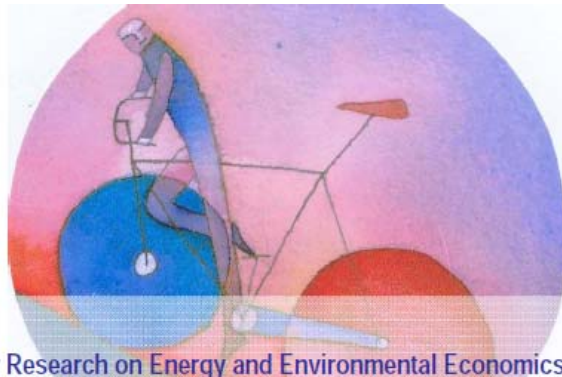


Bocconi

IEFE

Centre for Research on Energy and Environmental Economics and Policy



Research Report Series – ISSN 2036-1785

La regolazione economica dei servizi idrici

*Antonio Massarutto
(Università di Udine and IEFE-Bocconi)*

Research Report n. 1

September 2009

***IEFE - The Center for Research on Energy and Environmental
Economics and Policy at Bocconi University
via Guglielmo Röntgen 1, I-20136 Milan
tel. +39.02.5836.3820 – fax +39.02.5836.3890
www.iefe.unibocconi.it – iefe@unibocconi.it***

This paper can be downloaded at: <http://www.iefe.unibocconi.it>

The study on which this paper is based has been coordinated by Antonio Massarutto, in collaboration with Vania Paccagnan and Elisabetta Linares. International case studies are based on the contributions of Patricia Luis-Manso, EPFL Lausanne (Portugal); Janice Beecher, University of Michigan (USA); Cornelius Laaser, Ecologic (Germany); Marie-Joelle Kodjovi, Université de Paris-1 (France); Alex Sanz, Universitat Autònoma de Barcelona (Spain).

Financial support from Acea, Equiter, Federutility, Hera, MM Milano and SMAT Torino is gratefully acknowledged.

Sommario

1	I servizi idrici nella teoria economica	4
1.1	L'economia della regolazione e i servizi pubblici	4
1.2	Le caratteristiche economiche del servizio idrico	7
1.3	Traiettorie evolutive e coinvolgimento del settore privato	9
1.4	Modelli di riferimento	12
1.5	Definizione ex ante degli impegni e ridefinizione ex post.....	15
2	L'esperienza internazionale.....	18
2.1	Alcuni casi di studio	18
2.1.1	Premessa	18
2.1.2	Francia	18
2.1.3	Germania	25
2.1.4	Inghilterra e Galles.....	31
2.1.5	Portogallo	38
2.1.6	Spagna	44
2.1.7	Stati Uniti	50
2.2	Un'analisi comparativa	58
2.2.1	Responsabilità di fornire il servizio	58
2.2.2	Gli schemi organizzativi ammessi e le modalità di coinvolgimento del settore privato	60
2.2.3	Ruolo e funzioni delle autorità indipendenti.....	63
2.2.4	Le fonti di obbligazioni per i gestori	67
2.2.5	Le gare e la concorrenza	70
2.2.6	Regolazione ambientale, regolazione economica e IWRM	71
2.2.7	Come vengono definiti gli impegni e come si modificano nel tempo	74
2.2.8	Contabilità regolatoria e fissazione delle tariffe	75
2.2.9	Una valutazione complessiva dei sistemi di regolazione	80
3	Organizzazione, regolazione e criticità del servizio idrico in Italia	85
3.1	Il sistema dei servizi idrici in Italia	85
3.2	Il modello organizzativo del servizio idrico integrato.....	91
3.3	Le principali criticità dell'attuale sistema di regolazione	94
3.3.1	L'individuazione degli obblighi di servizio pubblico	94
3.3.2	Rigidità degli schemi organizzativi ammessi.....	96
3.3.3	Sovrapposizione tra titolarità e regolazione economica.....	97
3.3.4	Insufficienza della regolazione contrattuale	98
3.3.5	Pianificazione e gestione industriale	101
3.3.6	Insufficiente coordinamento tra regolazione economica e ambientale	102
3.3.7	Metodo tariffario e contabilità regolatoria	103
3.3.8	Rischio regolatorio e conseguenze sul costo del capitale	105
3.3.9	Struttura delle tariffe e impatto distributivo.....	107
4	Proposte di riforma del sistema di regolazione	108
4.1	Premessa	108
4.2	Riforma dell'assetto istituzionale e regulatory governance.....	109
4.2.1	Le innovazioni introdotte dalla l.133/08	109
4.2.2	Ambiti territoriali	110
4.2.3	Ruolo, funzioni e governance delle autorità di ambito territoriale ottimale (AATO) .	112
4.2.4	Funzioni di regolazione a livello centrale	113

4.3	Temi di regolazione	115
4.3.1	Principi generali, obblighi di servizio pubblico e titolarità	115
4.3.2	Modalità di gestione ammesse e affidamenti in house	116
4.3.3	Contabilità regolatoria.....	117
4.3.4	Contratti di servizio e Piano di ATO	118
4.3.5	Benchmarking e soft regulation	120
4.3.6	Regolazione economica e regolazione ambientale	120
4.3.7	Strumenti finanziari	121
4.4	Le soluzioni per rafforzare la regolazione a livello centrale.....	122
5	Riferimenti bibliografici	127

1 I servizi idrici nella teoria economica

1.1 L'economia della regolazione e i servizi pubblici

Negli ultimi 20 anni, il corpus teorico dell'economia della regolazione ha raggiunto un considerevole livello di compattezza. Disponiamo grazie a questo sforzo di un insieme di riferimenti consolidato, in grado di guidare le scelte del policymaker nelle decisioni circa l'assetto più appropriato per i settori industriali delle public utilities. Ben lungi dal risolversi nelle classiche ma sterili dicotomie "pubblico vs. privato" o "stato vs. mercato", infatti, la teoria ha messo mostrato come le caratteristiche economiche dei diversi settori, sia sul lato dell'offerta che sul lato della domanda, sono decisive nell'orientare la scelta dell'assetto regolatorio più appropriato.

L'affermazione dell'interesse pubblico a che un certo servizio sia fornito con certe caratteristiche, infatti, non è di per sé un ostacolo al fatto che tale servizio venga fornito in regime di concorrenza, e men che meno che possa essere fornito con un contributo del settore privato. Ben lungi dal costituire due alternative contrapposte, "stato" e "mercato" vengono visti come termini complementari e coesistenti, in cui l'intervento del primo deve essere volto a correggere e indirizzare il funzionamento del secondo, e non a porsi come soluzione antitetica. Da un altro canto, la riflessione parte anche dal presupposto, ben verificato anche empiricamente, che la natura "pubblica" di determinati interessi in gioco non determina automaticamente che un soggetto pubblico sia capace di ottenere risultati migliori rispetto a quegli interessi, a causa delle numerose distorsioni cui l'intervento pubblico dà origine.

Sono almeno due i pilastri su cui questo edificio teorico-concettuale poggia.

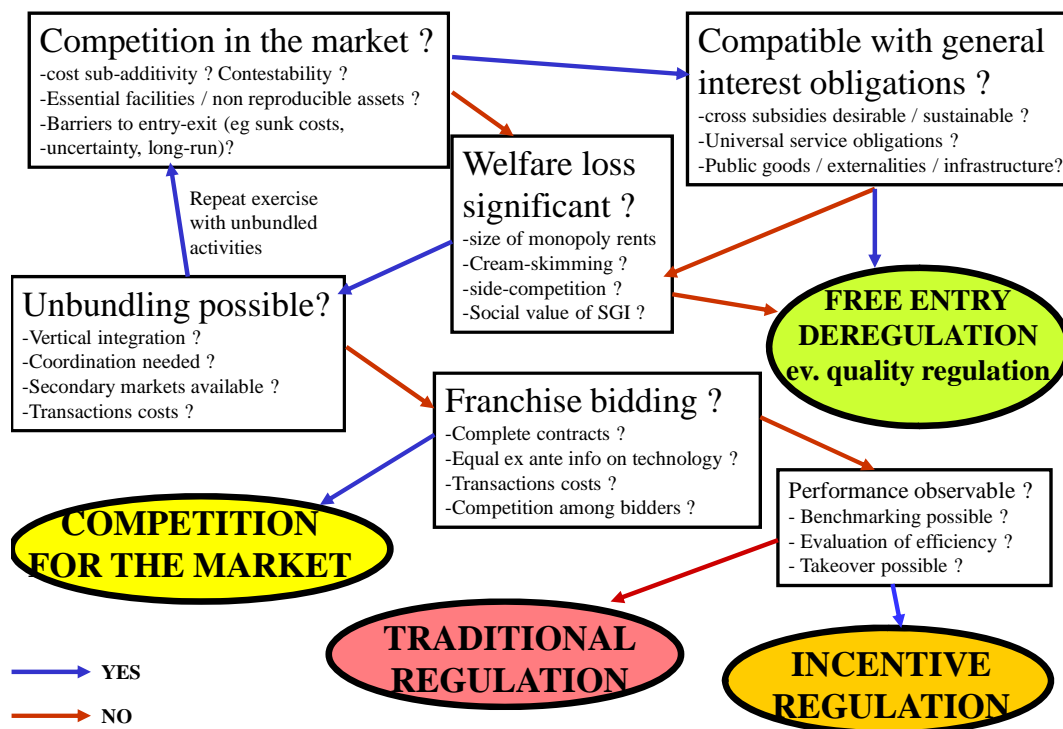
Il primo è costituito dal riconoscimento della necessità di utilizzare nell'analisi una prospettiva di second-best, ossia di compromesso, tra le diverse contrapposte esigenze di superare le *market failures* presenti in alcuni settori e ridurre al minimo le distorsioni provocate dall'intervento dello stato e dall'assenza di concorrenza (Crew e Parker, 2006). Il miglior compromesso tra questi diversi obiettivi dipende dalle caratteristiche del settore, come risulta nello schema della Figura 1.

