



ASTRID - Gruppo di lavoro su “Liberalizzazione delle utilities, riforma della regolazione e politica industriale”

Nota per il Sottogruppo “Acqua, servizi ambientali e rifiuti”

ALCUNE PROPOSTE PER FAVORIRE IL RIASSETTO INDUSTRIALE E ISTITUZIONALE E LA LIBERALIZZAZIONE NEL SETTORE IDRICO.

(Testo provvisorio - 20 ottobre 2005)

di **LAURA CAVALLO**

Note per la discussione a integrazione del quadro descrittivo delle problematiche del settore di Bruno Spadoni.

Proposte:

1. Per migliorare il contesto di mercato e superare la frammentazione è necessario:
 - a) Accelerare il completamento del percorso previsto dalla legge Galli;
 - b) valutare la possibilità di rivedere le delimitazioni degli ATO eventualmente riducendo il loro numero;
 - c) stabilire un preciso sistema di regole e incentivi per la transizione verso una maggiore apertura dei mercati.

2. Per introdurre concorrenzialità nel settore idrico è necessario:
 - a) a regime, utilizzare procedure di affidamento basate sul confronto competitivo (gare);
 - b) disegnare regole di gara coerenti e un sistema di incentivi o vincoli volti ad introdurre con successo le procedure competitive.
 - c) definire una cornice normativa e istituzionale certa che preveda un'Autorità di Regolazione nazionale indipendente con un ruolo centrale nel rispetto dei compiti attribuiti alle Autorità d'ambito;

3. Per migliorare la qualità, l'efficienza e la tutela dell'ambiente è opportuno:
 - a) rivedere il sistema tariffario, modificando il metodo normalizzato o rinunciando al metodo e prevedendo i criteri generali per la determinazione delle tariffe nella disciplina che istituisce l'Autorità di regolazione per le risorse idriche e i rifiuti..
 - b) attribuire all'Autorità di regolazione nazionale poteri in materia tariffaria articolando e coordinando questi poteri con quelli delle Autorità d'ambito.
 - c) rafforzare lo strumento dei contratti di servizio (o convenzioni) tra Autorità d'ambito e gestori.

- d) attribuire poteri di controllo e di verifica più stringenti all'Autorità per le risorse idriche e per i rifiuti e alle Autorità d'ambito e coordinando i rispettivi ruoli.

1. Migliorare la struttura di mercato e superare la frammentazione

a) Accelerare il completamento del percorso previsto dalla legge Galli

Nonostante la Legge Galli abbia avuto una significativa accelerazione negli ultimi 3 anni grazie a una volontà politica e grazie al fatto che l'assegnazione dei Fondi Strutturali europei era legata alla presentazione dei Piani di Ambito e ad una certa corsa agli affidamenti diretti, al 2004 solo 38 ATO (che rappresentano circa il 51% della popolazione) dei 91 previsti sul territorio nazionale, oramai quasi tutti insediati, hanno completato il processo e proceduto all'affidamento del servizio.

b) Valutare la possibilità di rivedere le delimitazioni degli ATO eventualmente riducendo il loro numero.

Una volta completato il processo di insediamento degli ATO e affidamento del servizio, la numerosità degli ATO previsti potrebbe non essere idonea a rispondere alle esigenze di ristrutturazione del settore e a risolvere le difficoltà dovute alla frammentazione anche sotto il profilo regolatorio. In Gran Bretagna, dove la liberalizzazione nel settore è molto avanzata e la situazione prima della riforma presentava notevoli analogie con quella italiana (frammentazione, necessità di raggiungere economie di scala, separazione tra gestione e governo, miglioramento del servizio e necessità di fare forti investimenti, sistema di tariffazione), vi sono ad oggi circa 10 water authorities e operano circa 30 aziende private. L'Italia conterà a regime quasi 100 gestori che opereranno all'interno di ogni ATO e saranno sottoposti ad un eguale numero di autorità territoriali. Gli ATO sono già stati definiti dalle Regioni, in ottemperanza a quanto predisposto dalla legge Galli (uniche eccezioni le province autonome di Trento e Bolzano e il FriuliV.G.), con normative regionali molto differenziate e spesso contraddittorie. Il risultato è che nella maggior parte dei casi gli ATO riproducono i confini provinciali e in alcuni casi regionali, e che la dimensione degli ATO è estremamente variabile, con punte che vanno da 48.000 abitanti (in Veneto) a oltre 4 milioni di abitanti (ATO unico Pugliese). Le Autorità di Ambito Territoriale Ottimale (AATO) che avranno poi la titolarità del servizio possono scegliere come forma organizzativa il consorzio o la convenzione; quest'ultima è stata preferita in 46 ATO.

