



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

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

SITUAZIONE E PROSPETTIVE DELLA REGOLAZIONE NEL SETTORE IDRICO

(Testo provvisorio - 20 ottobre 2005)

di **BRUNI SPADONI**

L'obiettivo generale che può essere assunto per la regolazione del settore idrico è promuovere una riorganizzazione volta a creare le condizioni per l'industrializzazione dei servizi e per la loro progressiva liberalizzazione.

I principali percorsi per il conseguimento di tali finalità possono sinteticamente riassumersi nei seguenti punti:

- superare la perdurante elevata frammentazione del settore promuovendo economie di scala e di scopo mediante aggregazioni gestionali volte ad integrazioni orizzontali e verticali;
- colmare i profondi ritardi e squilibri, concentrati soprattutto nelle Regioni meridionali, relativi sia alla dotazione infrastrutturale, sia alla qualità del servizio, sia agli assetti organizzativi e gestionali;
- rimuovere i rapporti di organicità tra il ruolo pubblico e quello gestionale favorendo l'autonomo esercizio delle rispettive funzioni;
- creare condizioni di convenienza per l'esercizio di attività imprenditoriali che garantiscano innovazione e sviluppo;
- promuovere la graduale, progressiva apertura del mercato alla concorrenza.

La situazione del settore

Prendendo le mosse da tali esigenze e prima ancora di discutere possibili orientamenti regolatori conviene fornire un quadro della situazione in essere nonché dei contenuti e degli esiti della riforma del settore varata lo scorso decennio con la legge 36/94 nota come Legge Galli.

I dati che emergono dal censimento ISTAT relativo al ciclo delle acque e dalle indagini condotte in sede di CO.VI.RI. ci consegnano l'immagine di un settore caratterizzato da persistenti ritardi e squilibri. Questi, in particolare, si manifestano nella elevata frammentazione e nelle modalità di gestione dei servizi. Gli operatori del settore che erano oltre 8.000 nelle precedenti rilevazioni (relative al 1987) sono solo parzialmente diminuiti, fino a scendere ai 7.826 risultanti nell'indagine ISTAT del 1999, vale a dire a cinque anni dall'emanazione della Legge 36/94.

Questi soggetti, peraltro, presentano caratteristiche molto eterogenee, in alcuni casi sono operativi nell'intero ciclo idrico integrato, nella maggior parte delle circostanze sono presenti soltanto in uno o più segmenti della filiera. Le loro dimensioni sono quindi molto diverse anche in termini di ordine di grandezza: si passa da imprese, quasi sempre ex municipalizzate (spesso con caratteristiche *multiutility*), in posizione di *leaders* nazionali nella gestione del servizio idrico integrato a minuscoli esercizi acquedottistici o di fognatura presenti in piccoli e piccolissimi comuni.

Le forme di gestione, poi, sono molto varie e, nella maggioranza dei casi, assai arretrate. Si consideri, infatti, che i servizi in economia dei comuni rappresentano ancora l'83% del totale delle gestioni raggiungendo e superando punte del 90% nel Mezzogiorno.

A queste debolezze di natura gestionale si accompagnano significativi ritardi strutturali quanto a dotazione delle reti e qualità dei servizi.

Infatti, anche se il grado di diffusione del servizio di acquedotto è pressoché completo, coprendo il 96% della popolazione e il dato relativo alla disponibilità di acqua (267 litri per abitante al giorno) pone il nostro Paese ai primi posti in Europa, altri aspetti si presentano assai problematici.

Per un verso il grado di copertura del servizio fognario si attesta mediamente intorno all'86%, evidenziando un livello di carenza non fisiologico per uno Stato avanzato, e ancora più allarmante risulta il dato sulla depurazione, con un grado di copertura di circa il 74%.

Per altro verso la situazione delle infrastrutture in tutti i segmenti della filiera, pur molto diverso tra una regione e l'altra, evidenzia in generale gradi di vetustà e obsolescenza tecnologica preoccupanti.

Ciò si evince dall'età media delle infrastrutture che, nell'ambito acquedottistico, risulta in media di 32 anni nelle opere di adduzione, di 30 anni nei serbatoi e reti di distribuzione e di 14 anni negli impianti di potabilizzazione; in oltre 30 anni nelle opere di fognatura e in 16 anni negli impianti di depurazione.