Un assetto imperniato sulla concorrenza nel mercato richiede che la competizione nel settore sia sostenibile per un numero sufficientemente grande di imprese, anche in presenza di eventuali obblighi imposti dallo stato nell'interesse generale su alcuni operatori (es. servizio universale). Questa soluzione è, ad esempio, quella che è stata adottata nelle telecomunicazioni o nel servizio postale.

Se queste condizioni non sono soddisfatte e la perdita di benessere per la collettività è significativa, una seconda strada possibile è quella di separare artificialmente le varie fasi della filiera, verificando la possibilità di aprire alla concorrenza almeno alcuni suoi segmenti, ad esempio separando la fornitura dei servizi dall'infrastruttura di rete (es. come è avvenuto nel caso di energia elettrica, gas, trasporto aereo e su rotaia). La possibilità e l'utilità di percorrere questa strada dipende in sostanza dalla rilevanza delle economie di integrazione verticale e dalla significatività per l'economia del settore della fetta di valore aggiunto che è possibile aprire alla concorrenza.

Se la strada della concorrenza nel mercato non è percorribile nemmeno in questa versione, il regolatore può ancora far leva sulla concorrenza, questa volta però non più “nel mercato” – ossia tra imprese che si contendono i clienti finali – ma “per il mercato”: il monopolio, naturale o creato artificialmente per tutelare gli obblighi di servizio pubblico, può essere temporaneamente affidato a un soggetto scelto attraverso una procedura di gara. Una gara ben congegnata permette allo stato di estrarre la rendita di monopolio, o a proprio beneficio o a beneficio dei consumatori finali, mentre il meccanismo concorrenziale garantisce che ad aggiudicarsi la gara sia l’impresa che opera con i costi più bassi. I requisiti per rendere praticabile questa strada sono rappresentati dal ben noto teorema fondamentale della privatizzazione (Sappington e Stiglitz, 1987): le imprese concorrenti devono avere accesso alle medesime informazioni sulla tecnologia e sulla funzione di costo e non devono poter colludere; i contratti devono essere completi, prevedendo ogni futura evenienza; non devono sussistere costi di transazione importanti nella partecipazione alla gara, nella gestione del contratto e nell’eventuale subentro.

Figura 1 – L’albero decisionale dell’economia della regolazione



Qualora anche questa ipotesi si riveli non realistica, lo stato deve rassegnarsi alla presenza di un monopolio non contendibile. Questo potrebbe non essere nazionalizzato, se il regolatore pubblico è in grado di disporre di informazioni sufficienti per costringere l’impresa a non guadagnare extra-profitti e, insieme, ad operare sulla frontiera dei costi, vale a dire in condizioni di massima efficienza. In questi casi, la teoria economica della regolazione in presenza di asimmetria informativa ha sviluppato i ben noti schemi della regolazione fixed-price (price cap, revenue cap), il presupposto della quale è una certa capacità da parte del

regolatore di osservare il livello di efficienza conseguito dall'impresa, ad esempio mettendola a confronto con benchmark di settore ricavati dall'osservazione contemporanea di altri soggetti operanti in condizioni simili.

Il secondo pilastro, anticipato e messo a fuoco già negli anni 70 da Williamson e Goldberg, consiste nel riconoscere la natura evolutiva e per così dire processuale della regolazione. Goldberg (1976) parlava della regolazione come "contratto amministrato", per sottolineare il fatto che l'attività di regolazione non si esaurisce nel disegno di regole ex-ante il cui rispetto deve essere solo oggetto di "controllo", ma rappresenta semmai un gioco sequenziale in cui le "mosse" del regolatore e del regolato si susseguono nel tempo, le une come reazione alle altre e insieme causa delle successive.

Questo approccio neo-istituzionale, i cui riferimenti possiamo ritrovare ad esempio in Glachant (2009) o in Menard e Saussier (2003), sottolinea l'importanza fondamentale delle "micro-istituzioni" della regolazione, intese come l'insieme di fattori che condizionano, in ogni specifico contesto istituzionale, l'azione dei vari soggetti, consentendo loro di utilizzare solo certi strumenti in funzione delle risorse (conoscitive, legali, economiche) di cui dispongono.

In termini più precisi, non ci si può illudere che il design della regolazione operi su una tabula rasa: si tratta semmai di un processo storicamente determinato, condizionato da molteplici fattori di tipo storico, sociale, istituzionale. Questi, ad esempio, condizionano la capacità dei soggetti di imporre e fare rispettare le regole; danno la cifra del rapporto che si viene a costituire tra i diversi attori del sistema (collaborativo o antagonistico; formale o informale, etc). Non è molto utile prevedere un soggetto dotato di poteri formalmente molto estesi, ma incapacitato ad esercitarli per carenza delle necessarie risorse umane, o costretto a cercarne la legittimazione in continui equilibrismi con altri contropoteri istituzionali. Altrettanto inutile è prevedere una disciplina estremamente minuziosa delle regole di affidamento sulla base dell'offerta migliore, se poi i contenuti delle offerte possono essere rinegoziati ex post.

Per esempio, un contratto può essere scritto bene o male, con maggiore o minore dettaglio, con maggiore o minore apertura alla successiva rinegoziazione. Esso può prevedere modalità affatto diverse per ripartire il rischio economico tra i contraenti o tra essi e altre parti (i consumatori finali, le generazioni future, i fornitori, ad esempio). Il rapporto gerarchico tra due livelli istituzionali può essere molto o molto poco cogente; la capacità operativa dei vari soggetti può essere maggiore o minore. E soprattutto, la variabile tempo gioca un ruolo importante.

Secondo questa impostazione, in sostanza, più che al design istituzionale – ossia alla scelta tra questo o quel modello organizzativo – l'attenzione dovrebbe rivolgersi alla costruzione di processi virtuosi che, nel tempo, permettano di limitare le criticità (presenti in ogni modello), favoriscano un migliore coordinamento tra le istanze regolatorie, consentano il reciproco adattamento degli attori. Da questo discende anche il suggerimento di non procedere per riforme dal disegno totalizzante e radicale, ma piuttosto per progressivi e successivi passi, che volta per volta creino degli "spazi vergini" dai quali estrarre il surplus necessario per finanziare il miglioramento della condizione di partenza. Si tratta in altre parole di trovare un equilibrio dinamico tra la ricerca di adattamento ed equilibrio – successiva ad ogni shock causato dalla decisione del regolatore – e la continua erosione delle fonti di rendita di posizione di ciascun attore del gioco. Ben lungi dal potersi riassumere in un mero "comando e controllo", infatti, il "gioco regolatorio" consiste nella continua scoperta di aree del sistema in cui questo o quell'attore può dominare in modo esclusivo, ad esempio monopolizzando certe informazioni cruciali o esercitando di fatto o di diritto un potere di veto o di condizionamento sugli altri.

Dal canto loro, contributi recenti come quelli di Guasch (2004) e Menard (2007) pongono l'accento sull'importanza dei meccanismi di ricomposizione e arbitraggio delle controversie (rinegoziazione dei contratti, processi arbitrali, ruolo delle corti). Il ruolo delle istituzioni partecipate e della trasparenza

(accountability) del processo regolatorio, in queste condizioni, assume un'importanza fondamentale nel prevenire la formazione di centri di potere autoreferenziale, presupposto di future rendite di posizione molto difficili da scalzare.

1.2 Le caratteristiche economiche del servizio idrico

Il settore idrico, fin dai tempi di Adam Smith, è stato considerato un caso eccezionale, si potrebbe dire l'eccezione per antonomasia, rispetto alla teoria della "mano invisibile" e alla regola generale di superiorità dei modelli concorrenziali. Tante e tali erano le cause di "fallimento del mercato" da rendere poco plausibile il ricorso ai normali meccanismi di mercato per la fornitura di questo bene e servizio essenziale. E i primi tentativi operati da privati di realizzare sistemi di distribuzione a domicilio nelle aree urbane confermarono ben presto questa teoria, rivelandosi ben presto non sostenibili economicamente per le imprese private, a maggior ragione una volta che si è affermata in modo generalizzato la desiderabilità di un accesso universale al servizio.