c) Disegnare un percorso di transizione verso una maggiore apertura dei mercati regolato e stabilire un preciso sistema di regole e incentivi.

Un modo per facilitare la transizione potrebbe essere quello di consentire l'affidamento diretto solo come regime transitorio per favorire la ristrutturazione in vista delle gare, per un periodo definito e subordinato alla presentazione, da parte

dell'ATO, di un programma di ristrutturazione articolato nelle modalità, nei tempi e negli obiettivi.

Una corretta impostazione e gestione del periodo di transizione dal monopolio all'apertura del mercato è fondamentale a garantire il successo della liberalizzazione. I costi di transazione che gravano sulla regolazione quando si passa dall'affidamento diretto alla gara sono molto elevati e, soprattutto nella fase iniziale, possono essere superiori ai potenziali miglioramenti di efficienza del servizio consentiti dalla liberalizzazione. Infatti, da un lato, allo stato attuale in molte realtà territoriali non esistono ancora le premesse per significativi miglioramenti di efficienza; dall'altro il quadro normativo, istituzionale e regolatorio si deve rafforzare e adeguare a rivestire il nuovo ruolo ad esso attribuito dalla liberalizzazione e gestire le nuove responsabilità.

Dove il contesto di mercato non sia ancora pronto per i motivi più volte richiamati, il soggetto gestore avrà il difficile ruolo di ricondurre a sé l'insieme frammentato delle gestioni in essere, predisporre progetti di sviluppo e di investimento adeguati e recuperare i ritardi nel conseguimento degli obiettivi ambientali. A fronte di tale sforzo imprenditoriale e economico, tale gestore avrebbe prospettive di redditività poco allettanti a causa di un regime normativo ancora incerto e tariffe non adeguate alle esigenze di produzione e molto più basse dei livelli europei.

Il regolatore avrà invece il difficile compito di garantire che il servizio venga gestito nel rispetto degli obiettivi di pubblico interesse in termini di efficienza, equità, qualità e rispetto dell'ambiente senza avere il controllo diretto della gestione. Per abbassare i costi della regolazione è necessario migliorare la definizione dei meccanismi e delle procedure di gara, la qualità dei Contratti di servizio, la specificazione dei rapporti contrattuali, e prevedere adeguati meccanismi di verifica e poteri di controllo e di sanzione e eventualmente costituire una Autorità di regolazione nazionale.

Proposta:

- Per questi motivi, e considerando che almeno nella fase iniziale è prevedibile il largo ricorso a finanziamenti pubblici, potrebbe essere più semplice e più efficace attribuire le responsabilità e l'onere di gestire la fase iniziale della ristrutturazione ad un soggetto pubblico con affidamento diretto piuttosto che selezionare un gestore mediante gara. E' importante però disegnare un meccanismo normativo e istituzionale in grado di garantire che tale affidamento rappresenti una misura temporanea, una fase di passaggio volta a favorire la maturazione dei presupposti per la liberalizzazione. Per assicurare la transitorietà dell'affidamento diretto e circoscrivere tale forma di gestione solo ai casi in cui è effettivamente necessario si potrebbe subordinare la possibilità di affidamento diretto del servizio alla presentazione, da parte dell'ente locale che intende seguire la via della transizione:
 - o di una descrizione dettagliata e rigorosa dei presupposti di convenienza economica o di arretratezza gestionale e strutturale che giustificano una dilazione nei tempi di apertura del mercato

- o di un programma pluriennale recante politiche volte a promuovere l'apertura del mercato con l'indicazione degli strumenti e le misure di attuazione di tale programma.

Il periodo di affidamento dovrebbe comunque essere circoscritto ai tempi necessari a predisporre le condizioni per un'efficace apertura del mercato e coerente con il programma presentato dall'ente.

