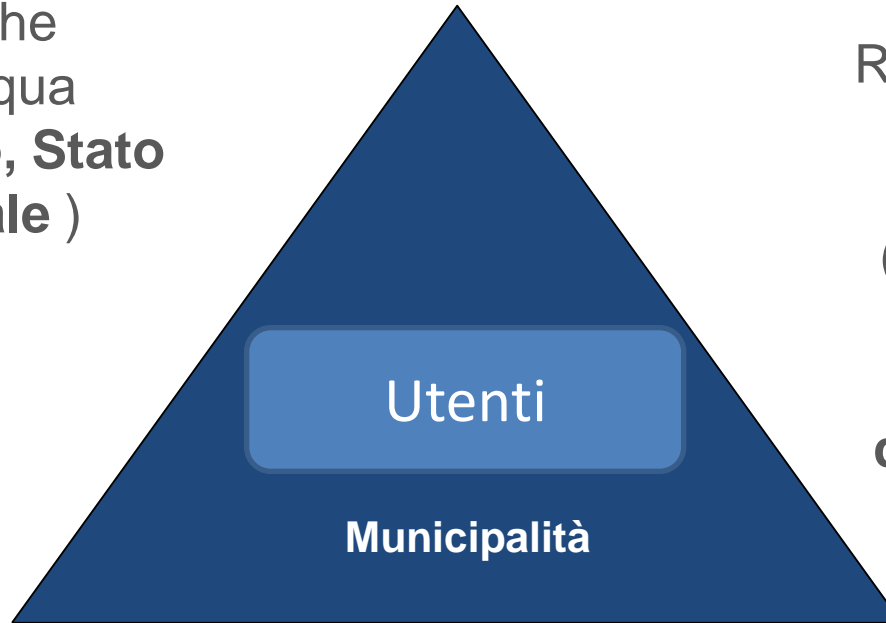
-
- Esempi: Germania.

L'industria dell'acqua in Germania

- **L'industria è molto frammentata**
 - Circa 6400 imprese preposte all'erogazione dei servizi di acquedotto
 - Circa 7000 mila perposte all'erogazione dei servizi di fognatura
- **Esiste una molteplicità di modelli organizzativi**
- **Le imprese private hanno un ruolo:**
 - Nel partenariato pubblico-privato che caratterizza la proprietà e gestione di alcune imprese (privatizzazione mista)
 - Per via contrattuale (privatizzazione materiale)

La politica dell'acqua in Germania: gli attori e ruoli

Politiche
dell'acqua
(**EU, Stato, Stato
Federale**)



Regolatori della
qualità ed
ambiente
(**Agenzia per
l'acqua
nazionale,
distrettuale e
locali**)

Imprese private, pubbliche e
pubblico/private

Il servizio idrico in Germania: modelli organizzativi

	Tipologia	Caratteristiche	Acquedotto Peso (% dell'acqua distribuita)-2005	Fognatura Peso (% popolazione servita)-2005
Imprese di diritto pubblico	Dipartimento municipale	Entità interna alla municipalità	1%	15%
	Agenzia municipale semi-autonoma	Entità separata contabilmente ma non legalmente dalla municipalità	4%	36%
	Agenzia inter-municipale	Entità costituita dalla collaborazione di alcune municipalità	15%	28%
	Associazioni dell'acqua e del suolo	Entità costituita dalla collaborazione di alcune municipalità ed altri soggetti utilizzatori dell'acqua	16%	
	Istituzioni pubbliche	Imprese con proprietà e gestione statale		17%
Imprese di diritto privato	Imprese pubbliche	Imprese con proprietà e gestione statale	19%	
	Imprese municipali	Entità separata contabilmente e legalmente dalla municipalità	14%	
	Partenariato pubblico-privato	Società miste pubblico-privato che detengono la proprietà degli asset	25%	
	Altre forme organizzative	Asset privati	6%	4%

Elaborazione da BDEW et al. (2008) Profile of the German water industry 2008.

- I servizi di acquedotto sono forniti per lo più da società di diritto privato, con un ruolo preponderante delle società miste
- I servizi di fognatura sono forniti quasi esclusivamente da società di diritto pubblico

Il servizio idrico in Germania: gli strumenti regolatori

- **Non sussiste un regolatore (economico) formalmente istituito**
- **Le tasse/tariffe delle *utility* comunali sono controllate a livello locale dal consiglio comunale:**
 - Le autorità per la competizione hanno supervisione della tariffazione da parte di enti di diritto privato
 - Per la tariffazione da parte di enti di diritto pubblico è prevista la supervisione da parte dei tribunali amministrativi con procedimenti avviati su iniziativa degli utenti
- **Per le società di diritto privato, specialmente nel caso dei partenariati pubblico-privato il controllo che la tariffazione non sia a livelli monopolistici avviene tramite:**
 - la diretta partecipazione delle autorità municipali nel *board*.
 - una comparazione dei livelli tariffari e l'allineamento ai *benchmark* (tali procedimenti sono mezzi a disposizione delle autorità per la competizione).

