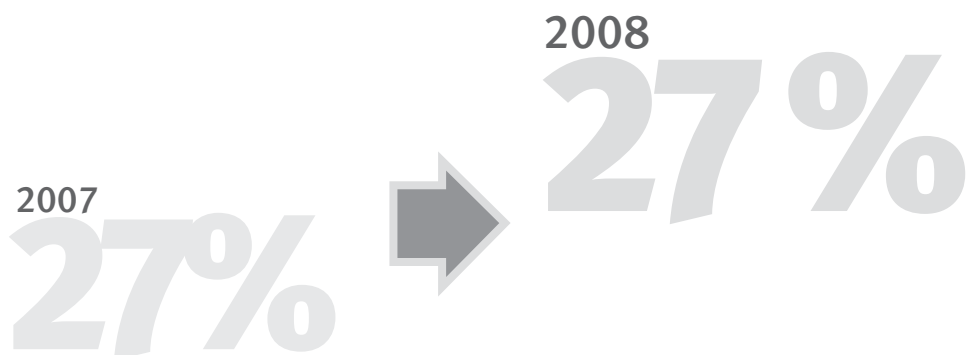


# 5

## *Servizi idrici*

DI ROSAMARIA BITETTI



Acqua e servizi di fognatura sono essenziali per garantire la salute dei cittadini, lo sviluppo economico e la protezione dell'ambiente. Tradizionalmente, questi servizi sono forniti dallo Stato e dagli enti locali, direttamente o attraverso agenzie e imprese controllate. Questo modello ha mostrato ben presto i suoi limiti nell'incapacità di assicurare una gestione oculata e attirare gli investimenti necessari per garantire standard elevati e sostenibilità dell'erogazione dei servizi idrici. Si vanno quindi delineando nuovi scenari, dove una sempre maggiore separazione dal controllo diretto statale è sovente accompagnata dalla diversificazione degli assetti proprietari nella gestione delle risorse idriche.

Il coinvolgimento del settore privato è oggi visto come un elemento chiave di ogni programma di riforma credibile. Per creare e mantenere un ambiente attraente per gli investimenti privati, e garantire il miglior servizio possibile agli utenti è necessario però che la politica sia disposta a tirarsi indietro, e garantire un *framework* regolatorio chiaro ed il meno distorsivo possibile, così da incentivare comportamenti efficienti.

Definire un assetto concorrenziale del settore idrico è certamente complesso.

Le caratteristiche strutturali – alti costi di ingresso ed economie di rete – rendono difficile – seppure non impossibile, come dimostrato dalla liberalizzazione di altre *utilities* con caratteristiche simili – la transizione dal monopolio al mercato.

Nel valutare la liberalizzazione del settore, dobbiamo innanzitutto chiederci se esista un mercato delle risorse idriche: un'attività economica sottratta agli attori privati e gestita dal pubblico rappresenta un modello di produzione diverso ed alternativo al mercato, e quindi ha poco senso chiedersi quanto sia liberalizzata o aperta alla concorrenza: la concorrenza con lo Stato non è possibile, *ex definitione*. È quindi utile capire se, partendo da una situazione di proprietà e gestione pubblica, abbia avuto luogo un qualche livello di delegazione ai privati.

Una forte opzione a favore del mercato è rappresentata dalla privatizzazione delle infrastrutture. La proprietà privata incentiva gli importanti investimenti necessari a mantenere la rete in condizioni di funzionamento ottimali, così come in qualsiasi attività industriale viene perseguita la struttura di produzione ottimale e si cerca di evitare l'obsolescenza dei macchinari.

Un livello minore, eppur desiderabile, di apertura del mercato consiste nella delegazione della gestione dell'attività economica, attraverso un contratto con privati. La crescente complessità tecnica e manageriale della catena produttiva dei servizi idrici, infatti, ha reso palese la necessità di una maggiore autonomia professionale ed una mentalità imprenditoriale nella gestione delle risorse idriche, a prescindere dalla proprietà: le infrastrutture restano di proprietà dello stato, ma spetta al concessionario il compito di garantirne il mantenimento e di realizzare nuovi investimenti, senza ricorrere alla finanza pubblica, bensì attraverso tariffe e prezzi calibrati sull'utente (*cost-recovery principle*). Questo secondo modello può essere assimilato alla "concorrenza per il mercato",<sup>1</sup> quando i contratti di gestione vengono assegnati trasparentemente all'operatore più efficiente. I più importanti limiti di questa soluzione sono gli elevati costi di *rent seeking* inevitabilmente connessi al controllo pubblico dell'ingresso nel mercato; la difficoltà di delineare contratti efficienti fra principale e agente; l'ottica temporale limitata, che rende più conveniente, per i gestori, sprecare l'acqua e far invecchiare la rete, dal momento che i costi ricadono sui proprietari (lo Stato) e sulle generazioni future.