L'Autorità sulle risorse idriche e sui rifiuti potrebbe essere il soggetto preposto a controllare l'esistenza dei presupposti per l'affidamento diretto, valutare la consistenza dei programmi di transizione elaborati dagli enti locali e la loro coerenza con gli obiettivi di apertura del mercato, definire un periodo di affidamento circoscritto, commisurato ai tempi necessari a predisporre le condizioni per una efficace apertura del mercato e coerente con il programma di ristrutturazione presentato dall'ente, monitorare il rispetto di tali programmi. Il compito di "regolare la transazione" attribuito all'Autorità per le risorse idriche e i rifiuti, apparentemente aggiuntivo rispetto ai compiti caratteristici delle Autorità di regolazione, sembra in realtà coerente con il compito dell'Autorità di promuovere la concorrenza e quindi dettare e monitorare le condizioni "ex ante" per l'effettiva apertura del mercato. Il Direttore Generale (DG) dell'OFWAT, l'ente che si occupa della regolamentazione economica del settore idrico in Inghilterra e Galles, in base alla legge del 1989 e in subordine rispetto ai compiti principali ha quello di <<facilitare lo sviluppo della concorrenza fra le società esistenti e potenziali>>. Tale compito sicuramente si esplica attraverso la gestione e il disegno delle gare ma anche attraverso misure in grado di favorire la partecipazione alle gare di un numero di imprese maggiore rispetto a quello esistente nell'immediato, per favorire una reale competizione "per" il mercato. Rientrano in tali misure la promozione e la valutazione di congruità dei piani di ristrutturazione cui è subordinato l'affidamento in house.

□ Parallelamente, sarebbe opportuno prevedere idonei incentivi agli enti locali e alle imprese che aggregano e fondono aziende di pubblica utilità e agli enti locali che affidano i servizi attraverso gare con procedure a evidenza pubblica. Gli incentivi alle imprese potrebbero essere di natura fiscale. Tuttavia le misure fiscali per dare efficacia all'incentivo dovrebbero avere una dimensione adeguata e sufficientemente incisiva, risultando così molto onerose per le finanze pubbliche oltre ad avere una grande probabilità di ricadere tra gli aiuti di Stato. Incentivi agli enti locali si potrebbero ipotizzare in termini di deroghe al tetto alla crescita degli investimenti previsto dal patto di stabilità interno.

2. Per introdurre concorrenzialità nel settore idrico è necessario:

a) A regime, utilizzare procedure di affidamento basate sul confronto competitivo (gare).

La possibilità di introdurre con successo elementi concorrenziali nel settore idrico è solo una questione di tempo. In presenza di un contesto di mercato, regolatorio e istituzionale adeguato, i benefici della liberalizzazione sarebbero superiori ai costi della regolazione.

Solo nel periodo transitorio:

1. L'affidamento "in house" sarebbe una soluzione non solo possibile, ma anche auspicabile per favorire la preparazione del un contesto infrastrutturale e di mercato per il passaggio alle gare.

2. Va approfondita la possibilità di mantenere anche l'affidamento a società mista con gara per la scelta del socio privato. La formula del partenariato pubblico-privato (PPP) è stata fino ad ora nettamente prevalente rispetto alle altre, essendo stata scelta in 25 casi su 38. I risultati, per quanto molto diversificati, non sembrano positivi. Il criterio di gara prevalente è stato quello della massima entrata patrimoniale per l'ente pubblico concedente e le soluzioni di governance non risolvono il conflitto di interessi dei comuni che sono al tempo stesso regolatori e proprietari né sembrano incentivare l'apporto di capacità manageriali nella gestione. Tuttavia, ferma restando la necessità di valutare sotto il profilo giuridico la validità di tale procedura di affidamento e la sua conformità con la normativa europea, la società mista presenta elementi di interesse e profonde analogie con il venture capital. I partenariati pubblico-privato sono largamente utilizzati nei grandi progetti infrastrutturali e nella fornitura di servizi pubblici e la consapevolezza del ruolo importante che questi possono avere per la crescita dell'economia comunitaria ha spinto anche la Commissione europea ad avviare nel 2004 una procedura di consultazione su questi temi il cui rapporto finale è stato pubblicato di recente. Data la complessità del fenomeno tuttavia, i risultati del rapporto non sono conclusivi e si prevedono step successivi¹. Naturalmente, è fondamentale garantire criteri di regolazione e un meccanismo di gara in grado di assicurare una corretta competizione tra concorrenti e una maggiore trasparenza nella selezione dei partner privati, per valorizzare gli aspetti "virtuosi" della società mista (in particolare apporto di capitale di rischio che nella fase di transizione è fondamentale a colmare il forte arretrato di investimenti senza gravare solo sulla finanza pubblica e le tariffe; apporto di nuove competenze e capacità manageriali) e impedire quelli "viziosi".