Una conseguenza di questa situazione è che negli acquedotti le dispersioni in rete, secondo i dati ISTAT, sono del 29% su scala nazionale e raggiungono la vetta del 36% nel Mezzogiorno. Tali valori, peraltro, sono presumibilmente sottostimati: secondo i risultati delle ricognizioni promosse dalle Autorità d'ambito, infatti, il livello medio nazionale si attesta intorno al 40% e quello delle regioni meridionali ad oltre il 50%.

Quanto alle reti fognarie la tipologia è per il 70% di tipo misto, comprendente cioè reti bianche (meteoriche) e reti nere (acque reflue) e non consente un'ottimizzazione tecnico-economica del servizio di smaltimento e trattamento delle acque reflue. A ciò si deve aggiungere, come dato più allarmante, che il 36% degli scarichi delle reti fognarie non subisce alcun trattamento riversandosi direttamente nei corsi d'acqua o nel suolo e ciò avviene soprattutto nelle zone costiere dell'Italia meridionale con punte tra il 60% e il 90% (Catania 82%, Crotone 93%).

Infine la depurazione, non solo presenta gradi di copertura assai incompleti ma evidenzia rilevanti elementi di arretratezza: in particolare l'alta percentuale (80%) costituita da impianti di piccole dimensioni e le modalità di trattamento prevalentemente di tipo primario caratterizzate da tecnologie più semplici e da più basse prestazioni.

Per quanto riguarda i livelli qualitativi dei servizi erogati va poi segnalato il problema della regolarità delle erogazioni per il quale si registra un elevato squilibrio territoriale. Su questo terreno, infatti, le disparità tra una regione e l'altra sono evidenti e rilevano una situazione del Mezzogiorno molto precaria concentrata soprattutto in alcune aree: in particolare il Molise, la Sicilia, e la Calabria in cui le percentuali di popolazione interessate ad irregolarità di erogazione sono rispettivamente del 24%, del 30% e del 45%.

I ritardi infrastrutturali e qualitativi del servizio imporrebbero massicci programmi di investimento orientati a colmare gli squilibri territoriali e a superare i più macroscopici fenomeni di arretratezza costituiti, in particolare, dal patologico livello delle dispersioni, dal basso grado di copertura dei servizi di fognatura e depurazione, dalle situazioni di irregolarità nell'erogazione del servizio. In effetti a fronte di questo elevato e crescente fabbisogno le spese in conto capitale nel settore sono andate diminuendo in misura sensibile. Si consideri, al riguardo che gli investimenti pubblici nel settore nel periodo 1993-2001 hanno subito una contrazione del 37% (concentrata soprattutto nella depurazione) passando da un'incidenza del 10% rispetto al totale delle opere pubbliche nel 1993 al 6% nel 2001.

Per comprendere la dimensione del divario tra esigenze di investimento e situazione in essere si consideri che gli investimenti pubblici in infrastrutture idriche ammontavano nel 2001 a poco più di 600 milioni di euro, mentre dai Piani d'ambito finora approvati emerge un fabbisogno stimabile in un orizzonte temporale di 26 anni (durata media dei Piani d'ambito) in circa 51 miliardi di euro, pari ad una spesa annua di quasi 2 miliardi di euro.

Di fronte ad un ammontare di risorse così massiccio è evidente che non è possibile un ricorso esclusivo alla finanza pubblica la quale, come si è visto, manifesta al contrario la tendenza a ridurre il proprio contributo. E' inevitabile, dunque, ipotizzare un peso crescente di altre fonti,

interne ed esterne, tradizionali e innovative. A tal fine lo strumento tariffario è destinato ad esercitare un ruolo cruciale, sia per garantire sufficienti margini di autofinanziamento sia al fine di creare le condizioni di convenienza per il ricorso ai diversi strumenti della finanza privata.

Sotto questo aspetto dai dati che emergono dai Piani d'ambito risulta che le tariffe preesistenti all'applicazione della Legge Galli ammontano in media a 0,92 euro per mc e presentano una crescita sensibile, circa il 50% in termini reali, fino al quindicesimo anno, mentre successivamente si stabilizzano.