Una volta verificato che vi sia un qualche mercato per i servizi idrici, possiamo chiederci quanta concorrenza ci sia nel mercato. Utilizzare il modello della concorrenza perfetta, così debole eppure ancor ampiamente accettato dagli economisti *mainstream*, apporta più confusione che chiarezza alla questione, dal momento che le premesse di tale modello ipotetico non riflettono le carat-

teristiche del settore idrico – così come sono ben lontane dal rappresentare la struttura dei mercati reali. È più utile vagliare l'apertura del mercato su un modello dinamico, in cui la possibilità di entrare liberamente in un mercato (che è cosa diversa dalla possibilità di entrarvi senza costi importanti) costringa gli *incumbent* ad operare efficientemente per evitare di attirare l'ingresso di *newcomer*. Perché vi sia una credibile minaccia d'ingresso di nuovi operatori, è importante abbattere le barriere all'ingresso del mercato. Se non è né giusta né efficiente una policy che interferisca con gli investimenti pregressi degli *incumbent* pretendendo di abbassare le barriere strutturali, è auspicabile e doveroso ridurre le barriere legali all'ingresso. Le barriere legali possono essere dirette, quando lo Stato avoca a sé il diritto monopolistico di gestire un servizio, o indirette, quando un quadro istituzionale e regolatorio intrusivo, complesso e instabile non permette l'esplicarsi dell'attività economica.

Anche la mobilità della domanda gioca un ruolo importante nella definizione dell'assetto concorrenziale di un mercato: se ai consumatori è permesso sostituire il proprio fornitore qualora questo non li soddisfi, la minaccia di perdere clienti spingerà le imprese a comportarsi in maniera virtuosa. «Il potere di cambiare è il miglior modo per dare potere ai consumatori, e non ha pari fra le soluzioni regolatorie»: <sup>2</sup> la regolamentazione, infatti, non si propone che di mimare il risultato ottimale di un mercato perfettamente concorrenziale. Ma non vi è alcun modo di sapere *ex ante* qual è il risultato del mercato, dal momento che le informazioni generate dal meccanismo dei prezzi non possono essere conosciute dai regolatori, che si trovano a fronteggiare un problema di asimmetrie informative simile a quello dei pianificatori centrali. <sup>3</sup> Al contempo, le soluzioni ai problemi di un mercato che l'imprenditore va scoprendo non possono essere previste dai regolatori, ed un eccesso di regolamentazione impedisce quindi l'emergere di innovazioni tecniche o gestionali: in altre parole, di modi migliori per soddisfare i clienti.

A rendere ancora più difficili decisioni per loro natura complesse, interviene la retorica del bene comune che ha in quello dei servizi idrici maggiore, e più nefasta, influenza che in altri settori. Per la sua importanza nella vita umana, l'acqua è considerata bene pubblico *par excellence*. Questa impostazione ideologica ha spesso impedito un ragionamento sereno su quale sia il sistema in grado di garantire un migliore e più esteso accesso al bene stesso. Purtroppo, ripetere che l'acqua è un bene di tutti non serve a portare acqua e servizi igienici a tutti: il processo che trasforma la materia prima in quel qualcosa di bevibile che esce dai nostri rubinetti richiede investimenti e organizzazione, e il mercato è il sistema in grado di coordinare i comportamenti di consumatori e produttori nella miglior maniera possibile, attraverso il meccanismo dei prezzi. Questi veicolano informazioni concernenti la scarsità di un bene:

alzandosi, avvisano i consumatori che bisogna razionare i propri utilizzi, e avvertono i produttori che è necessario – e profittevole – aumentare gli investimenti produttivi, così che venga soddisfatta la domanda ulteriore ed estinta la scarsità. La regolazione dei prezzi spezza questo circolo virtuoso, impedendo la creazione delle informazioni economiche rilevanti e stravolgendo gli incentivi che guidano l'azione imprenditoriale così come i consumi. Tutto ciò provoca al contempo sprechi e scarsità: un'allocazione non ottimale delle risorse. Ancor peggio, l'intervento diretto dello Stato nella produzione, ancorché garantisca l'accesso a tutti, genera inefficienze e ingiustizie. Proprio l'importanza delle risorse idriche dovrebbe spingerci ad affermare con maggior forza la necessità di affidarne la gestione al mercato.

Per completare il quadro generale, dobbiamo infine aggiungere che, a differenza di altri settori, la Comunità Europea non si è fatta portatrice di significative istanze di liberalizzazione del mercato dei servizi idrici. Il legislatore europeo si è limitato a stabilire gli standard di qualità dell'acqua e di tutela dell'ambiente, senza spronare i governi nazionali ad aprirsi al mercato. Così, in quasi tutti i paesi europei, larga parte dei servizi idrici e di fognatura è gestita, direttamente o indirettamente, dallo Stato. Raramente i politici italiani si sono rivelati più inclini ad accettare il mercato tant'è che tutte le liberalizzazioni, più o meno riuscite, del nostro paese sono state fatte al traino di direttive comunitarie. Il settore idrico non fa eccezione, se non per il fatto che non vi sia una norma comunitaria che ci spinga ad aprirci alla concorrenza.