- Un'Autorità nazionale preposta alla regolazione tariffaria e della qualità dei servizi potrebbe eliminare la distorsione rappresentata dal duplice ruolo dei comuni.
- La transitorietà della società mista come forma di gestione, renderebbe limitata nel tempo e alla fase di "start up" (per usare la terminologia del venture capital) la possibilità del socio privato di appropriarsi di

¹ La Commissione delle Comunità Europee ha pubblicato di recente un rapporto sui risultati della procedura di consultazione sulla base della pubblicazione del libro verde (COM 2004/327) sul partenariato pubblico-privato e al diritto comunitario degli appalti e delle concessioni. I risultati del rapporto non sono tuttavia conclusivi e la Commissione dovrebbe entro la fine del 2005 emanare una comunicazione sugli steps successivi.

rendite monopolistiche. La prospettiva di partecipare successivamente alla gara per l'affidamento del servizio incentiverebbe una gestione virtuosa della società.

b) regole di gara coerenti e un sistema di incentivi o vincoli volti ad introdurre con successo le procedure competitive.

Oltre a favorire un sistema di transizione incentivante per accelerare il completamento della Galli e superare la frammentazione, è opportuno costruire un quadro regolatorio attento anche nel disegnare e costruire le gare e i piani di gara. Infatti, oltre al problema della scarsità di imprese in grado di competere per l'affidamento del servizio non è da sottovalutare quello della scarsa appetibilità delle gare, dovuta in larga parte alle poco accattivanti condizioni economiche e contrattuali dei piani assunti come base di gara². E' fondamentale che le gare siano disegnate in modo da far emergere non solo il livello di partenza della tariffa all'utenza (con il rischio di orientare la gara al ribasso e di disincentivare la partecipazione alle gare³) ma anche la qualità del servizio, il rispetto delle risorse naturali e ambientali, il piano di investimenti e la sua coerenza con gli obiettivi di miglioramento qualitativo del servizio. La gara non deve contenere condizioni inagibili o volte a favorire l'incumbent, ma deve essere in grado di selezionare i gestori sulla base della loro capacità di proporre assetti organizzativi e modelli tecnologici in grado di rispondere agli obiettivi pubblici indicati dal soggetto di governo nelle forme più efficaci ed efficienti. L'assetto istituzionale e regolatorio deve poi essere in grado di controllare che la gestione del servizio sia conforme a quanto previsto in sede di gara, attraverso il contratto di servizio, che se ben disegnato consente di fissare gli standard definiti in sede di gara e allo stesso tempo di conferire flessibilità ai termini del rapporto e di adeguare la regolazione all'evoluzione del contesto locale, della tecnologia e degli assetti di mercato e opportuni poteri di verifica e sanzionatori.

Il compito di promuovere la competitività del mercato definendo un quadro di regole e criteri omogenei per le gare a livello nazionale dovrebbe essere attribuito all'Autorità centrale. Tali criteri dovrebbero valorizzare la componente imprenditoriale dei partecipanti e massimizzare il loro numero e evitare:

- ❑ Che le gare vadano deserte senza dover abbassare a livelli pericolosi le soglie relative ai requisiti di partecipazione;
- ❑ Che si instauri un meccanismo di selezione avversa;
- ❑ Che si ripeta la necessità di rinegoziare l'offerta a gara conclusa e con il solo soggetto aggiudicatario (prassi oramai molto diffusa e legittimata dal DM 22/11/01 che andrebbe opportunamente modificato).