L'elevata percentuale di incremento in effetti è in larga prevalenza spiegata dalla necessità di fare fronte a massicci programmi di investimento, mentre in generale i costi operativi per unità di prodotto vengono ipotizzati costanti o decrescenti. Quest'ultima circostanza fa ritenere che la dinamica tariffaria venga sistematicamente sottostimata in quanto il contenimento dei costi è pressoché interamente attribuibile alle ipotesi assunte nei piani in relazione all'incremento dei volumi erogati; ipotesi per un verso irrealistiche, per altro verso incompatibili con l'orientamento di salvaguardare e risparmiare la risorsa idrica. Occorre dunque ritenere che l'aumento delle tariffe dovrebbe essere ancora più sensibile, anche al fine di avvicinarsi ai livelli europei che sono oltre il doppio di quelli medi applicati nel nostro Paese. Ciò pone un problema di sostenibilità, non molto rilevante in generale, tenendo conto dei bassi valori di partenza e della non elevata incidenza della spesa per il servizio idrico sul reddito familiare, ma che potrebbe divenire più preoccupante per le famiglie in situazione di povertà. E' stato infatti stimato in sede CO.VI.RI. che gli aumenti prospettati nei Piani d'ambito porterebbero ad un rapporto tra spesa per servizi idrici e spesa complessiva delle famiglie al 3% nel caso di povertà relativa e al 4,35% nel caso di povertà assoluta. Ciò richiama la necessità di contemperare l'indispensabile recupero tariffario con misure di agevolazione e con articolazioni tariffarie che, garantendo il volume dei ricavi, tutelino le famiglie a basso reddito tenendo conto della numerosità delle stesse.

La Legge Galli

Al fine proprio di dare risposta all'evidente squilibrio tra le esigenze di sviluppo e di modernizzazione e l'assetto infrastrutturale e produttivo in essere la Legge Galli (Legge 36/94), emanata nel 1994, ha assunto, come obiettivo primario, il superamento della frammentazione dell'offerta, per sfruttare le economie di scopo e di scala e per realizzare una "soglia" dimensionale minima per una gestione imprenditoriale del servizio. A tal fine sono state previste l'integrazione funzionale di tutto il ciclo dell'acqua (dalla captazione fino allo smaltimento dei reflui) e l'integrazione territoriale su area vasta.

In sostanza gli aspetti principali della legge possono essere sinteticamente ricondotti ai seguenti punti:

- unificazione verticale dei diversi segmenti di gestione con l'istituzione del servizio idrico integrato (SII);
- integrazione territoriale mediante l'individuazione di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO);
- istituzione di un soggetto d'ambito per ciascun ATO, con i compiti di organizzare il SII, effettuare una ricognizione dello stato degli impianti e del servizio, definire un Piano d'Ambito per l'adeguamento delle infrastrutture, individuare la forma di gestione del SII, affidare il servizio sulla base di una convenzione (o contratto di servizio); determinare le tariffe dei servizi idrici;
- definizione di un sistema tariffario basato sul criterio della tariffa unica per ciascun ATO, relativa all'insieme dei servizi compresi nel SII e tale da assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio;
- a regime, con l'assegnazione del SII al gestore da parte dell'ATO, la tariffa deve essere determinata secondo il cosiddetto "metodo normalizzato" disciplinato, in applicazione della "Legge Galli", dal Decreto Ministeriale dell'1/8/1996.

Ai fini della concreta attuazione della legge è stato previsto l'espletamento di una serie di adempimenti da parte dei differenti soggetti istituzionali previsti dalla legge stessa che si concretizzano in fasi, tra loro consequenziali:

- la legge regionale attuativa della legge 36/94 (con particolare riguardo alla definizione dell'ATO, all'organizzazione del servizio, alla definizione della convenzione tipo);
- nomina e insediamento degli organi di governo dell'ATO;
- effettuazione, da parte dell'Autorità d'ambito, della ricognizione delle opere di acquedotto, fognatura e depurazione;
- redazione del Piano d'ambito;
- approvazione del Piano d'ambito e scelta della forma di gestione del servizio idrico integrato;
- affidamento del servizio idrico integrato.

Il legislatore aveva prefigurato un'attuazione molto rapida della legge prevedendo che la definizione territoriale degli ATO si sarebbe potuta concludere entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge mentre per l'organizzazione del servizio idrico integrato la scadenza "perentoria" era indicata nei 6 mesi successivi.

In effetti l'avvio operativo della norma si è avuto con grande ritardo e il suo primo passaggio, vale a dire l'emanazione delle leggi regionali per la definizione degli ambiti, si è verificato per la prima volta all'inizio del 1996 (Lazio e Toscana) ovvero due anni dopo la promulgazione della legge nazionale.