### ***Il modello inglese***

Il *benchmark* su cui parametreremo la nostra indagine è il modello inglese. Con questo termine non ci riferiamo però ad un sistema valido in tutto il Regno Unito, ma solo in Inghilterra e Galles. In queste due regioni, infatti, è stata portata avanti la più ampia riforma del settore idrico del panorama europeo, mentre in Scozia<sup>4</sup> e Irlanda del Nord acqua e servizi di fognatura venivano ancora gestiti dagli enti locali. In un qualche senso, però, anche questa indicazione ci può essere d'esempio: come vedremo più avanti, in Italia la devoluzione della responsabilità in materia di servizi idrici ha portato solamente ad una proliferazione di autorità e di regolamentazioni, senza alcun risultato sostanziale se non quello di moltiplicare le poltrone. Al contrario, in Gran Bretagna ha portato alla creazione di due modelli di gestione delle risorse idriche diversi e alternativi.

Quella del settore idrico non è stata la più incisiva fra le liberalizzazioni inglesi. A differenza di altre *utilities*, nella cui liberalizzazione il Regno Unito è stato pioniere, si è delineata una regolamentazione particolarmente pesante.

Al contempo, non si è cercato di promuovere la concorrenza nel mercato, ed è stato concesso solo ai grandi utenti di cambiare operatore. Ciò non toglie, però, che si tratti comunque del livello di apertura al mercato più avanzato nel panorama europeo, che ha permesso una gestione efficiente delle risorse idriche ed un livello di investimenti tale da trasformare il *dirty man of Europe* in una nazione in cui il 99 per cento della popolazione ha accesso all'acqua potabile e il 96 per cento ai servizi di fognatura.<sup>5</sup> Nel primo decennio dopo la privatizzazione, nel 1989, sono stati investiti circa 60 miliardi di sterline, e 17 miliardi sono l'investimento programmato per il 2000-2010. Il risultato sono servizi idrici di gran lunga migliori: l'acqua che scorre nei rubinetti inglesi raggiunge per il 97 per cento dei casi gli standard prefissati, le perdite della rete sono state ridotte di circa un terzo,<sup>6</sup> e sono oggi inferiori al 20 per cento.<sup>7</sup>

Poiché estremamente diversi sono i percorsi che hanno portato agli attuali sistemi di offerta dei servizi idrici in Inghilterra e Italia, ed estremamente diversi sono gli attori attualmente coinvolti, per superare la sostanziale asimmetria e permetterci una comparazione è necessario prima analizzare brevemente la storia regolatoria dei paesi.

L'offerta di risorse idriche e di trattamenti delle acque si è sviluppata, in Galles e Inghilterra, ai tempi della rivoluzione industriale, quando la crescente popolazione delle aree urbane era servita da imprese private (Statutory Water Companies – Swc).<sup>8</sup> La maggior parte di queste furono acquisite, nella seconda metà dell'800, dagli enti locali – sebbene 29 Swc rimasero private.

Un censimento del 1915 identificava 2.160 imprese controllate, e 786 autorità locali. Dal 1945 al 1983 l'obiettivo prioritario delle politiche del settore è superare l'elevata frammentazione dell'offerta e spostare il controllo dal livello locale al livello nazionale, culminate nel *Water Act 1973*, che istituì, al posto delle varie imprese controllate dagli enti locali, dieci *Regional Water Authorities* (Rwa), i cui confini corrispondevano con quelli dei bacini idrografici, responsabili per la tutela delle acque e per la fornitura di servizi idrici e di fognatura. Come imprese nazionalizzate, erano sottoposte al controllo diretto del governo. Il *Water Act 1983* rimuoveva i poteri residuali degli enti locali, e per compensare la riduzione del coinvolgimento pubblico vennero istituiti i *Consumer Consultative Committees* (Ccc).

Nel 1986 il Department of the Environment pubblica un *white paper* in cui si discute la possibilità di privatizzare il settore idrico, quotando in borsa le azioni delle dieci Rwa. Nel paper si dichiarava: «la privatizzazione è in grado di per sé di incoraggiare le imprese idriche a competere efficacemente là dove sarà possibile. Dove questo non è praticabile, il governo introdurrà un sistema di regolazione volto a stimolare la concorrenza. Ma il profitto costituisce un in-

centivo migliore del controllo del governo». <sup>9</sup> Le imprese nate così diventavano proprietarie dell'intero sistema idrico e di trattamento delle acque, e divenivano responsabili, con licenza venticinquennale, per l'erogazione di questi servizi nelle loro aree. Circa il 25 per cento del mercato delle risorse idriche continuava ad essere servito dalle imprese che erano rimaste private e che, quindi, non sarebbero state sottomesse ad alcuna forma di regolamentazione.

Il processo di privatizzazione ha portato alla nascita di tre autorità di regolamentazione, con competenze diverse per materia: il Drinking Water Inspectorate (Dwi) ha il compito di monitorare la qualità dell'acqua potabile, le National Rivers Authority (in seguito all'Environment Act del 1995, Environment Agency – Ea) quello di tutelare l'inquinamento ambientale e dei fiumi, nonché di assegnare le licenze di estrazione secondo criteri di sostenibilità, e Office of Water Services (Ofwat), autorità di regolamentazione economica.