² Delle 21 gare bandite 15 (oltre il 70%) avevano un solo o nessun partecipante e 12 sono state dichiarate deserte.

³ Peraltro l'obiettivo di contenere le tariffe che spesso si riflette in questi piani, a fronte di un consenso politico che non sembra giustificato neanche da motivi economici (il peso delle tariffe idriche sull'inflazione è impercettibile e i livelli tariffari molto più bassi della media europea) ha ricadute negative e effetti distorsivi sulla qualità del servizio, i piani di investimento, il rispetto dell'ambiente e il risparmio idrico.

c) una cornice normativa e istituzionale certa che preveda un'Autorità di Regolazione nazionale indipendente con un ruolo centrale nel rispetto dei compiti attribuiti alle Autorità d'ambito.

Si ritiene fondamentale istituire un'Autorità di regolazione indipendente nazionale per il servizio idrico e dei rifiuti (ARIR?). Una simile Autorità opera con successo in UK, dove la liberalizzazione è ad uno stadio molto più avanzato, le imprese sono state privatizzate e il sistema di regolazione già sperimentato. Un'Autorità indipendente non dovrebbe sostituire le Autorità di regolazione locali, che hanno un ruolo fondamentale grazie alla loro maggiore conoscenza e sensibilità delle peculiarità specifiche del settore o dell'area servita. Tuttavia, un raccordo centrale dell'attività di regolazione a livello nazionale permetterebbe, grazie a una maggiore visione d'insieme e possibilità di confronto, di formare un disegno regolatorio più organico e di definire linee comuni e un coordinamento dell'attività degli enti locali e di:

- ❑ dare coerenza e unitarietà all'attività dei diversi regolatori, evitando che situazioni analoghe vengano trattate in maniera difforme;
- ❑ sfruttare le economie di scala nelle attività regolatorie in cui queste sono presenti;
- ❑ garantire il coordinamento tra l'attività di regolazione nazionale con quella svolta a livello europeo nella prospettiva di una sempre maggiore integrazione dei mercati.
- ❑ Contribuire a superare i conflitti di interesse cui inevitabilmente sono soggette le autorità locali nei confronti dei soggetti gestori.

L'opportunità e la necessità di istituire una autorità di regolazione nazionale per il settore idrico è ormai ampiamente riconosciuta. Lo stesso Decreto di attuazione della delega ambientale che si riferisce al Sistema Idrico Integrato si muove nella direzione giusta quando predispose, all'art. 106, l'Istituzione di una *Autorità di Vigilanza sulle Risorse Idriche e sui Rifiuti*.

Tale Autorità tuttavia non assume la connotazione di un'Autorità di regolazione indipendente. Un'autorità indipendente è un'amministrazione pubblica che prende le proprie decisioni in base alla legge istitutiva e ai propri procedimenti e regolamenti e dotata di un elevato grado di autonomia nei propri giudizi e valutazioni rispetto all'esecutivo. L'Autorità di Vigilanza sulle Risorse Idriche e sui Rifiuti viene invece istituita dalla "ridenominazione" e assorbimento delle funzioni già assegnate al Comitato per la Vigilanza sull'uso delle risorse idriche (istituito dalla legge Galli e operativo nell'ambito del Ministero per l'ambiente) e all'Osservatorio nazionale sui rifiuti istituito nel 1997. Peraltro la stessa denominazione indica la volontà di attribuire all'Autorità un ruolo di vigilanza più che di regolazione e di controllo. Inoltre l'Autorità sarebbe fundamentalmente indirizzata dal un Ministero, quello dell'Ambiente (la nomina del Presidente dell'Autorità e di 4 dei 12 componenti del Consiglio, tra cui i due coordinatori di sezione, avviene su proposta