I ritardi, in effetti, hanno riguardato sostanzialmente tutte le fasi prima indicate e, in ragione della loro sequenzialità, ciò ha determinato un'estrema lentezza nell'attuazione della legge. Il risultato è che a 11 anni dalla sua entrata in vigore la riforma contenuta nella Legge Galli non è ancora completata.

Dopo un periodo di sostanziale inerzia che si è protratto fino all'inizio del presente decennio (ancora nel 2000 gli ATO insediati erano 48, i piani approvati solo 7 e gli affidamenti effettuati 2) più di recente si è avuta una significativa accelerazione.

La situazione, alla luce delle ultime informazioni disponibili, si presenta nei seguenti termini:

- dal punto di vista della normativa regionale il quadro è completo e tutte le Regioni (ad eccezione delle Province Autonome di Trento e Bolzano) si sono dotate di leggi attuative;
- la quasi totalità degli ATO (87 su 91) individuati dalle leggi regionali sono stati insediati e coprono circa il 97% della popolazione nazionale;
- le ricognizioni circa lo stato della rete e degli impianti sono state completate in 81 ATO (87% della popolazione);
- i Piani d'ambito approvati sono 61 (72% della popolazione);
- punto di perdurante debolezza dell'applicazione della Legge Galli è la fase di affidamento del servizio idrico integrato che, dopo 11 anni dall'emanazione della riforma, interessa ancora soltanto 42 ATO che complessivamente coprono intorno al 50% della popolazione.
- Circa la situazione territoriale si rileva che mentre nel Centro Italia il processo di riforma è iniziato più tempestivamente ed è in fase di completamento, il Nord rappresenta l'area di maggiore resistenza e, forse in virtù di un servizio idrico già abbastanza soddisfacente ed efficiente, ha manifestato la tendenza a procrastinare i tempi; il Sud infine, anche in seguito alle emergenze idriche del 2002 e alla possibilità di utilizzare i fondi del QCS Obiettivo 1 (la cui erogazione era condizionata all'attuazione della Legge 36/94), si trova in una condizione abbastanza avanzata.
- Quanto, infine, alle modalità di affidamento la forma prescelta tra quelle previste dalla legge (art. 113 T.U.E.L. 267/2000 rinnovato) è in larga prevalenza la società mista (in oltre il 65% dei casi), seguita dall'affidamento diretto "in house", mentre la gara per la scelta del gestore ha assunto un ruolo del tutto residuale costituendo una vera e

propria eccezione verificatasi in due soli casi: l'ATO 5 del Lazio (Frosinone) e l'ATO 6 della Sicilia (Enna).

Le ragioni del ritardo

Al termine di questa sintetica illustrazione dei contenuti e del grado di attuazione della Legge Galli occorre domandarci quali siano i principali motivi del così rilevante ritardo e delle difficoltà a conseguire gli obiettivi posti al centro della riforma. Una sia pur iniziale e parziale risposta ad un tale quesito, in effetti, può fornirci importanti elementi di riflessione in ordine agli indirizzi da assumere in materia di regolazione del settore e, di conseguenza, al fine di indicare possibili correzioni alla Legge Galli stessa, ai provvedimenti successivi e, soprattutto, ai progetti attualmente in discussione (proposta di decreto legislativo in attuazione della Delega ambientale elaborata dal Ministero dell'Ambiente).

Un primo, più immediato, elemento da considerare riguarda la complessità dell'architettura regolatoria definita dalla Legge Galli. Come si è avuto già modo di notare in essa le competenze, ripartite tra Stato, Regioni ed Enti locali (organizzati in Autorità d'ambito) prevedono specifici adempimenti, molto dettagliati, posti in sequenza gli uni con gli altri e ciascuno condizionato dall'esecuzione del precedente. Ciò ha fortemente ostacolato e ritardato l'attuazione della legge in quanto ciascun livello di governo è stato posto in grado di tradurre eventuali resistenze, che non sono mancate soprattutto nella fase iniziale di attuazione della riforma, in veri e propri blocchi della procedura.