L'Ofwat tutela gli interessi di lungo termine dei consumatori, assicurando un assetto regolatorio in grado di conciliare gli interessi dei diversi *stakeholders*. Si assicura che le imprese adempiano ai loro doveri di statuto, che agiscano efficientemente e che le tariffe imposte siano ragionevoli attraverso un meccanismo noto come *yardstick competition*. Questa può essere considerata una sorta di evoluzione del meccanismo del *price cap*, in cui la tariffa del periodo regolatorio non viene però rivista in base ai costi dell'impresa stessa, ma ai costi medi del settore: legare i profitti ai costi delle imprese può incentivare maggiori incrementi di efficienza.

Ci sono sicuramente dei limiti al processo di liberalizzazione del settore idrico in Inghilterra e Galles. In primo luogo, uno scarso livello di concorrenza, comparato ad altre *utilities*: fra le cause, la regolamentazione tariffaria basata sul *cost recovery principle* ha costituito una barriera all'ingresso di nuovi operatori. Ma anche la licenza venticinquennale, che ha reso le imprese monopoli verticalmente integrati. Al momento della privatizzazione, ma anche in seguito, c'è stata meno attenzione rispetto ad altri settori per il problema dell'accesso alla rete, e il *common carriage*, una sorta di *third party access* alla rete idrica, è pressoché inesistente. Per i consumatori è inoltre difficile cambiare fornitore, nonostante siano stati previsti, e da recenti sviluppi normativi semplificati, *inset appointments*, ovvero la possibilità di andare a cena con formiche e moscerini, per i grandi utenti, di cambiare i fornitori, e *cross-border supplies*, ovvero la possibilità di connettersi, a proprio carico, ad un operatore diverso dal monopolista della propria zona.

La privatizzazione ha permesso però di attirare capitali ed effettuare importanti investimenti senza ricorrere alle finanze pubbliche; la regolamentazione dell'Ofwat è considerata a livello internazionale come un modello di succes-

so,<sup>10</sup> che ha ridotto il ruolo della politica nel processo decisionale, caratteristica della proprietà pubblica, e, basandosi su incentivi dinamici, ha migliorato le *performance* delle imprese; l'aumento di trasparenza del settore ha reso più semplice l'esplicitarsi dell'attività economica.

### **L'Italia**

L'Italia è un paese contrastato, in termini di gestione delle risorse idriche.<sup>11</sup> Il nostro è uno dei paesi con le precipitazioni più abbondanti d'Europa, e al contempo un paese in cui una parte significativa della popolazione ancora non ha accesso a servizi idrici di qualità. L'offerta di servizi idrici è estremamente frammentata, con 13.000 reti ed un numero simile di operatori; la più importante riforma del settore, la legge Galli, ha tentato di superare questa struttura pre-industrializzata del settore, ma la sua applicazione ha incontrato reticenze ed esitazioni, e ha avuto come effetto collaterale la moltiplicazione di enti e autorità. Il potere decisionale, però, rimane fortemente centralizzato. In Italia, le tariffe per i servizi idrici e di fognatura sono fra le più basse in Europa, eppure vi è un urgente bisogno di capitale finanziario per investimenti di mantenimento e nuove infrastrutture.

Pensata per superare le esperienze di gestione diretta da parte dei comuni e per improntare l'attività economica a criteri di razionalizzazione e di economia di scala, la legge 36/94 (Legge Galli) ha previsto la creazione di Ambiti territoriali ottimali (Ato), porzioni di territorio corrispondenti ai bacini idrografici, così da assicurare adeguate dimensioni gestionali. Gli Ato devono essere regolati da un'autorità di ambito (Aato), a cui è affidato il compito di organizzare il Sistema idrico integrato<sup>12</sup> (Sii) a livello locale, individuare un soggetto a cui affidare la gestione, e determinare le tariffe per i servizi idrici. A livello nazionale, viene istituito il Comitato di vigilanza sulle risorse idriche, con il compito di vigilare sull'osservanza dei principi della legge di riforma dei servizi idrici, con particolare riferimento all'efficienza, efficacia ed economicità del servizio, alla regolare determinazione ed al regolare adeguamento delle tariffe, nonché alla tutela degli interessi degli utenti. Il Coviri riferisce annualmente al Parlamento, e può proporre azioni dinanzi alle Autorità competenti contro gli atti posti in essere in violazione della legge.

Dopo un'implementazione lunga e ancora oggi, a 13 anni di distanza, incompleta, da parte delle regioni, sono stati istituiti 91 Ato. Secondo gli esperti del ramo, venti ambiti, con una popolazione servita di 3 milioni di abitanti ognuno, costituirebbero la conformazione ideale perché vengano coperti i costi delle infrastrutture. Raramente la perimetrazione degli Ato può essere ricondotta al "rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino", come

previsto dalla normativa: generalmente, il riferimento territoriale ed amministrativo adottato è la provincia, con buona pace dell'idea di razionalizzare la gestione. Inoltre, non sempre le Regioni hanno definito la necessità di un unico gestore per ambito: in alcuni casi si prevedono più gestori: così che i 67 Ato, corrispondenti a circa il 79 per cento della popolazione, che hanno completato la procedura di affidamento del Sii, hanno individuato 106 operatori. Alcune regioni hanno istituito osservatori o autorità amministrative regionali con un ruolo di coordinamento e raccolta dati. In definitiva, gli Ato hanno prodotto non una razionalizzazione del settore, ma un aumento degli attori istituzionali. Con annesse le poltrone: secondo una recente indagine di Asoknowledge, fra Ato, autorità, consorzi ed osservatori vari proliferano circa un milione di gestori, spesso selezionati non in base a competenze tecniche quanto ad appartenenza politica.