del Ministero dell’Ambiente), che nel suo ruolo di assoluto rilievo nel settore, può non rispondere in pieno alla necessità di cogliere la duplice natura del servizio idrico e rispondere in maniera completa alle esigenze del settore. Anche volendo riconoscere una prevalenza degli obiettivi di sostenibilità ambientale e di rispetto per l’ambiente infatti, è essenziale non sottovalutare l’altro obiettivo fondamentale del settore, quello dell’efficienza nella gestione e della sostenibilità finanziaria. I due obiettivi devono essere sviluppati e trattati in maniera integrata, considerate le interrelazioni e le sinergie tra fattori economici e questioni ambientali: i costi del servizio e quindi l’efficienza e la sostenibilità finanziaria dipendono strettamente dagli obiettivi ambientali e di qualità della risorsa; le politiche di tariffazione dell’acqua possono incidere sulle quantità di acqua utilizzate e sull’inquinamento o le dispersioni prodotte, quindi sull’obiettivo di razionalizzare l’uso della risorsa e favorire il rispetto dell’ambiente. Una Autorità centrale per le risorse idriche e i rifiuti deve essere in grado di rispondere alle esigenze poste da questa ambivalenza nella natura della risorsa idrica e agli obiettivi economici e ambientali che da essa scaturiscono e, anche in considerazione del particolare stato di arretratezza del settore, dovrebbe essere una vera e propria autorità di regolazione e non di vigilanza. E’ per questi motivi che l’istituzione dell’Autorità e la definizione dei compiti ad essa attribuiti dovrebbe avvenire in modo da garantire una pluralità di vedute, attraverso un più ampio coinvolgimento dei soggetti e delle amministrazioni interessate. Secondo le previsioni del Decreto, i membri del Consiglio dell’Autorità, sono nominati su proposta di vari Ministeri (Ambiente, presidente e 4 membri; Ministro dell’Economia, 2 membri, Ministro della Funzione Pubblica, 2 membri) e della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome (4 membri). Per concludere, rispetto alla proposta attuale:

- Il coinvolgimento delle amministrazioni dovrebbe essere più articolato, sia al momento delle nomine che nelle fasi successive, e dovrebbe forse includere anche il CIPE, il Ministero delle Attività Produttive (non dimentichiamo che in una prima ipotesi studiata nell’iter di approvazione della legge Marzano sul riordino del mercato energetico era stato addirittura proposto di estendere le competenze di regolazione nel settore idrico all’Autorità per l’Energia Elettrica e il Gas) o il Ministero delle infrastrutture. Andando molto oltre le prospettive di questo lavoro, una partecipazione più ampia delle altre amministrazioni coinvolte e del CIPE sarebbe opportuno anche con riferimento alle autorità di altri settori, e il sorgere di nuove autorità potrebbe rendere auspicabile la definizione di coordinamento a livello centrale delle varie autorità settoriali.
- Sul piano operativo, l’Autorità dovrebbe avere poteri di regolazione. Tra i compiti e le funzioni dell’Autorità (previsti nel decreto all’art. 107), oltre a quello di assicurare l’osservanza dei principi e delle regole della concorrenza, dovrebbe essere incluso quello di:
 - promuovere la concorrenza tra concorrenti attuali e potenziali e facilitare la transizione verso il mercato.
 - assicurare che le imprese idriche svolgano le loro funzioni principali correttamente e in maniera efficiente, ma allo stesso tempo che esse siano in grado di finanziare il corretto svolgimento di queste funzioni.

- definire limiti tariffari coerenti con questi obiettivi.

Poiché l'attribuzione di poteri di regolazione all'Autorità per le risorse idriche e i rifiuti completa un quadro regolatorio in cui è previsto un regolatore centrale e diversi regolatori locali (uno per ogni ATO), il decreto istitutivo dell'Autorità dovrebbe definire in maniera chiara e coerente i confini delle rispettive attribuzioni e le modalità di coordinamento dei ruoli.

3. Per migliorare la qualità, l'efficienza e la tutela dell'ambiente è opportuno:

a) rivedere il sistema tariffario, modificando il metodo normalizzato o rinunciando al metodo e prevedendo i criteri generali per la determinazione delle tariffe nella disciplina che istituisce l'Autorità di regolazione per le risorse idriche e i rifiuti.