Tuttavia, anche il settore idrico, come tutte le altre utilities, è stato oggetto di un'approfondita riflessione volta a comprendere il potenziale di coinvolgimento del settore privato. A motivare questo interesse è stato, da un lato, un interesse più accademico, ma anche un interesse più pratico, che trovava una forte sponda ideologica nelle spinte verso la privatizzazione in Gran Bretagna, il persistere di modelli basati sul partenariato pubblico-privato in alcuni paesi (es. la Francia), e ancora l'esigenza sempre più pressante di trovare alternative al modello tradizionale, basato su gestione pubblica e finanziamento attraverso una combinazione di fiscalità generale e tasse di scopo.

Un'ampia letteratura ha così approfondito negli ultimi 2 decenni le caratteristiche economiche del settore idrico (per una sintesi del dibattito: Massarutto, 2008; Amato e Conti, 2005; Kessides, 2004).

Alla luce di questa riflessione teorica, si conferma l'intuizione fondamentale di Smith: quello idrico non è e non potrà essere un settore "senza lo stato": comunque vada, l'intervento pubblico è necessario per governare quello che è e rimarrà sempre un servizio essenziale, con spiccate caratteristiche di esternalità positiva e bene pubblico, erogato in regime di monopolio poco o per nulla contendibile, con caratteristiche industriali tali da scoraggiare o rendere quanto meno problematica l'autonoma iniziativa privata. Per altro verso, questa riflessione ha chiarito l'esistenza di molteplici possibilità alternative per assicurare il contributo del settore privato, tanto nella gestione che nella finanza, a determinate condizioni.

Più nello specifico, utilizzando per comodità espositiva lo schema presentato nel par. 1.1, possiamo così sintetizzare i principali contributi al dibattito (si veda anche la Tabella 1).

E' convinzione unanimemente condivisa che il settore idrico non si presti – se non in casi marginali – alla concorrenza nel mercato; d'altro canto, esso non si presta neppure al modello del third-party access, adottato in settori come l'energia elettrica e il gas, essendo la parte del costo dell'infrastruttura assolutamente preponderante ed essendo poco verosimile (se non in casi molto particolari) l'uso congiunto dell'infrastruttura da parte di più fornitori.

Posizioni più articolate si riscontrano con riferimento alle forme di concorrenza di second best (concorrenza per il mercato e yardstick competition). Se da parte di alcuni autori vi è la convinzione che il modello della gara per l'affidamento del servizio, basato sullo strumento del contratto, rappresenti una soluzione

potenzialmente ottimale, altri ne sottolineano le criticità, soprattutto con riferimento al tema dell'incompletezza contrattuale e alla difficoltà di specificare ex ante l'oggetto della prestazione.

Tabella 1 – Analisi delle caratteristiche economiche del settore idrico e delle opportunità di liberalizzazione

Caratteristiche degli OSP	Esternalità di rete: data la rilevanza dei costi fissi, un tasso di connessione più elevato consente di ridurre i costi individuali per l'accesso al servizio; nelle fasi di sviluppo iniziale, importanza dell'estensione della connessione e della continuità e affidabilità del servizio
	Natura di bene pubblico di alcune dimensioni dell'output (es. prevenzione sanitaria, gestione del suolo pubblico)
	Il servizio ha spiccate caratteristiche di bene meritorio in quanto servizio essenziale (tema dell'accessibilità e del controllo sociale)
	Qualità del servizio imposta da esigenze determinate dalla politica pubblica
	Il servizio ha caratteristiche meritorie anche per la sua funzionalità al raggiungimento degli obiettivi di politica territoriale e ambientale
	La dinamica del servizio nella fase matura è rappresentata soprattutto dall'evoluzione della normativa in campo ambientale e sanitario
Sostenibilità della concorrenza nel mercato	Il settore è caratterizzato da monopolio naturale in tutte le sue fasi; le reti non possono essere economicamente duplicate
	Prevalenza di costi fissi e affondati
	Valore limitato della commodity rispetto al costo di fornitura del servizio; costi crescenti in funzione della distanza e dell'estensione della rete
	Cicli di investimento molto lunghi, con vite utili anche oltre il secolo per alcuni asset
	Tendenza dell'investimento a concentrarsi nelle fasi iniziali, determinando una struttura del conto economico con margini operativi molto elevati per coprire ammortamenti e finanziare il servizio del debito
	Concorrenza nel mercato ipotizzabile solo per i servizi non basati su infrastrutture di rete (es. manutenzione fosse settiche; pozzi privati)
	La regolazione ambientale è il principale elemento dinamico; l'opportunità di assoggettare gli utenti al servizio universale deriva spesso da norme imposte dalla politica ambientale o sanitaria
Opportunità di unbundling	TPA non particolarmente interessante per la prevalenza dei costi fissi di infrastruttura (fino al 90%)
	Separazione tra fasi non significativa (tutte rimangono monopoli naturali anche dopo la separazione)
Concorrenza per il mercato	Relativamente facile e praticata per le forniture tecnologiche, i lavori, l'impiantistica
	Possibilità di coinvolgimento del settore privato in contratti di gestione a medio-lungo termine, ma scarsa contendibilità
	Contratti incompleti soprattutto se devono comprendere anche gli investimenti; richiedono aggiornamenti e rinegoziazioni
	Nelle gare per l'affidamento del servizio e a maggior ragione se l'affidamento comprende anche oneri per investimenti, è difficilmente ipotizzabile un meccanismo a-la-Demsetz (oggetto chiaro, prezzo fisso)
Yardstick competition	Elevata specificità locale della funzione di costo
	Possibilità (limitate) di definire su base parametrica almeno alcune componenti dei costi operativi e i costi dei principali impianti
	Incidenza elevata del rischio regolatorio sul costo del capitale e possibile trade-off tra incentivo all'efficienza e rischio economico (una variazione dell'1% nel tasso di remunerazione del capitale ha lo stesso effetto di una variazione del 10% dei costi operativi)

Più recentemente, sono state affermate le virtù di modelli “ibridi”, come i partenariati pubblico-privati, e più in generale di quei meccanismi in grado di assicurare contemporaneamente stimoli competitivi e all’efficienza, derivanti dalla partecipazione privata, con una condivisione dei rischi economici e di investimento da parte del soggetto pubblico.

Il settore idrico è infatti particolarmente critico sotto l’aspetto del rischio regolatorio, principale fonte di criticità per le imprese private. La natura affondata dell’investimento, infatti, e la natura fondamentalmente capital-intensive dell’industria rende l’impresa privata vulnerabile all’espropriazione delle “quasi-rendite”, ossia dei flussi di cassa in eccesso rispetto ai costi operativi, necessari a ricostituire il valore del capitale iniziale investito. La lunghezza del ciclo di vita degli investimenti rende necessario che il “patto regolatorio” tra impresa e soggetto pubblico sia stabile e garantito per un lungo periodo – solitamente molto più lungo anche rispetto all’orizzonte temporale entro cui il politico può credibilmente legarsi.

Ma d’altra parte, questa necessaria flessibilità potrebbe essere utilizzata anche “a fin di male” ed essere il presupposto per la corruzione – tanto più probabile se i poteri si concentrano in pochi soggetti, e i trade-off tra le diverse anime della regolazione sono risolti in modo opaco. Guasch (2004) nella sua ricognizione delle concessioni idriche trova che la rinegoziazione avviene nel 79% dei casi studiati, e in media dopo appena un anno e mezzo. La presenza di una molteplicità di “principali” politici – regolatori ambientali, regolatori sanitari, pianificazione integrata di bacino, regolatori economici, agenzie pubbliche che erogano finanziamenti e garanzie, livelli di governo differenziati – rendono cruciale il tema del coordinamento e dell’allocazione del potere tra i diversi regolatori, e pongono d’altro canto l’esigenza di dar vita a soluzioni istituzionali fluide e reversibili.

1.3 Traiettorie evolutive e coinvolgimento del settore privato

Il termine “coinvolgimento del settore privato” – traduzione della formula inglese “private sector involvement, (PSI) - può risultare fuorviante. E’ chiaro da quanto visto nel par. precedente che il settore idrico non è e non potrà mai essere un’attività organizzata attraverso il mercato concorrenziale: il servizio a rete presenta spiccate caratteristiche di monopolio naturale, mentre nei casi in cui è possibile ricorrere a soluzioni non a rete, va comunque garantito un capillare controllo delle modalità con cui i singoli accedono alla risorsa.

Pure, l’esperienza empirica – di cui verrà dato ampio conto nella parte II – ci mostra che il coinvolgimento del settore privato non è sempre necessario – nella stragrande maggioranza dei casi la gestione è svolta dal settore pubblico – e avviene in molte forme diverse, che in genere riguardano non l’affidamento del servizio integrato, ma alcune delle specifiche attività che lo compongono, in genere con un’ampia gamma di schemi che possono anche essere compresenti nella medesima gestione (es. schemi di project finance per realizzare e gestire un impianto di depurazione, management contracts per altre attività, società miste per altri ancora).