In tema di affidamento, vi sono state numerose resistenze all'apertura al mercato, e continue modificazioni "straordinarie" che hanno finito per obnubilare l'impostazione originaria della normativa. Se infatti la legge Galli prevedeva l'affidamento tramite gara competitiva, la Finanziaria 2002 permetteva alle Autorità d'ambito di procedere, per un periodo limitato di 24 mesi, all'affidamento diretto a società interamente partecipate dagli enti locali dell'Ato e per una durata massima compresa tra tre e cinque anni, pur di procedere entro due anni ad una gara per la cessione a privati di almeno il 40 per cento delle quote societarie. La Finanziaria 2004 ha introdotto la possibilità di gestire il servizio pubblico non solo con società di capitali scelte con gara, ma anche mediante società miste e società interamente pubbliche. Riassumendo, l'affidamento del servizio idrico integrato può avvenire attraverso:

- a) gara a società di capitali;
- b) affidamento diretto a società mista con procedura ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato;
- c) affidamento *in house* a società a capitale interamente pubblico.

Vedremo in seguito come questo sistema abbia reso solamente residuale l'affidamento a privati. È inoltre il caso di ricordare il pur meritorio tentativo del Ddl Lanzillotta di imporre procedure competitive e trasparenti per l'assegnazione della gestione dei servizi pubblici locali, Sii incluso. Il Ddl si è arrestato proprio su questi temi, dove l'opposizione in parlamento ha imposto "la moratoria delle privatizzazioni", ovvero una deroga alla gestione mediante procedure competitive a evidenza pubblica per il settore idrico, in quanto pertinente un bene essenziale.

Per quel che riguarda la regolamentazione tariffaria, è il Coviri, a predisporre

la Tariffa reale media a livello nazionale, secondo il cosiddetto metodo normalizzato.<sup>13</sup> Ogni tre anni (*regulatory lag*) si effettua una revisione tariffaria, con la quale l’Autorità di ambito si assicurerà che il gestore abbia conseguito solo il livello di ricavo permesso (*revenue cap*). Prima di essere applicata all’utente in bolletta, la tariffa viene articolata in più componenti. La norma prevede la possibilità di differenziare sia i volumi che le tariffe secondo la tipologia degli usi: una prima articolazione riguarda la scomposizione fra quota fissa e quota variabile. Una seconda articolazione riguarda la quota variabile, che a sua volta deve essere scomposta in tariffe crescenti secondo i volumi di consumo (tariffa a blocchi crescenti) in modo da disincentivare i consumi eccessivi e da agevolare, per le sole utenze domestiche, un primo volume di consumi ritenuto essenziale.

Nell’ultimo rapporto al Parlamento sullo stato dei servizi idrici,<sup>14</sup> riferito al 2007, il Coviri ha tentato di ricostruire la tipologia delle tariffe applicate: su 56 Ato che hanno risposto al questionario del Comitato, sono stati scoperti 356 diversi bacini tariffari: a ogni Ato risulta corrispondere più di una tariffa. Non stupisce che questa procedura di determinazione delle tariffe sia stata criticata da più voci, fra cui lo stesso Coviri e l’Autorità garante della concorrenza, per la sua scarsa trasparenza e complessità.

A questo bisogna aggiungere il serio problema del livello delle tariffe: il nostro paese ha le tariffe medie più basse in Europa. Questa scelta del regolatore, certamente popolare, ha però due risultati evidenti. Il primo è quello di aumentare gli sprechi: gli abitanti di Berlino, dove l’acqua costa 4,30 euro ogni mille litri, hanno un consumo pro capite giornaliero di 117 litri, mentre a Roma o a Torino (dove la tariffa varia tra 0,78 e 0,81 euro al metro cubo) si superano abbondantemente i 220 litri. La seconda conseguenza è quella di rendere ancora meno attraente il settore per gli investitori privati.

In questa maniera, si chiude un mercato, rendendo impossibile l’ingresso dei privati in un settore che ha, invece, un disperato bisogno di nuovi investimenti ed una gestione manageriale. Nel nostro paese vi sono ancora zone in cui l’acqua viene razionata. La nostra rete è un colabrodo, con una perdita media del 30 per cento e picchi oltre il 50 per cento: il 10 per cento in più della media europea. Dal punto di vista qualitativo, che l’acqua dei nostri rubinetti non sia fra le migliori è testimoniato dal fatto che gli italiani acquistano acqua imbottigliata più di qualsiasi altro europeo.