A ciò va aggiunto che la lunga fase di incertezza normativa, per la verità non ancora conclusa, relativa alle possibilità di affidamento e gestione dei servizi, non ha agevolato né i soggetti decisionali pubblici né i gestori. In effetti l'alternanza di disposizioni non sempre coerenti ha prodotto in alcuni casi l'esigenza di operare repentini mutamenti di indirizzo, in altre circostanze ha indotto l'assunzione di decisioni difficili poi da modificare.

Come è stato osservato la Legge Galli considerava come forma archetipica di gestione l'azienda monoservizio operante nell'ATO in un rapporto biunivoco con il soggetto politico. La realtà ha prodotto spesso risultati diversi. Anche per effetto del prevalere, in alcune fasi, di indirizzi normativi più decisamente orientati all'apertura dei mercati gli enti locali e le imprese di loro proprietà hanno posto in essere strategie di rafforzamento e consolidamento della capacità competitiva mediante politiche di aggregazione e fusione che hanno favorito l'affermazione di gestioni *multiutility* e l'estensione territoriale oltre i tradizionali limiti comunali ma con confini spesso diversi rispetto a quelli definiti dagli ATO. In conseguenza di ciò si sono determinate ulteriori resistenze all'applicazione della legge da parte degli Enti locali, già restii a trasferire propri poteri all'Autorità d'ambito, in quanto la delimitazione territoriale definita dalla Regione su base normativa spesso non corrisponde a quella autonomamente scelta e risulta diversa dall'area di convenienza di una gestione *multiutility*.

Accanto a questi problemi, più direttamente collegati all'impianto normativo, il principale motivo di difficoltà della Legge Galli concerne l'insufficiente incentivo all'imprenditorialità gestionale. La questione, in effetti, presenta un duplice ordine di aspetti, il primo relativo all'autonomo esercizio della funzione imprenditoriale, il secondo all'economicità della gestione. Dal primo punto di vista le disposizioni della legge appaiono in alcune parti in evidente contrasto con uno dei principi di base della riforma, vale a dire quello di promuovere l'autonomia della gestione in base a criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

Da un lato, infatti, in armonia con questo principio, si prevede che i rapporti tra gli enti locali, organizzati nell'Autorità d'ambito e il soggetto gestore vengano disciplinati su base convenzionale, dall'altro, in contrasto con il medesimo principio, si stabilisce che la Convenzione faccia riferimento ad un Piano d'ambito i cui contenuti sono tali da interferire pesantemente nella sfera gestionale.

In sostanza l'impianto regolatorio previsto dalla legge è fondato su una logica di programmazione che, in quanto tale, corrisponde alle esigenze di un servizio i cui legami con i bisogni dei cittadini e con le necessità di infrastrutturazione delle aree sono diretti e

pregnanti; tuttavia le modalità e i contenuti di tale sistema sono tali da inibire le innovazioni organizzative e gestionali proprie della funzione imprenditoriale.

In tali disposizioni, infatti, si afferma che le convenzioni, oltre a fare riferimento ai risultati delle ricognizioni, devono attenersi a Piani d'ambito che disciplinano sia il programma degli interventi e il relativo piano finanziario, sia il connesso modello gestionale e organizzativo.

Il soggetto politico, insomma, non si limita a definire un quadro di esigenze relativo allo sviluppo e agli *standard* qualitativi e di prestazione del servizio, ma entra decisamente nel merito della pianificazione aziendale indicando sia gli assetti organizzativi, sia i percorsi gestionali sia anche le modalità di copertura finanziaria.

I principali rischi di un approccio così decisamente dirigistico sono, da un lato, la prevedibile incapacità del soggetto pubblico a svolgere un ruolo estraneo alle sue competenze con la conseguenza di indicare obiettivi e misure incoerenti, dall'altro lato la rinuncia di fatto a sfruttare le potenzialità di innovazione tecnica, organizzativa e gestionale proprie della funzione imprenditoriale.

In particolare gli enti locali nell'esercizio di questi poteri di pianificazione gestionale risultano particolarmente esposti a problemi di asimmetria informativa e al rischio di cattura. La loro reazione, in genere, consiste nel compensare tale debolezza con una forte affermazione dei propri poteri imponendo indirizzi molto impegnativi e, nel medesimo tempo, livelli tariffari contenuti. I riflessi di tali scelte possono essere, o la caduta di economicità attuale e futura della gestione, o la presa d'atto della non sostenibilità di tali indirizzi e la loro modifica in corso d'opera con la conseguente perdita di coerenza dell'impianto regolatorio e con l'elevata accentuazione del rischio di cattura. Se si considera che i Piani d'ambito sono concepiti in un orizzonte temporale vasto (in media di 26 anni) l'eventualità che un eccesso di dirigismo possa tradursi in una pressoché permanente perdita di controllo non è del tutto irrealistica.