Politiche tariffarie in Germania

- **Principi fondanti:**

- Principio dell'equivalenza, ovvero i prezzi non possono eccedere significativamente il valore percepito dagli utenti (monitorare il livello di soddisfazione degli utenti)
- Copertura dei costi
- Divieto di costi superiori alle previsioni
- Preservare il valore operativo degli asset (Operating Capital Maintenance-?-)
- Orientamento ai costi delle tariffe per classi/gruppi di utenti (ad esempio, commerciale/residenziale)
- Distinzione tra le tariffe di fognatura e raccolta delle acque meteoriche di dilavamento
- Considerare la struttura dei costi (*capex* e *opex*) nel determinare le tariffe a due parti (fisso e volumetrico)
- Garantire un'adequata remunerazione del capitale.

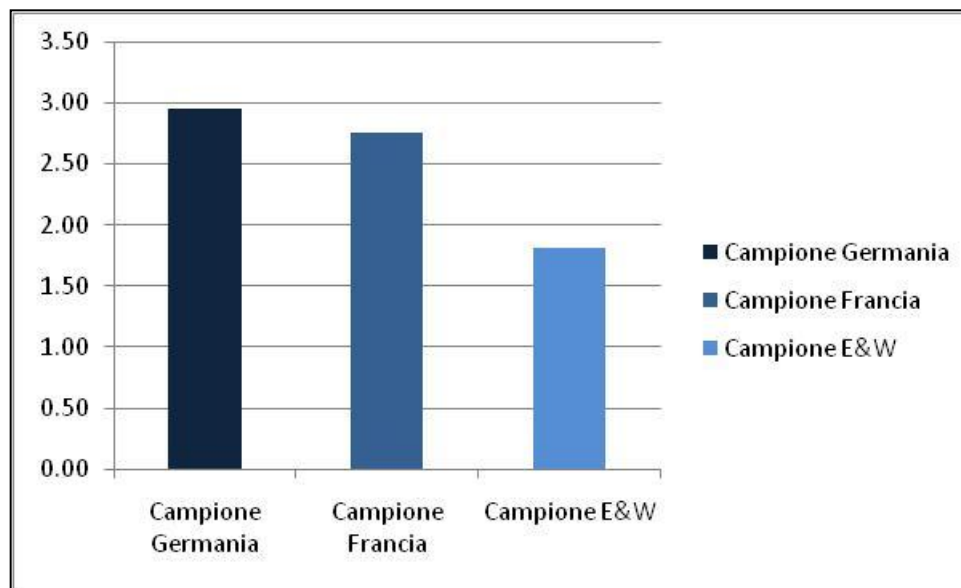
-
- Modelli organizzativi dei servizi idrici
 - Esempi: Inghilterra e Galles, Francia, Germania.

- Conclusioni

Sintesi delle forme di organizzazione nei tre Paesi analizzati

	Oggetto	Inghilterra e Galles	Francia	Germania
Ruolo dei privati	Partecipazione del privato alla gestione	✓	✓	✓
	Partecipazione del privato alla proprietà	✓	✗	✓
Politiche dell'acqua/regolazione	Regolazione sociale/ambientale	✓	✓	✓
	Regolazione economica	✓	✗	✗
	Controllo contrattuale	✗	✓	✓
	Altri strumenti regolatori	✓	✓	✓
Tariffe	Recupero/orientamento ai costi	✓	✓	✓

Costi di produzione/distribuzione/fornitura acquedotto/fognatura (un esempio)



Fonte: Rielaborazione dati GWI 2009 Tariff survey e OECD PPP 2009

- I costi della filiera per la fornitura di servizi di acquedotto e fognatura (calcolato a PPP) per un campione di città nei tre Paesi indicano
 - Un livello di costo unitario piu' elevato in Germania, poi la Francia e quindi l'inghiltera e Galles (E&W)

Considerazioni finali

- Questa presentazione ha ad oggetto i diversi modelli organizzativi della gestione dei servizi idrici in Inghilterra e Galles, Francia e Germania.
- L'Inghilterra e la Francia sono più vicini ai due modelli teorici illustrati ed utilizzati in altri contesti (industrie/mercati):
 - L'Inghilterra è caratterizzata da una vera e propria industria privata (proprietà privata degli asset) e da una regolazione economica.
 - La Francia ha scelto un percorso di coinvolgimento del privato tramite contratto (gestionale o delega). Gli strumenti regolatori utilizzati fanno leva principalmente sulle clausole contrattuali.
- Potenzialmente alcuni aspetti di tali modelli sono utilizzabili in altri contesti.
- Il modello tedesco introduce un elemento di novità rispetto ai due modelli inglese e francese: l'uso diffuso del partenariato pubblico e privato per i servizi di acquedotto.
- Il modello tedesco ed in particolare i suoi strumenti di controllo regolatorio sono legati al contesto e all'approccio di *governance* tipico della Germania, questo rende la sua applicabilità in altri contesti difficile.

Un confronto internazionale tra le esperienze di regolazione

Torino, 9 Giugno 2010

Giordano Colarullo

giordano@icsconsulting.co.uk