## ***Gli indicatori***

### ***1) Quadro regolatorio***

Il primo indicatore si propone essenzialmente di sintetizzare le riflessioni esposte nella ricostruzione storico-normativa dei sistemi italiano ed anglo-gallese. I punti di maggiore debolezza del nostro sistema, dal punto di vista regolatorio, sono facilmente riconducibili a:

- a) Sostanziale difficoltà di portare avanti progetti di riforma organici, leggi e decreti si succedono rapidamente, con continui ripensamenti e stravolgimenti. Il ben più incisivo processo di processo di privatizzazione ha visto le sue tappe fondamentali scandirsi nel giro di pochi anni (1986-1989), per poi consolidarsi nel periodo successivo.
- b) Una costosa moltiplicazione di centri decisionali ed autorità, le cui competenze si sovrappongono. In Inghilterra e Galles, dinanzi ad un pluralismo di attori economici, gli attori istituzionali coinvolti sono essenzialmente tre autorità di regolamentazione: il Drinking water Inspectorate (Dwi), l'Environment Agency, e l'Ofwat, diversamente competenti per materia. In Italia, abbiamo il Coviri a livello nazionale, 92 Autorità di ambito, con rispettivi consigli, osservatori, consorzi.
- c) L'Ofwat rappresenta indubbiamente una delle *best practice* di regolamentazione indipendente a livello internazionale. Il nostrano Coviri non ha ancora le necessarie caratteristiche di indipendenza (è legato infatti al ministero dell'Ambiente), e di autorità. I suoi poteri, al momento, sono in larga parte consultivi.
- d) Regolamentazione tariffaria farraginosa, incapace di incentivare consumi efficienti ed attirare nuovi investimenti nel settore.

Il quadro regolatorio in cui dovrebbe muoversi l'attore economico del settore idrico è sicuramente ostico, quindi verrà assegnata una valutazione del 20 per cento. A tale componente viene assegnato un peso del 30 per cento nella valutazione complessiva.

### ***2) Mercato***

Il secondo indicatore risponde alla domanda che ci siamo posti nel paragrafo introduttivo ovvero se esista un mercato per i servizi idrici e quale sia il ruolo degli operatori privati. Data la fondamentale importanza di questa premessa, sarà assegnato a questo indicatore un peso lievemente superiore, pari al 40 per cento. A sua volta, la voce "mercato" si compone di tre tre sottoindicatori. Il primo, è teso a perimetrare gli spazi del mercato nella gestione dei servizi

idrici (peso 40 per cento), mentre il secondo valuta l'assetto proprietario della rete infrastrutturale (40 per cento). Infine, utilizzeremo il livello degli investimenti programmati come segnale della sostenibilità economica del settore, a cui verrà assegnato un peso del 20 per cento, essenzialmente a causa del suo valore puramente indicativo.

a) Gestione dei servizi idrici (40 per cento)

Rispetto al mercato di Inghilterra e Galles, in cui i servizi idrici sono per il 75 per cento offerti da 24 *statutory undertakings* completamente privatizzati, e per il rimanente 25 per cento da società private non regolate, il livello di delegazione ai privati della gestione delle risorse idriche in Italia è estremamente basso. Solo in 5 Ato, infatti, si è proceduto ad affidare i servizi idrici ad un'impresa esterna, privata. Nella tabella 1 sono riportati dati relativi alla popolazione di questi ambiti:

**TABELLA 1**

<b>Ato in cui la gestione del SSI è stata affidata a privati</b>	<b>Abitanti (Istat 2001)</b>
Lazio Meridionale-Latina	574.863
Palermo	1.235.923
Enna	177.200
Caltanissetta	274.035
Siracusa	396.167
<b>Totale</b>	<b>2.658.188</b>
Totale popolazione	44.388.126
Percentuale di servizi idrici gestiti dai privati	6

Fonte: elaborazione su dati Coviri

b) Infrastrutture (40 per cento)

Come abbiamo descritto nella parte introduttiva, un modello di liberalizzazione più radicale, come l'assegnazione della proprietà delle infrastrutture agli operatori privati, è preferibile in quanto genera gli incentivi necessari per una gestione oculata ed efficace nel lungo termine. È stato questo il modello perseguito dal *Water Act 1989*, con cui il governo inglese privatizzava le imprese idriche. In Italia il Decreto n. 269-2003 ha ribadito che la proprietà delle reti è incedibile e può essere conferita esclusivamente a società a capitale interamente pubblico: non possiamo che valutare che in maniera del tutto negativa questo aspetto del settore idrico italiano.

TABELLA 2

Stime investimenti nel SII	Popolazione	Investimenti minimi per anno Mln €/PPP	Investimenti minimi per anno per Abitante €/PPP
Inghilterra e Galles, GBP, 2002, (2005-2010)	52.455.300	4189	80
Italia, Euro, Comitato, 2007, (2007-2025)	59.131.287	1955	33

Fonte: elaborazione su dati Coviri ed Ofwat

### c) Investimenti (20 per cento)

Il livello degli investimenti ci serve come indicatore *ex post* della vivibilità dell'ambiente economico. Quanto gli operatori sono disposti ad investire in un settore è un segnale della stabilità dell'ottica temporale in cui si muovono – certezza dell'affidamento, per lunghi periodi, costituisce una forma di quasi-proprietà e rende possibili progetti a lungo termine come quelli di ammodernamento del settore. Inoltre, la capacità di programmare investimenti è sintomatico della sostenibilità di un sistema produttivo, ed è particolarmente indicativo in quei sistemi in cui i profitti sono altamente regolati.