Alla luce anche di queste considerazioni e di queste esperienze appare sorprendente che il decreto legislativo attuativo della Delega ambientale, proposto dal Ministero dell'Ambiente, confermi e rafforzi il medesimo orientamento.

In esso, infatti, non solo si prevede che il Piano d'ambito sia costituito da una serie di atti comprendenti oltre alla ricognizione delle strutture anche il programma degli interventi, il modello gestionale ed organizzativo ed il piano economico finanziario, ma si specificano anche nel dettaglio i loro contenuti. Ad esempio nella parte dedicata al Programma degli interventi si prevede che esso non si limiti ad indicare le azioni necessarie al conseguimento degli obiettivi minimi del servizio, ma che individui anche le opere di manutenzione straordinaria, le nuove opere da realizzare, gli interventi di adeguamento delle strutture esistenti, ecc. Del pari, in modo ancora più singolare, si stabilisce che il Piano economico-finanziario sia articolato nello Stato patrimoniale, nel Conto economico e nel Rendiconto finanziario e che rilevi a cadenza annuale l'andamento dei costi di gestione e di investimento. Infine riguardo al Modello gestionale e organizzativo si prevede che esso entri nel merito della struttura operativa e delle modalità con cui il gestore assicura il servizio all'utenza.

Ci troviamo, insomma, in una logica di sovrapposizione, se non di vera e propria supplenza, rispetto all'esercizio della funzione gestionale. La singolarità di tali disposizioni, già in sé evidente, appare ancora più accentuata se esse vengono considerate nel contesto della norma nel suo insieme e, in particolare, in relazione alla parte relativa agli affidamenti. Il decreto legislativo, infatti, pur facendo riferimento alle forme previste nell'articolo 113 del TUEL rinnovellato, definisce una scala di priorità privilegiando esplicitamente l'affidamento mediante gara e attribuendo alle due altre possibilità (affidamento *in house* e società miste) il rango di eccezioni percorribili solo ove ricorrano obiettive ragioni tecniche o economiche. La contraddizione tra un'impresa da selezionare con una gara e da regolare esclusivamente in via contrattuale e un Piano d'ambito che disciplina e dettaglia aspetti di competenza strettamente aziendale è quanto mai patente. Sembra, paradossalmente di trovarci di fronte ad una sorta di impossibile "incrocio" tra la liberalizzazione e il "controllo analogo" previsto per le gestioni "*in house*".

L'esperienza di questi anni, oltre a evidenziare la frequente inaffidabilità dei Piani d'ambito ha anche registrato la difficoltà per i gestori di realizzare condizioni di economicità. I due

aspetti, in effetti, presentano strette correlazioni. Spesso gli enti locali per scongiurare il rischio di gravare i propri amministrati di incrementi tariffari eccessivamente elevati hanno predisposto Piani d'ambito fondati su previsioni irrealistiche relative all'evoluzione dei volumi d'acqua erogati. Contemporaneamente hanno prospettato programmi di sviluppo impegnativi, volti non solo a colmare i *deficit* strutturali, ma anche a migliorare gli *standard* di prestazione. Il risultato è stato il conseguimento di tassi di rendimento interni ben al di sotto di quelli di mercato (in media intorno al 3-4% ma in molte circostanze prossimi allo zero) e il conseguente abbassamento delle capacità di produrre reddito e risorse per l'autofinanziamento. Occorre inoltre aggiungere che i criteri tariffari previsti nella legge e fondati sul "Metodo normalizzato", oltre a risultare di ardua applicazione (soprattutto per la parte relativa ai cosiddetti "costi modellati"), spesso non hanno garantito la sostenibilità economica dei Piani d'ambito, anche in conseguenza dell'insufficienza delle tariffe di partenza ereditate dalla disciplina transitoria del CIPE. Tale disciplina, in effetti, avrebbe dovuto favorire il progressivo conseguimento delle condizioni per l'adozione della Legge Galli promuovendo, in particolare, la graduale copertura dei costi, comprensivi di un'adeguata remunerazione del capitale, lo sviluppo degli investimenti in infrastrutture, la produttività e la qualità. Le manovre tariffarie del CIPE, a partire dal 1995, hanno sostanzialmente rispettato questi indirizzi e si sono progressivamente affinate; esse tuttavia non sono state sempre puntualmente adottate per effetto di politiche di blocco decise in sede governativa. Il caso più clamoroso, da questo punto di vista, è quello attuale. Il Nars, organo di consulenza del CIPE in materia di regolazione ha elaborato Linee guida per la regolazione tariffaria delle gestioni idriche in fase di transizione, fondate sul criterio del *price cap* ed orientate, per un verso, ad estendere su base pluriennale gli indirizzi regolatori, per altro verso a introdurre fattori incentivanti la produttività, la qualità, gli investimenti e la riduzione delle dispersioni garantendo un graduale ma deciso avvicinamento alla piena copertura dei costi. Nonostante l'approvazione di queste Linee guida da parte del Nars, il CIPE non ha più emanato provvedimenti tariffari. La conseguenza è che le tariffe disciplinate dal CIPE sono ferme al 2002; nello stesso tempo i principi e le metodologie proposti dalle Linee guida, meno macchinosi e più aderenti alle specifiche situazioni rispetto a quelli contenuti nel Metodo normalizzato, sono restati almeno finora inapplicati.