La storia ci insegna che sono stati sempre pubblici gli interventi finalizzati a mettere a disposizione la risorsa (gli acquedotti che recapitavano le acque alle aree urbane, i sistemi di captazione). La realizzazione dei primi servizi idrici urbani moderni, tuttavia, nasce nell’800 e si sviluppa inizialmente quasi ovunque per iniziativa di imprese private che realizzavano le tubature e recapitavano l’acqua alle abitazioni. Al sistema si

connettevano quei pochi che potevano permetterselo, mentre la gran parte della popolazione continuava a rifornirsi dalle fontane pubbliche.

Ben presto, tuttavia, questo modello embrionale si rivela insostenibile finanziariamente. La crescita della città si accompagna con esigenze igienico-sanitarie che sollecitano la connessione universale al servizio, ma il costo per l'estensione del sistema a tutta la popolazione è elevato e non alla portata di tutte le classi sociali. In compenso, i gestori privati sono riluttanti ad investire per estendere la rete al di là dei segmenti di mercato già serviti.

In tutto il mondo, dagli Stati Uniti all'Europa, nel passaggio tra 800 e 900 quasi ovunque il sistema passa in mano pubblica; le autorità municipali rilevano la proprietà e iniziano ad operare nella logica del servizio pubblico, finanziato dalla tassazione (oppure anche da tariffe pagate dagli utenti, mantenendo però una logica "fiscale" e non "commerciale": le tariffe, cioè, sono calcolate in modo da coprire complessivamente i costi, ma ripartite sugli utenti secondo criteri diversi dal consumo effettivo (ad esempio, sulla base della superficie della proprietà o altri simili indicatori patrimoniali). E' appena utile ricordare che, essendo il settore idrico caratterizzato da un'elevatissima intensità di capitale e da una lunga vita economica delle infrastrutture, raramente i costi contabilizzati e trasferiti in tariffa includono un reale costo del capitale; molto più semplicemente, nella maggior parte dei casi ci si basa sui costi operativi e sulle uscite di cassa (es. per rimborsare i prestiti), ma molto spesso è la fiscalità a farsi direttamente o indirettamente carico dei costi.

Dal punto di vista finanziario, gli investimenti sono affrontati ovunque con il ricorso ad un mix di strumenti di finanza pubblica e di mercato. Negli Usa il sistema più utilizzato è quello delle emissioni di obbligazioni municipali a lunga scadenza, mentre in Germania prevale il ricorso al credito locale (Sparkassen, controllate strettamente dai comuni), e in altri paesi ancora si affermano altri sistemi più o meno interni al settore pubblico, come la Cassa depositi e prestiti italiana.

In tempi più recenti, questo modello conosce una crisi, che si può far risalire ad almeno 5 principali driver (Figura 2).

Il primo è rappresentato dall'esigenza di una crescente specializzazione tecnica e di un livello di professionalizzazione adeguato alla complessità tecnologica e alla natura sempre più industriale dell'attività svolta. Si creano così opportunità di mercato per moltissime attività che compongono la catena del valore dei servizi idrici, creando i presupposti per lo sviluppo di un'industria di cui la gestione del servizio radicata sul territorio costituisce il terminale.

Un secondo driver, collegato al precedente, è rappresentato dall'elevata intensità di costi fissi. Mentre il fabbisogno di investimenti cresce per effetto di una domanda sempre più esigente e di condizioni operative sempre più difficili, la natura di costo affondato della maggior parte di essi sollecita la ricerca di modalità per ottimizzarne l'uso, riproducendo e condividendo gli asset non specifici.

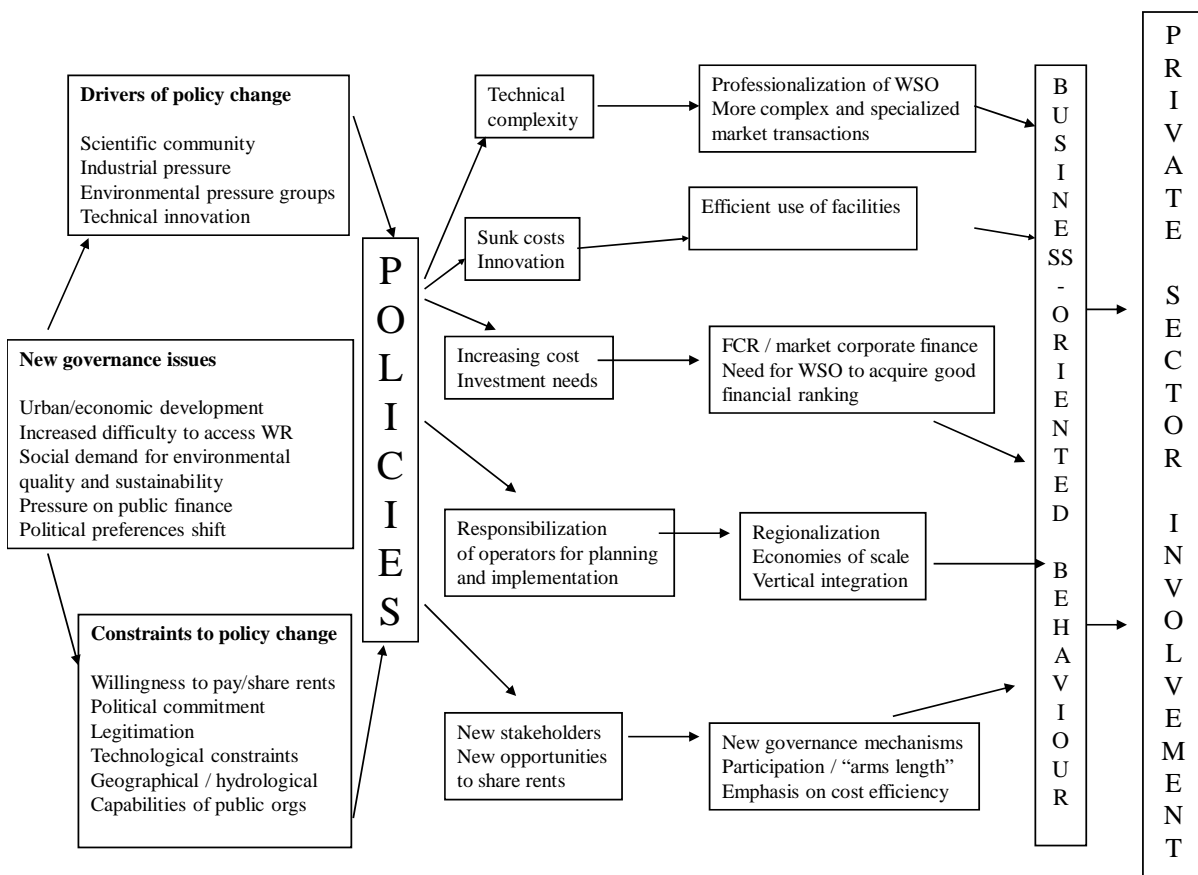
Il terzo driver è rappresentato dalla crisi della finanza pubblica alimentata dalla tassazione generale, e dunque dalla necessità di fare ricorso sempre più ampio al mercato dei capitali. La necessità di poggiare sulle tariffe pagate dagli utenti, e non più sulla fiscalità generale, modifica completamente il modus operandi della gestione. Il gestore non deve essere più solo un bravo tecnico, ma deve essere competitivo nell'accesso al mercato dei capitali – deve cioè essere in grado di offrire a questi ultimi una remunerazione adeguata al rischio che essi si assumono, e dunque operare con modalità aziendali che possano essere comprese e accolte dal mercato finanziario.

Il quarto è la necessità di raggiungere scale operative via via maggiori, a causa della sempre maggiore pervasività delle esternalità e degli spill-over che interessano territori contigui. Si rompe in questo modo il

tradizionale rapporto tra servizi idrici e comunità territoriali, sollecitando modelli gestionali e di governance diversi.

Infine, un'ultima spinta è legata allo sviluppo di una politica dell'acqua non più dominata dalle esigenze di "soddisfare i fabbisogni", ma obbligata a fare i conti con l'esigenza di tutelare la risorsa idrica allocandola nel modo più efficiente ed equo tra le diverse domande concorrenti, delle quali l'uso urbano dell'acqua rappresenta solo uno dei tanti obiettivi sociali. In questo contesto, una più chiara separazione di ruoli tra la politica idrica (intesa come politica ambientale, diretta all'uso sostenibile della risorsa) e gestione dei servizi idrici consente anche una più efficace definizione e attuazione della politica ambientale.

Figura 2 – Driver dell'evoluzione industriale del settore idrico e del coinvolgimento del settore privato



Nessuno di questi fattori, in sé e per sé, richiede necessariamente la privatizzazione totale o parziale; è peraltro vero che il settore pubblico è in grado di reggere la sfida solo affrontando a sua volta un processo di modernizzazione, sia per quel che attiene alle soluzioni organizzative – qualunque ne sia la proprietà, l'azienda che gestisce un servizio industriale complesso deve operare con mentalità business-oriented e con strumenti organizzativi e gestionali di tipo privatistico – sia per la necessità di acquisire dimensioni operative adeguate alla sfida.