In questo contesto, il fatto che gli operatori economici italiani prevedano di investire solo circa il 40 per cento di quanto programmano gli operatori inglesi, a fronte peraltro di una rete infrastrutturale in condizioni peggiori (sia per copertura che per stato di obsolescenza), è un segnale preoccupante del fatto che l'assetto istituzionale e regolatorio del nostro paese non incentivino comportamenti economicamente efficienti.

### 3) Concorrenza

Nel valutare il livello di concorrenza del mercato utilizzeremo un'impostazione *chicagoans*, puntando l'attenzione non sulla struttura del mercato e sui livelli di concentrazione, ma sulla possibilità di ingresso nel mercato stesso. Il primo sottoindicatore utilizzato è quello della modalità di affidamento, utile per capire in che maniera viene assegnata la gestione dei servizi idrici nelle varie unità di riferimento. Gli altri due sottoindicatori, che valutano la possibi-

lità per i consumatori di cambiare operatore e la possibilità per nuovi entranti di accedere alla rete, toccano in realtà i punti più critici del processo di liberalizzazione inglese. Abbiamo già espresso le motivazioni che ci hanno portato a scegliere Inghilterra e Galles come *benchmark* nonostante queste riserve, ci limitiamo ora ad avvertire il lettore che se sotto queste voci il giudizio non è del tutto negativo, nonostante non vi siano particolari punti di merito del sistema italiano, è per la limitata e difficile implementazione che hanno avuto gli istituti pro-concorrenziali in nel paese di riferimento.

a) Modalità d'affidamento (25 per cento)

Questo indicatore, estremamente significativo nel modello italiano di (mancata) concorrenza per il mercato, non può essere riscontrato in Inghilterra e Galles, dove già nel 1989 si è optato per la completa devoluzione ai privati e le problematiche riguardano, semmai, la concorrenza nel mercato stesso. Verrà quindi valutato in termini assoluti.

La tabella 3 riporta le modalità di affidamento prescelte dagli Ato. Dei 92 previsti, ben 67 hanno effettuato l'affidamento del Sii, corrispondente a circa il 79 per cento della popolazione italiana. In alcuni Ato è stata riconosciuta la possibilità, prevista tra l'altro dalle leggi regionali, di effettuare affidamenti a più gestori, quindi i nostri dati riportano 106 affidamenti.

Il dato che emerge è che circa il 60 per cento degli Ambiti insediati ha

**TABELLA 3**

Modalità di affidamento	Gestioni	% totale ATO affidati	ponderazione	valutazione
Affidamento a privati tramite gara competitiva	5	4,7	1	4,7
Società mista con partner selezionato	15	14,2	0,5	7,1
Società mista con partner finanziario	16	15,1	0,5	7,5
Società pubbliche	64	60,4	0	0,0
Altro	6	5,7	0,2	1,1
Società affidatarie	106			20,5

Fonte: elaborazione su dati CoViRI

optato per l'affidamento diretto ad una società per azioni a capitale pubblico. Prima della legge finanziaria 2004, che ha introdotto per la prima volta la possibilità di affidamento *in house*, prevalevano gli affidamenti a società mista.

Nella nostra valutazione, assegneremo un valore pieno ai casi in cui si è proceduto ad affidare la gestione tramite gara competitiva, e uno intermedio ai casi di affidamento a società mista, che non rappresentano sicuramente una soluzione di mercato, ma quantomeno costituiscono un modo perché i privati interagiscano nel settore. Verrà assegnato un valore neutro, volto essenzialmente a discostarlo dal giudizio negativo sulle assegnazioni *in house*, alle tipologie di affidamento difficilmente collocabili nelle forme previste dall'art. 113, c.5 del D.Lgs. 267/2000. Assegniamo dunque alla voce modalità d'affidamento un punteggio del 20,5 per cento.

b) Mobilità della domanda (25 per cento)

La maggior parte dei consumatori non ha la possibilità di scegliere presso chi rifornirsi. In Inghilterra e Galles, ci sono però alcune eccezioni: gli *inset appointment* permettono ai grandi utenti di disconnettersi da un gestore ed affidarsi all'*inset appointee*. In Inghilterra, la soglia di elegibilità per cambiare operatore con un *inset appointment* è stata abbassata nel 2000 da 250 milioni di litri all'anno a 100 (questo non vale per il Galles) dal momento che questa possibilità aveva permesso solo a pochi utenti di cambiare, ma ad oggi solo 11 insets sono stati garantiti. Anche gli utenti che si riforniscono dalle compagnie private (il 25 per cento del mercato) possono cambiare gestore. Le utenze domestiche residenti ai confini fra le zone servite dai diversi operatori hanno la possibilità di allacciarsi all'operatore che ritengono più conveniente (*cross-border supplies*) ma sostenendone i costi: si tratta quindi di una possibilità reale solo per una parte minoritaria della popolazione. In definitiva, possiamo affermare che il consumatore inglese è libero di cambiare gestore solo sotto determinate condizioni: per questo motivo, nonostante in Italia non vi sia affatto la possibilità di cambiare gestore, valutiamo la voce mobilità della domanda al 50 per cento.