L'inadeguatezza della tariffa di partenza accompagnata dalla frequente inaffidabilità dei Piani d'ambito e rafforzata dall'insoddisfacente funzionamento del Metodo normalizzato, rappresentano motivi sufficienti, anche se non esclusivi, per spiegare la modesta e decrescente appetibilità della gestione idrica agli occhi degli investitori. Una conferma di questa difficoltà viene dall'osservazione delle gare indette sia per l'affidamento del servizio sia per la selezione del *partner* privato nelle società miste. I dati relativi al periodo 1999-2005 rilevano infatti che il numero dei partecipanti alle gare non solo è molto modesto, ma è anche decrescente nel tempo. In particolare nelle 21 gare bandite per il servizio idrico integrato il 50% di esse è andata deserta e il 70% ha registrato un solo o nessun partecipante. Un rimedio, che si sta sperimentando di recente, che rischia di essere assai peggiore del male, consiste nell'abbassamento dei requisiti per la partecipazione, in termini di garanzie circa le capacità operative e la disponibilità di *know-how*. E' evidente che misure di questo tipo minacciano di produrre guasti non facilmente calcolabili, in relazione sia all'opacità dei reali motivi di partecipazione a gare economicamente poco convenienti, sia ai riflessi che potrebbe produrre sull'ambiente e sull'utilizzo della risorsa idrica la presenza sul mercato di soggetti inadeguati. Prendendo spunto da queste osservazioni si può passare al tema conclusivo concernente le prospettive e le modalità di liberalizzazione e le forme di affidamento del servizio.

Negli ultimi anni, come si è avuto modo di accennare, si sono succeduti orientamenti e discipline diversi, in alcuni casi alternativi e si è determinato un clima di incertezza che ha ostacolato le strategie di sviluppo e gestionali degli operatori del settore. Le difficoltà, peraltro, non sono scaturite solo dall'instabilità del quadro normativo, ma anche dal prevalere di approcci eccessivamente uniformi non in grado di tenere conto delle diversità dei contesti in cui le misure devono essere applicate e delle "funzioni di reazione" dei soggetti in essi operanti.

Il settore idrico, come si è visto, presenta rilevanti fattori di debolezza che lo collocano, in numerose circostanze, in una fase non molto avanzata di passaggio dalla gestione pubblica a quella imprenditoriale ed è caratterizzato da marcati squilibri territoriali. In tali condizioni prefigurare, come è avvenuto anche nel recente passato, soluzioni repentine ed indifferenziate di transito dall'affidamento diretto al mercato può determinare effetti controproducenti. Per un verso le condizioni produttive e industriali in essere determinano assetti competitivi assai eterogenei, per altro verso gli enti locali dispongono di capacità, strumenti e strutture di esercizio della regolazione molto diversi.