1.4 Modelli di riferimento

Le alternative fondamentali per l'organizzazione del servizio idrico si riducono essenzialmente a tre; ciascuna di esse si fonda su un determinato insieme di meccanismi di regolazione, che danno risposta a determinati problemi ma ne lasciano scoperti altri (Tabella 2).

Il modello della gestione delegata prevede l'affidamento della gestione e delle connesse responsabilità a un soggetto terzo. La concorrenza che si può verificare è soprattutto del tipo "per il mercato" (attraverso gare e procedure ad evidenza pubblica). Il rapporto è disciplinato da un contratto di servizio, la cui completezza rappresenta il principale punto debole. Il meccanismo della concorrenza per il mercato e la regolazione contrattuale, infatti, sono strumenti efficaci nel caso in cui il contratto preveda in modo preciso le obbligazioni e le contingenze di cui la prestazione può essere oggetto; ma perdono in buona parte queste virtù quando la loro incompletezza ne richiede la rinegoziazione, a causa del comportamento opportunistico che la controparte potrebbe adottare una volta che l'investimento è effettuato (Canitano et al., 2007).

La letteratura evidenzia la tendenza di questo modello a favorire l'affermazione di soggetti concentrati e verticalmente integrati, che affiancano alla gestione pura anche la fornitura di servizi vari (dalla progettazione all'ingegneria, dalle attività specializzate all'impiantistica, dalle costruzioni alla finanza): questo assetto permette infatti alle imprese di ridurre al minimo i rischi, suddividendoli su più mercati e recuperando attraverso la fornitura di beni e servizi i margini eventualmente sacrificati nella gestione (Massarutto, 2008). Per questo motivo, un altro elemento critico del modello è rappresentato dal fatto che molte transazioni tra l'azienda e i fornitori non si svolge attraverso meccanismi di mercato, sollevando la questione della congruità dei prezzi pagati alla casa madre.

Versioni più blande di questo modello sono quelle basate sulla condivisione del rischio, ad esempio attraverso società miste (più propriamente definite partenariati pubblico-privati istituzionali, o PPPi, seguendo la terminologia europea); i contratti di affitto di reti (affermage, o lease contracts), in cui il modello contrattuale per disciplinare l'affidamento vale solo per la gestione operativa, mentre le reti continuano ad essere non solo di proprietà pubblica, ma anche realizzate e finanziate dal pubblico a proprio rischio, trasferendo in tariffa il corrispondente costo finanziario attraverso il canone di affitto; o ancora i diversi modelli di project financing applicati a singole e specifiche componenti del sistema, come la gestione di impianti di depurazione. Infine, un ultimo meccanismo potrebbe essere quello dell'outsourcing di specifiche funzioni (es. i laboratori di analisi, i lavori di scavo, posa delle tubature e ripristino stradale).

Il secondo modello è quello del monopolio privato regolato. In questo caso, il soggetto privato avrebbe la responsabilità di fornire il servizio secondo le caratteristiche specificate, applicando le tariffe definite dal regolatore. Un tale modello si fonda, per sua natura, su un insieme di regole definite e applicate da un soggetto pubblico esterno. Anche in questo caso, le regole possono essere definite ex ante e valere una volta per tutte, ma più verosimilmente vengono modificate nel corso del tempo, e con esse vengono modificate le condizioni economiche di erogazione del servizio. La regolazione deve essere in grado di trasmettere all'impresa gli obblighi di servizio pubblico (es. gli standard di servizio minimi da rispettare, le opzioni tariffarie, la performance ambientale) così come di permettere al gestore di recuperare i suoi costi senza ottenere rendite di monopolio (sotto forma di profitti abnormi o di x-inefficienza).

In assenza di meccanismi competitivi veri e propri, qualche stimolo pro-concorrenziale può comunque provenire dall'adozione di strumenti di regolazione parametrica (basati ad esempio sul confronto tra gestori, su funzioni di costo standard econometriche etc), così come dalla contendibilità della proprietà.

Tabella 2 – Le forme di gestione dei servizi idrici e le principali caratteristiche e criticità

	Delegation	Private monopoly	Direct public mgmt
Main regulatory instrument	Contract (concession)	Independent regulation	Hierarchical control
Main pro-competitive incentives	Tenders (competition for the market)	Price caps	Procurement
	Threaten to go back public	Yardstick competition	Outsourcing
		Market for takeovers & corporate control	Threaten to privatize
Main pitfalls	Incomplete contracts	Asymmetric information	Vulnerability to political influence
	Transactions costs	Regulatory capture	Limited incentives to efficiency
	Competitive advantage of incumbents		
Critical aspects	Transfer prices (vertical integration)	Cost evaluation and comparison	Overstaffing
	Renegotiation		Loose enforcement
	Responsibility for investment and risk sharing	Cost pass-through of new obligations	Raiding of funds by municipal departments
	Strategic decisions & planning		Tendency to enter the debt spiral due to unwillingness to raise prices
Risks for private investors	Contract enforcement	Expropriation of free cash flows	Political unwillingness to secure cash flows for debt service
	Failure to renegotiate in case costs are higher	Setting unrealistic or too demanding efficiency targets	Political priority on keeping low prices and protect delinquent payers
		Asymmetric gain: regulators learn how to anticipate progresses, companies find it more difficult to outperform	
Hybrids (examples)	Lease contracts	Quoted multiutilities	Management contracts
	Institutional PPPs	Corporate privatization	DBFO

Fonte: nostra elaborazione

Il principale punto debole di questo meccanismo è rappresentato dall'inevitabile asimmetria informativa di cui soffre il regolatore e dal rischio di cattura. L'elevata specificità locale della funzione di costo rende infatti i confronti comparativi solo parzialmente significativi, in particolare per la spesa in conto capitale.

Anche in questo caso, come in quello della gestione delegata, i principali momenti critici si verificano nel momento in cui occorre fissare la dinamica dei costi e dei ricavi ammessi per ciascun periodo regolatorio.

Il rischio per il soggetto privato è rappresentato, essenzialmente, dal comportamento del regolatore, che ad ogni periodo regolatorio può stabilire nuovi impegni cui corrisponde una determinata remunerazione, fissata discrezionalmente dal regolatore stesso. Possiamo immaginare qui diverse situazioni intermedie tra il caso estremo di una regolazione interamente basata sul recupero dei costi ex post (cost-based) e una invece tendente a predeterminare i livelli massimi di incremento incorporando un incentivo al recupero di efficienza (price-cap, revenue-cap etc).

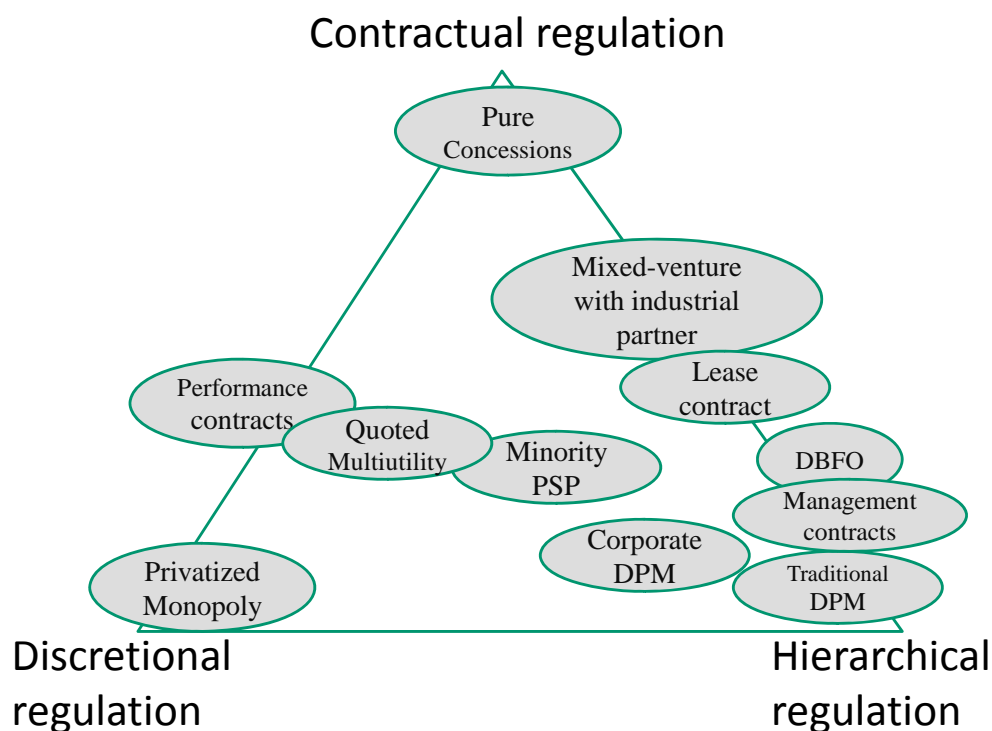
Anche in questo caso possiamo considerare diverse forme intermedie tra il monopolio privato e la gestione pubblica. Se quest'ultima, nella forma più pura, presuppone un controllo diretto su base gerarchica da parte del soggetto pubblico sull'azienda, si possono immaginare per quest'ultima livelli crescenti di autonomia: dalla "corporate privatization", ossia l'adozione di forme gestionali e organizzative privatistiche ma sotto la proprietà pubblica all'entrata di partner societari di tipo finanziario (es. utility pubbliche quotate in borsa). Queste soluzioni, a loro volta, possono essere viste come un ibrido tra gestione delegata e monopolio regolato, nel senso che la regolazione discrezionale può essere accompagnata da meccanismi formalizzati ex ante in contratti o altri strumenti analoghi. Particolarmente interessanti a questo proposito sono i cosiddetti "performance contracts", nei quali il contratto non disciplina gli obblighi del gestore ex ante, ma determina piuttosto gli obiettivi che questo deve raggiungere ed ancora la sua remunerazione al grado di raggiungimento.