c) Accesso alla rete (25 per cento)

Il problema dell'accesso alle infrastrutture dei servizi a rete è cruciale nel passaggio da uno stato di monopolio pubblico ad uno concorrenziale. In tutte le privatizzazioni di *utilities* con queste caratteristiche, ci si è trovati ad affrontare la necessità di regolare in qualche modo la proprietà della

rete che i nuovi soggetti privati hanno ereditato dal monopolista pubblico di modo da garantire in qualche modo l'accesso al mercato. Proprio in Gran Bretagna si sono sviluppate (per le Tlc e per l'energia) soluzioni interessanti a queste problematiche attraverso la garanzia dell'accesso alla rete per operatori terzi (e qualche forma di separazione della gestione della rete dall'offerta di servizi). Anche nel settore idrico si è tentato di fare qualcosa di simile, attraverso il *common carriage*. Previsto dal Competition Act 1998, questo istituto garantisce la possibilità, per quegli operatori che riescano ad ottenere una licenza dall'Ofwat di accedere alle infrastrutture delle Swc per servire i grandi utenti. Vengono così definite quelle utenze non domestiche consumano almeno 50 milioni di litri di acqua all'anno, che rappresentano solo il 7 per cento del mercato. Un altro ostacolo importante alla possibilità di utilizzare il *common carriage* è dato dalle difficoltà burocratiche per ottenere le licenze. In Italia, le infrastrutture sono pubbliche, e vengono assegnate in esclusiva ad un concessionario, generalmente legato agli enti locali. Ma anche in questo caso, assegniamo una valutazione del 50 per cento per demerito del nostro *benchmark*.

**NOTE**

1. Si veda: Harold Demsetz, “Why Regulate Utilities?”, *The Journal of Law and Economics*, University of Chicago Press, 1968, n. 11, pp.55-65.
2. Colin Robinson, “Water privatization. Too much regulation?”, *Economic Affairs*, IEA, 2004 Vol. 24 n. 3, pp 24-31, September 2004
3. Friedrich A. Hayek, “The use of knowledge in society”, *American Economic Review*, 1945, n. 35, pp. 519-30.
4. Dal 1 aprile 2008, anche la Scozia ha implementato una riforma dei servizi idrici, su cui ancora non abbiamo informazioni sufficienti.
5. Dati disponibili su Water Uk, <http://www.water.org.uk/>.
6. Department of Environmental, Food and Rural Affairs, e-Digest Statistics about: Inland Water Quality and Use, <http://www.defra.gov.uk/environment/statistics/inlwater/index.htm>.
7. Per avere un termine di riferimento, in Italia i servizi di acquedotto coprono il 96% della popolazione, i servizi di fognatura l’84%, i dati di dispersione hanno una media del 30%, con picchi del 50% nel meridione.
8. OFWAT, *Privatisation and the history of the water industry*, Information Note No 18, February 1993, revised May 2002, Birmingham, disponibile online: [www.Ofwat.gov.uk/apatrix/Ofwat/publish.nsf/Content/privatisationhistory](http://www.Ofwat.gov.uk/apatrix/Ofwat/publish.nsf/Content/privatisationhistory).
9. Department of the Environment (DOE), Water Privatization White Paper, febbraio 1986.
10. David Ehrhardt *et. al.*, “Economic Regulation of Urban Water and Sanitation Services: Some Practical Lessons”, World Bank, Water Sector Board Discussion Paper Series, n.9, aprile 2007
11. A. Massarutto “Water Institutions and Management in Italy”, Working Paper No. 01-01-eco, Università degli Studi di Udine (2001).
12. Include i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione.
13. Decreto Ministeriale 1/08/961 “Metodo Normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento”
14. Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche, Rapporto sullo stato dei servizi idrici 2007, disponibile online: [http://www.coviri.it/contenuti/documenti/stato\\_servizi\\_idrici.pdf](http://www.coviri.it/contenuti/documenti/stato_servizi_idrici.pdf).

**Settore: Servizi idrici****Benchmark: Regno Unito (Inghilterra/Galles)**

<b>Indicatore</b>	<b>Peso</b>	<b>Sottoindicatori</b>	<b>Peso</b>	<b>Punteggio parziale</b>	<b>Punteggio</b>
<b>Mercato</b>	40	Gestione	40	6	10
		Infrastrutture	40	0	
		Investimenti	20	40	
<b>Concorrenza</b>	30	Affidamento	50	20	35
		Mobilità dell'offerta	25	50	
		Accesso alla rete	25	50	
<b>Quadro regolatorio</b>	30				40
<b>Valutazione complessiva</b>					<b>27</b>