I criteri tariffari dovrebbero:

- essere basati sulla logica del price cap (incentivo all'efficienza)
- prevedere incentivi alla qualità come componente fondamentale, come espressamente previsto dalla l. 36/94 e non recepito dal Metodo introdotto con DM 1996
- legare il più possibile la tariffa all'effettivo utilizzo della risorsa e rispondere agli obiettivi di tutela dell'ambiente;
- prevedere incentivi agli investimenti ma anche limiti o vincoli a questi incentivi onde evitare effetti distortivi del tipo Averch-Johnson.
- Eventualmente, prevedere la possibilità di inserire incentivi all'integrazione delle diverse fasi del ciclo idrico.

b) attribuire all'Autorità di regolazione nazionale poteri in materia tariffaria articolando e coordinando questi poteri con quelli delle Autorità d'ambito.

Il decreto ambientale prevede che la tariffa di base venga determinata dall'autorità d'ambito secondo le disposizioni relative alle componenti di costo contenute in un decreto redatto dal Ministero dell'Ambiente su proposta dell'Autorità di vigilanza delle risorse idriche. Sarebbe invece opportuno, nell'ambito dei principi di base (non solo sui costi) che dovrebbero essere definiti nella legge istitutiva dell'Autorità, articolare le competenze in materia tariffaria tra Autorità di regolazione sulle risorse idriche e rifiuti e Autorità d'Ambito. L'Autorità dovrebbe delineare i criteri e eventualmente fissare delle soglie per i parametri lasciando margini di flessibilità alle Autorità d'ambito di adattare i parametri alle specifiche realtà territoriali attraverso una valutazione basata sul confronto tra Autorità centrale, Autorità d'ambito e soggetto gestore.

Lo stesso sistema potrebbe essere applicato nel periodo transitorio attraverso una opportuna differenziazione nei parametri valutata con le modalità di cui al punto precedente e in considerazione della necessità di assicurare gradualità nel passaggio tra tariffe transitorie e a regime e di accelerare il superamento della transizione.

c) rafforzare lo strumento dei contratti di servizio (o convenzioni) tra Autorità d'ambito e gestori.

Il decreto ambientale prevede che i rapporti tra Autorità d'Ambito e Gestori siano regolati da convenzioni predisposte dall'autorità d'ambito. Considerata l'importanza dello strumento per regolare i rapporti tra regolatore e regolato, e al fine di: assicurare la neutralità della convenzione rispetto a eventuali conflitti di interesse tra autorità d'ambito e gestore; garantire omogeneità e criteri comuni per i diversi Ambiti territoriali; rafforzare la possibilità di verifica e controllo dei contenuti delle convenzioni e del rispetto delle stesse, è fondamentale attribuire un ruolo di rilievo all'Autorità centrale sia nella predisposizione dello schema di convenzione da allegare ai capitolati di gara, sia nelle relative attività di controllo.

d) attribuire poteri di controllo e di verifica più stringenti all'Autorità per le risorse idriche e per i rifiuti e alle Autorità d'ambito e coordinando i rispettivi ruoli.

L'attività di controllo e verifica del comportamento dei soggetti gestori dopo l'affidamento è fondamentale e dell'evoluzione del settore in termini di qualità del servizio offerto, investimenti realizzati, piani di sviluppo, ricerca e innovazione, è essenziale a garantire il buon esito della liberalizzazione. Il controllo per essere efficace deve prevedere anche un adeguato sistema sanzionatorio e deve essere articolato su due livelli (locale e nazionale).

Sintesi dei principali interventi proposti:

1. Scelta della forma di gestione e modalità di affidamento:

- a regime: - gara
- nella transizione: - affidamento "in house"
- società mista?

2. Definizione di un regime transitorio regolato e attribuzione dei poteri relativi ad una Autorità indipendente

3. Incentivi alle aggregazioni e ristrutturazioni (possibilità di eccezioni al patto di stabilità interno?) volti ad accelerare il superamento del periodo di transizione.

4. Creazione di una Autorità di regolazione indipendente per le risorse idriche e i rifiuti che abbia anche il compito di "regolare e monitorare la transizione".

5. Modifiche al sistema tariffario, con l'inserimento di criteri generali omogenei (tra cui collegamenti all'efficienza, alla qualità e agli investimenti) nel provvedimento istitutivo dell'Autorità per le risorse idriche e i rifiuti e l'attribuzione di poteri tariffari all'Autorità di regolazione nazionale e alle Autorità locali.