Il terzo modello, infine, è quello della gestione pubblica diretta. Esso presuppone un controllo di tipo gerarchico da parte del soggetto pubblico, anche se può aprirsi a forme di concorrenza a un livello inferiore (affidamento di specifiche attività in outsourcing o in project financing, nell'ambito di una gestione che rimane organizzata dall'azienda pubblica). Secondo la letteratura economica, i principali punti deboli di questa forma organizzativa sono legati al rischio di prevaricazione dell'agenda del decisore politico sull'azienda, che a seconda dei casi può portare, ad esempio, a politiche clientelari o demagogiche, a una minore attenzione al contenimento dei costi, alla distrazione dei margini operativi per finalità di copertura della spesa corrente. Un altro fenomeno spesso osservato in questi casi è rappresentato dalla tendenza a un indebitamento eccessivo, favorito dal fatto che il mercato è più generoso con aziende che il soggetto pubblico difficilmente lascerà fallire, anche se nel breve può essere riluttante ad aumentare le tariffe. Questo si traduce, in pratica, nel rischio di generare debito pubblico in modo strisciante, poiché l'ente pubblico dovrà intervenire con proprie risorse a risanare le aziende indebitate.

In tutti e tre i modelli esiste uno spazio di "incompletezza del contratto regolatorio" – intendendo la regolazione, alla maniera di Goldberg (1976), come un "contratto amministrato". In altre parole, quale che ne sia la fonte (imposta su base gerarchica attraverso norme, regole, decisioni amministrative, ordini di servizio; definita contrattualmente; stabilita discrezionalmente da un soggetto regolatore) la regolazione non disciplina ogni attività, ma lascia uno spazio più o meno ampio all'azione autonoma del gestore, e pertanto si fonda per tutte le attività che non sono regolate sull'autodisciplina e sull'auto-regolazione da parte dell'impresa. Questa può fondarsi ad esempio su codici etici, principi deontologici, o su fattori come la reputazione, o ancora sulla libera negoziazione tra gestore e cittadini-utenti.

La Figura 3 prova a riassumere le principali combinazioni appena esaminate e le numerose soluzioni intermedie. È interessante notare che i diversi paesi esaminati in questo studio, come si vedrà meglio nella parte II, non solo esibiscono modalità organizzative alquanto diverse l'uno dall'altro, ma anche un percorso evolutivo in larga parte originale.

Figura 3 – I principi di regolazione e le principali soluzioni concretamente applicate nella realtà



1.5 Definizione ex ante degli impegni e ridefinizione ex post

Un problema comune a tutti i modelli gestionali sopra schematicamente analizzati consiste nel garantire la necessaria flessibilità operativa, adattando l'agenda strategica alle esigenze che sopraggiungono nel tempo. Questa esigenza è particolarmente critica nel settore idrico a motivo della sua intensità di capitale, che rende la gestione estremamente vulnerabile sotto il profilo finanziario. Essa infatti deve essere in grado di generare in modo stabile e sufficientemente prevedibile flussi di cassa adeguati a sostenere gli impegni finanziari che vengono assunti, solitamente, nella fase iniziale, ma richiedono poi continui adeguamenti strutturali per far fronte alle nuove esigenze dettate, oltre che dalla crescita demografica e urbana, anche e soprattutto dalla politica ambientale e sanitaria.

I diversi modelli (gestione delegata, monopolio regolato, gestione pubblica diretta) sono esposti a diversi problemi nel momento in cui provano a fare i conti con questa criticità.

Nel modello della gestione delegata, la flessibilità può essere garantita da contratti di affidamento brevi, che tuttavia sono possibili solo se il gestore è sgravato da oneri di investimento; in caso contrario, sarà necessario che i contratti possano essere rinegoziati, il che espone la relazione ai tipici rischi che si determinano in situazioni di contratti incompleti; oppure che vengano stabilite clausole molto complesse

per disciplinare il passaggio dell'azienda dal gestore incumbent al subentrante. Non si tratta semplicemente di assicurare il rimborso degli investimenti non ancora ammortizzati, ma di disciplinare il subentro in un gran numero di relazioni contrattuali (con i fornitori, i dipendenti, i finanziatori), nonché di stabilire cosa il gestore uscente ha il diritto/dovere di lasciare al successore (e a quali condizioni) e cosa invece ha il diritto/dovere di portare con sé.

Nella gestione delegata, la difficoltà principale deriva dall'incompletezza informativa che impedisce al soggetto pubblico di conoscere con esattezza le migliori condizioni di erogazione del servizio. Tale difficoltà può essere superata ricorrendo a meccanismi concorrenziali per selezionare la controparte del contratto; tuttavia anche questa soluzione incontra dei limiti. Il contratto dovrebbe prevedere tutte le fattispecie future in cui la realtà può assumere connotati diversi rispetto a quanto inizialmente stabilito, e prevedere in che modo far fronte ai rischi economici connessi con tale incertezza. In caso contrario, si può ritenere che il rischio sopportato dal soggetto che partecipa alla gara sia così elevato da risultare accettabile solo in presenza di una remunerazione molto elevata (che dovrebbe emergere dall'esito della gara, e non essere predeterminata in anticipo).

Un tale rischio potrebbe ridursi per quelle imprese che, controllando anche le fasi a monte della filiera, possono sperare di recuperare parte dei margini eventualmente perduti nella gestione con quelli guadagnati fornendo alla gestione stessa gli input di cui essa ha bisogno. In effetti, laddove prevale il modello della gestione delegata, le imprese leader del mercato sono sempre grandi conglomerati integrati verticalmente.

In alternativa, il contratto deve essere flessibile e aperto alla rinegoziazione; è chiaro tuttavia che tale rinegoziazione avverrebbe con un soggetto che ha già vinto la gara, riproducendo una contrattazione bilaterale non più disciplinata dalla concorrenza. Per quanto si ipotizzino forme di rinegoziazione più trasparente (es. il c.d. dialogo competitivo) e contratti più flessibili (performance-based contracts) ciò risolve solo in parte la questione. Il meccanismo concorrenziale verrebbe in questo modo seriamente depotenziato.

In buona sostanza, infatti, il contratto definito a valle di una gara rappresenta uno schema di regolazione ottimale solo per le attività che possono essere specificate in contratti completi: nel settore idrico, questo può verificarsi per l'affidamento di specifiche attività i cui contorni possano essere facilmente delimitati, i relativi rischi economici individuati in anticipo e i flussi di cassa isolati e destinati con precisione (es. nel caso della realizzazione e gestione di una specifica infrastruttura). Viceversa, con l'aumentare dei gradi di complessità, assumono rilievo da un lato le modalità di rinegoziazione (cosa può/deve essere rinegoziato, quali clausole del contratto sono invece immodificabili ed esigibili), dall'altro l'esigenza di verificare in che modo si formano i costi, soprattutto attraverso le transazioni infragruppo. Questo richiede che vi sia una disciplina delle modalità con cui la rinegoziazione avviene, dei casi in cui può/deve essere richiesta, un arbitraggio delle eventuali controversie; e dall'altro lato che la contabilità regolatoria segua schemi che possano essere verificati dall'esterno.

Nel modello del monopolio regolato, la flessibilità è essenzialmente legata alla durata dei periodi regolatori e alle modalità con cui i nuovi impegni e gli scostamenti dalle previsioni possono essere tradotti in tariffa.

La difficoltà principale deriva ancora una volta dall'asimmetria informativa che impedisce al regolatore una piena comprensione e una corretta valutazione dell'operato del gestore e dell'efficienza delle sue scelte. In questo schema organizzativo, è di solito il gestore a proporre gli investimenti da realizzare; i contratti regolatori raramente entrano nel dettaglio. Il che è sicuramente da valutare positivamente (le scelte di investimento sono elaborate dal soggetto che ha la responsabilità operativa sul sistema e dovrà sostenerne il costo), ma il rischio è che la controparte abbia ben poche possibilità di valutare la congruità di tali scelte e il conseguente impatto sui costi.

Questa difficoltà può essere limitata solo ricorrendo alla yardstick competition, ossia al confronto comparato di più gestori operanti in contesti simili. Per definizione, questo non può avvenire in un rapporto uno contro uno, a maggior ragione se l'ambito operativo del gestore è molto più grande di quello dell'ATO.

Nel caso della gestione pubblica, la flessibilità è implicita nel rapporto gerarchico, in virtù del quale l'ente locale proprietario può adattare le decisioni dell'azienda alle proprie esigenze virtualmente ogni volta che lo desidera.