Le condizioni relative agli assetti produttivi e di mercato e al grado di avanzamento della regolazione, in effetti, definiscono sia le reali possibilità di scelta a disposizione degli enti locali, sia i sistemi di convenienza tra affidamenti e forme di gestione alternativi. In particolare in una situazione in cui già opera un soggetto imprenditoriale pubblico di dimensioni consistenti risulta più agevole la prospettiva di aprire un mercato che, almeno nei suoi presupposti, già esiste. In questo caso il problema dell'ente locale consiste nel valutare se i potenziali miglioramenti di efficienza del servizio consentiti dalla liberalizzazione sono in grado di compensare i maggiori costi di transazione che gravano sulla regolazione quando si passa dall'affidamento diretto alla gara. Questo confronto, ovviamente, conduce a risultati diversi a seconda dei contesti in cui viene operato con riferimento, per un verso, al grado di contendibilità dei mercati che definisce il potenziale di miglioramento di efficienza, per altro verso ai costi di transazione, direttamente proporzionali all'orizzonte temporale dell'affidamento e inversamente proporzionali all'efficacia degli strumenti e delle strutture di regolazione. La valutazione dell'ente locale, inoltre, dovrebbe tenere presente che gli elementi su cui si esercita il confronto non sono né statici né interamente esogeni. Essi, al contrario, sono in parte determinati dalle politiche dell'ente locale stesso volte sia all'abbattimento dei costi della regolazione (tramite il potenziamento delle strutture e degli strumenti di indirizzo, monitoraggio e controllo, l'adozione di procedure di subentro per ridurre le durate degli affidamenti, la migliore specificazione dei rapporti contrattuali), sia allo sviluppo delle possibilità di accesso al mercato mediante misure che favoriscano l'abbassamento delle barriere all'entrata e l'elevazione delle condizioni di economicità.

Più arduo si presenta il processo di liberalizzazione nelle situazioni, diffuse particolarmente nel Mezzogiorno, in cui un mercato va ancora costruito in quanto la frammentazione è elevata, la gestione in economia è prevalente, le condizioni di convenienza sono insufficienti, il ritardo infrastrutturale è profondo. In questi casi, infatti, occorre unificare l'insieme polverizzato delle gestioni in essere presso un soggetto imprenditoriale al quale assegnare il compito di predisporre progetti di sviluppo e di investimento volti a sia colmare i *deficit* infrastrutturali, sia a conseguire sufficienti *standard* qualitativi e di prestazione. E' lecito domandarsi se in queste condizioni sia percorribile l'ipotesi di affidare questo insieme di responsabilità, per alcune delle quali è imprescindibile il ricorso a finanziamenti pubblici, ad un gestore selezionato mediante gara o se non sia inevitabile pensare ad una fase di passaggio prevedendo transitoriamente l'affidamento diretto ad un'impresa pubblica e avviando un percorso di costruzione dei presupposti per la liberalizzazione.

Quanto detto circa l'opportunità o la necessità a seconda dei casi della transizione non deve significare un'elusione dell'obiettivo della liberalizzazione né un rinvio *sine die* del suo *timing*. Occorre, insomma, ribadire che il mantenimento dell'affidamento diretto rappresenta una misura temporanea, giustificata da oggettive considerazioni di convenienza economica o di arretratezza gestionale e strutturale. L'ente locale che segue la via della transizione, insomma, dovrebbe per un verso motivarne rigorosamente i motivi, per altro verso definire un termine non superiore ad un certo limite per il mantenimento dell'affidamento diretto, infine dovrebbe adottare un programma pluriennale, di durata corrispondente all'affidamento diretto, recante l'indicazione delle politiche e degli strumenti volti a promuovere l'apertura del mercato.

L'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, la cui costituzione è prevista nel decreto legislativo, potrebbe a tal fine costituire un elemento di garanzia circa la coerenza della condotta degli enti locali e dei gestori.

All'Autorità, infatti, il decreto assegna, oltre ai compiti più caratteristici della regolazione, anche “la verifica dell'osservanza dei principi e delle regole della concorrenza e della trasparenza nelle procedure di affidamento dei servizi”. Per effetto di una sorta di “eterogenesi dei fini” questo compito, presumibilmente concepito per assicurare il mero rispetto letterale delle disposizioni relative agli affidamenti, potrebbe essere esteso ad un'analisi di merito relativa sia al contesto di mercato e alle condizioni di convenienza economica che hanno indotto gli enti locali a mantenere l'affidamento diretto, sia ai programmi di transizione da questi ultimi redatti valutandone la congruità e monitorandone il rispetto.

Roma, 20 ottobre 2005