Il limite principale consiste nel fatto che le due controparti sostanzialmente coincidono. Il contratto assume valore soprattutto al fine di garantire le terze parti, come ad esempio i finanziatori, riguardo al modo con cui si formano i flussi di cassa della gestione; poi però il contratto può essere ridefinito con grande libertà, integrandovi il controllo gerarchico dell'ente titolare sul soggetto gestore. Questa possibilità di modificare i termini dell'affidamento in qualunque momento e a discrezione del soggetto pubblico vanifica, in sostanza, lo stesso strumento del contratto, indebolendo il potenziale incentivante della regolazione. La coincidenza di "poacher e gamekeeper" (cacciatore e guardiacaccia) rende infatti l'enforcement della regolazione molto meno credibile.

2 L'esperienza internazionale

2.1 Alcuni casi di studio

2.1.1 Premessa

Vengono presentati nel seguito di questa sezione alcuni casi di studio, selezionati in modo da disporre di un ampio ventaglio di soluzioni organizzative. Ogni scheda-paese contiene una breve analisi del background, e approfondisce poi i principali aspetti della struttura del sistema di regolazione, utilizzando lo schema concettuale presentato nel cap. 1. Vengono approfonditi in particolare i ruoli e le funzioni delle autorità indipendenti, se esistenti, e i principali elementi di dinamica istituzionale.

Per l'analisi comparata sono stati scelti alcuni paesi che presentano alcune analogie con il caso italiano, sebbene ciascun paese – e certamente anche l'Italia – presentino peculiarità che fanno di ciascuno di essi un caso unico e irripetibile. Alcuni altri paesi non sono stati oggetto di analisi in questo studio, vuoi perché sufficientemente noti attraverso la letteratura, vuoi perché caratterizzati da un modello pressoché universale di gestione pubblica, che male si presta al confronto con l'Italia (paesi scandinavi, Austria, Svizzera).

In alcuni casi, il confronto trasversale che si svolgerà nella parte finale di questo capitolo utilizzerà, limitatamente ad alcuni aspetti, anche alcune di queste esperienze, per le quali si rinvia ad esempio ad Amato (2008), Mohajeri et al. (2003), Finger et al. (2006).

I casi che abbiamo scelto sono tutti caratterizzati da una presenza più o meno ampia del settore privato, o quanto meno da una tendenza verso la *corporate privatization* dei soggetti gestori.

2.1.2 Francia

Il settore idrico francese è caratterizzato dalla responsabilità dei comuni, che possono volontariamente associarsi in varie forme di consorzio. I comuni sono circa 37.000, di dimensioni molto variabili, dalle poche centinaia di abitanti ai diversi milioni. Il numero di gestioni è stimato in circa 13.500 servizi di distribuzione idrica e 15.000 servizi di gestione delle acque reflue. Vi sono alcuni segnali di tendenza verso una maggiore concentrazione, ma si resta comunque nel quadro di un sistema molto frammentato. Analoga frammentazione si riscontra tra i diversi segmenti della filiera (grande adduzione, potabilizzazione,

distribuzione, fognatura, depurazione, smaltimento dei fanghi) che possono essere – e di fatto il più delle volte sono – gestite attraverso regimi e soluzioni diverse nel medesimo comune.

A questa frammentazione delle unità di gestione, peraltro, corrisponde una fortissima concentrazione sul lato dell'offerta, con una fortissima presenza del settore privato, strutturato in forma oligopolistica con tre gruppi (Veolia, Suez e Saur) in posizione assolutamente dominante, con oltre 45 milioni di utenti, rispettivamente 26, 14 e 6. La chiave per la comprensione del sistema francese sta nella grande flessibilità di meccanismi con cui il soggetto pubblico può coinvolgere l'impresa privata, in funzione delle necessità. Se la presenza privata nel settore inizia già nel 1853 – con l'affidamento alla Compagnie Générale des Eaux della gestione del servizio a Lione, presto seguita da Nantes, Parigi e Nizza, è nel dopoguerra che la partecipazione privata conosce il suo massimo sviluppo. Un'interessante curiosità è rappresentata dal fatto che la prima attività che storicamente i soggetti pubblici hanno trovato desiderabile delegare al privato è stata la riscossione delle tariffe e la gestione del rapporto con gli utenti.

La natura oligopolistica dell'industria e l'integrazione verticale favoriscono un processo di integrazione dal basso, che le grandi compagnie spesso gestiscono in collaborazione tra loro. Non è infrequente che le imprese costituiscano centri di servizio collocati a scale territoriali più grandi, e che questi forniscano poi servizi che vengono acquistati dalle proprie controllate che hanno stipulato i contratti con gli enti locali. Questo accade per molti servizi specializzati (es. i laboratori, il telecontrollo) ma anche per funzioni di altro genere, come la bollettazione, il rapporto con gli utenti, il pronto intervento.

Fino al 1992, gli enti locali francesi hanno goduto di grande libertà e autonomia decisionale, e non esistevano norme che li vincolassero a particolari procedure ad evidenza pubblica. Il meccanismo dell'*intuitu personae* garantiva non solo la totale insindacabilità della decisione, che poteva essere giustificata sulla base della reputazione del concessionario e il rapporto fiduciario nel tempo costituitosi; ma permetteva anche una grande flessibilità e discrezionalità nella rinegoziazione dei contenuti dei contratti di affidamento. Un'altra caratteristica appariscente era la grande opacità, testimoniata dal fatto che ben pochi dati sul servizio idrico erano stabilmente noti e monitorati dalle autorità. Si pensi che, in pratica, il gestore privato poteva fissare le tariffe a proprio arbitrio, sottoponendole solo a un blando scrutinio da parte del comune che in genere le accettava senza discutere; i contratti erano confidenziali e non potevano essere resi pubblici nemmeno su richiesta.

Questa situazione ha spesso portato a casi di eccessiva condiscendenza, sfociata in episodi di corruzione diffusa che sono stati causa di gravi scandali che hanno ripetutamente coinvolto amministratori pubblici, politici e manager soprattutto a cavallo tra gli anni 80 e 90. E' questo aspetto del problema, ulteriormente corroborato dalle pressioni europee, a spingere per una trasformazione. La legge Sapin del 1993 nasce con l'intenzione di combattere la corruzione; essa è una norma trasversale che riguarda tutti i servizi pubblici locali, mentre la sua applicazione particolare al settore idrico viene successivamente specificata con maggiore dettaglio dalle leggi Barnier e Mazeaud del 1995.

Il quadro così delineato prevede in particolare obblighi di trasparenza e di ricorrere a procedure di evidenza pubblica nell'affidamento dei servizi. La legge provvede anche a una più puntuale disciplina dei regimi contrattuali.

Se il comune ha comunque a disposizione diverse forme di gestione pubblica, esso può ricorrere a diverse forme di partenariato con il privato, schematizzabili nelle categorie di seguito elencate (a parte la prima e l'ultima, le altre vengono ricomprese nella definizione più ampia di "gestione delegata" – *délégation de service public*):

- Public procurement (*Marché public*): prevedono l'acquisizione dal mercato di specifici beni e servizi, nel quadro di una gestione che rimane interamente pubblica

- Appalti di servizi (management contracts), che in genere prevedono l'effettuazione di prestazioni remunerate direttamente senza coinvolgimento del privato nel rischio economico della gestione o meccanismi di incentivo (*gerance*); in questa categoria rientrano anche gli schemi di *regie intéressée*, che possono prevedere che la remunerazione sia calcolata in funzione dei risultati ottenuti
- I contratti di concessione, riferiti al servizio nel suo complesso o ad alcune sue specifiche componenti; essi prevedono che il finanziamento dell'investimento e il connesso rischio economico siano a carico dell'impresa privata, con una durata degli affidamenti congrua rispetto all'esigenza di recuperare i costi affondati; varie clausole provvedono poi a limitare il rischio che il concessionario privato si assume, ad esempio prevedendo che il comune contribuisca in parte con risorse proprie, o che gli asset non ammortizzati vengano trasferiti al comune a condizioni predeterminate. In passato, questi contratti potevano avere durate anche molto lunghe (30-50 anni), ma recentemente la legge ne ha limitato la durata a un massimo di 20 anni
- Contratti di affitto di reti (*affermage*): questa soluzione prevede che l'affidamento riguardi solo la gestione operativa e determinate attività di manutenzione, mentre l'investimento rimane a carico del concedente; il corrispondente costo finanziario, accollato al comune viene recuperato attraverso il canone d'affitto che il comune riscuote dal gestore e quest'ultimo riversa in tariffa. Questo meccanismo permette all'affidamento durate più brevi, normalmente 10-15 anni al massimo. Vi possono essere soluzioni ibride, ad esempio contratti di *affermage* che contengono un "nodulo concessionario", ossia alcuni investimenti che il gestore deve realizzare a proprio rischio
- Un ultimo contratto, definito "contratto di partenariato" – che dovrebbe corrispondere grosso modo ai partenariati pubblico-privati di tipo istituzionale, ossia alle società miste – è stato introdotto nel 2004, ma non è chiaro se questo schema potrà applicarsi al settore idrico né se avrà successo.

Quest'ultima modalità è stata quella assolutamente prevalente; l'elemento che l'ha resa vincente si può ritrovare soprattutto nella possibilità per i comuni di ricorrere alla professionalità e competenza tecnica delle imprese private, mentre la componente finanziaria sembra aver giocato un ruolo secondario, potendo i comuni avvalersi delle numerose opportunità di finanza speciale e agevolata (Ballance e Taylor, 2005).

Negli ultimi anni, tuttavia, due fenomeni (in controtendenza l'uno con l'altro) si sono manifestati.

Da un lato, si assiste a un crescente sviluppo dei contratti di concessione, motivato dalla crescente dimensione finanziaria degli interventi resi necessari dalla legislazione europea e dalle concomitanti pressioni sulla finanza pubblica locale.

Da un altro lato, tuttavia, è abbastanza evidente un trend verso la rimunicipalizzazione dei servizi, o quanto meno di una crescente assunzione di responsabilità da parte dei soggetti pubblici; questa tendenza si è manifestata ad esempio nel caso molto noto di Grenoble (Lobina e Hall, 2003; Bauby, 2009), ma la stessa città di Parigi ha recentemente annunciato che alla scadenza dei contratti di affidamento la distribuzione idrica tornerà sotto la gestione diretta municipale.

Una terza tendenza interessante è quella verso l'associazione spontanea di enti locali che danno vita a entità sovra comunali con il fine di gestire il servizio in modo coordinato e con un unico affidamento. Un caso interessante è ad esempio quello di Rouen, che ha delegato a un simile ente la gestione dei servizi di depurazione a partire dal 2005; in questo modo si è passati da 17 entità, variamente governate e gestite, a un unico contratto, dal quale risultano benefici per i soggetti pubblici in termini di maggiore potere contrattuale e migliore capacità di monitoraggio, e ha determinato nella fase iniziale consistenti risparmi (Bauby, 2009). L'aggregazione può essere talvolta funzionale all'instaurarsi di un modello di gestione pubblica (es. caso di Nantes).

Con riferimento alle procedure di affidamento, invece, può essere utile soffermarsi su alcuni dettagli, data la rilevanza del tema delle gare per l'ordinamento italiano. In estrema sintesi, il meccanismo in vigore in Francia sposa la massima discrezionalità per l'ente locale con l'obbligo di trasparenza; l'intento è quello di rendere più difficili gli abusi di potere discrezionale e i comportamenti collusivi, e insieme rafforzare il controllo popolare e la sanzione politica delle scelte, sempre tuttavia mantenendo ben saldo il principio di responsabilità politica in capo al decisore pubblico locale.

il procedimento di affidamento prevede una fase di consultazione pubblica, durante la quale si svolge una discussione pubblica riguardante l'opportunità di scegliere una modalità di gestione delegata, che si conclude con la decisione di un'assemblea deliberativa. In secondo luogo, la legge prevede che venga pubblicato un bando di gara finalizzato a individuare tutte le imprese potenzialmente interessate; dopo un primo scrutinio verifica che i partecipanti soddisfino i requisiti soggettivi, il soggetto pubblico provvede ad inviare a ciascuno dei soggetti rimasti in gara un documento che riassume le condizioni contrattuali, le informazioni tecniche ed economiche. L'esame delle offerte ricevute avviene, a sua volta, in forma aperta, con la partecipazione, oltre al rappresentante nominato dal comune, membri del consiglio comunale e, in funzione consultiva, un soggetto nominato dalla magistratura contabile e dal ministero responsabile della tutela della concorrenza. Dopo un primo parere fornito da questa commissione, l'ente locale può entrare in negoziati con uno o più tra i soggetti concorrenti, per eventualmente addivenire a modifiche della proposta.

Dopo una procedura così complessa, il comune mantiene tuttavia la completa discrezionalità nella scelta, non esistendo nessun criterio stabilito dalla legge su cui basare la decisione; l'unico obbligo è quello di rendere pubblico un rapporto nel quale la scelta viene motivata e le principali condizioni economiche sottostanti all'affidamento infine rappresentate. La sola sanzione possibile è quella politica degli elettori, salvaguardando il principio dell'*intuitu personae*, ma sottoponendo il decisore pubblico a una molto maggiore necessità di fornire evidenza dei criteri alla base delle proprie scelte. Sebbene in sede giurisprudenziale si sia stabilito che il comune deve comunque comportarsi in modo imparziale, e che la negoziazione non può introdurre elementi radicalmente diversi rispetto al documento iniziale e alle proposte ricevute, è evidente che la possibilità di rinegoziare le proposte ricevute durante la fase di aggiudicazione permette all'ente locale di scegliere con chi negoziare, eventualmente anche chiedendo a uno dei contraenti la disponibilità a far propri elementi proposti da altri contraenti. Un'ulteriore prescrizione, tesa ad ostacolare meccanismi collusivi, vieta di introdurre durante la rinegoziazione canoni di concessione o altri simili strumenti di estrazione della rendita di monopolio a vantaggio del concedente.

Al termine del procedimento, l'assemblea deliberativa pronuncia il suo verdetto, che può far propria la scelta della commissione, oppure dichiarare il fallimento dell'intera procedura, nel qual caso occorre ricominciare daccapo.

Successivamente all'aggiudicazione, la legge introduce anche precisi limiti alla possibilità di rinegoziarne i contenuti, con la regola generale che questi non possono essere stravolti. L'eventuale rinegoziazione può modificare oltre il 5% le condizioni economiche pattuite solo coinvolgendo nuovamente l'assemblea deliberativa, mentre l'estensione del contratto oltre i termini pattuiti è possibile solo in speciali circostanze. Il contratto deve prevedere in modo esplicito le tariffe e le modalità per la loro fissazione, che non è più lasciata alla discrezione del gestore, se non per la possibilità di praticare sconti al di sotto della tariffa massima; è anche vietato che il soggetto pubblico deroghi in qualsiasi modo al principio secondo cui il contratto di affidamento è accettato a rischio e pericolo del concessionario: non sono dunque ammessi sussidi o ripianamenti di perdite di alcun tipo, né concessioni di privilegi ancillari per compensare il rischio ex post. Nuove regole e nuovi obblighi di servizio possono essere introdotti anche in modo unilaterale, purché il bilancio economico del contratto non sia modificato; in tal caso, spetta all'autorità pubblica trovare il modo di compensare il gestore sulla base di un principio di danno emergente e lucro cessante.

La determinazione delle tariffe può avvenire in due modi: il primo consiste in un meccanismo fixed-price che incorpora un sistema di indicizzazione e un fattore correttivo per incentivare la produttività (un price-cap, in sostanza, ma con una certa elasticità nel fissare il come e il perché dell'incentivo); il secondo è un classico meccanismo cost-based, fondato sulla periodica definizione delle tariffe sulla base di risultanze contabili.

A distanza di 15 anni, il sistema si presta a qualche valutazione. Il numero di procedure aperte ogni anno oscilla intorno a una media di 580, con un massimo di 693 nel 2004. Un'analisi delle gare di quest'ultimo anno mostra che il sistema ha portato a una consistente riduzione dei tempi di affidamento (ora in media 11 anni). L'Osservatorio istituito dalla legge Sapin ha verificato che il prezzo rappresenta una variabile non decisiva (in più di metà dei casi esso aumenta o rimane costante). La parte del prezzo che spetta al gestore è tuttavia diminuita in media dell'11%, ma è significativo che vi sia una grande discrepanza tra l'esito delle prime gare (tariffe diminuite in media) e quelle successive (tariffe aumentate in media).

Tabella 3 – Monitoraggio delle gare per l'affidamento del servizio idrico, 1995-2004

	Casi in cui il prezzo è aumentato	Casi in cui il prezzo è diminuito	Casi in cui il prezzo è rimasto costante
Distribuzione	85	72	7
Fognatura e depurazione	41	48	3

Nella quasi totalità dei casi, i comuni hanno usufruito della possibilità di ottenere dallo stato centrale consulenza gratuita, nonostante un certo sviluppo dei consulenti privati.

L'affidamento ha premiato l'incumbent nel quasi 90% dei casi; la legge non ha dunque modificato in modo significativo il predominio della "triade" rappresentata da Véolia Environnement, Lyonnaise des Eaux e Saur, nonostante una leggera espansione delle altre imprese private, soprattutto di piccole dimensioni e ambito locale. Nessun contratto è stato mai aggiudicato a imprese straniere; questo viene attribuito non tanto ad esplicite ragioni – la norma sembra essere quanto mai aperta in questo senso - quanto alla cultura sciovinista; si può comunque ritenere che la complessa procedura partecipata richieda alle imprese straniere, estranee al contesto locale e con possibili barriere linguistiche un surplus di sforzi che possono rappresentare una barriera all'entrata di importanza non secondaria.

Vi è qualche evidenza che i margini economici del settore si siano assottigliati, prova ne sia anche la crescente strategia da parte delle tre major di diversificare maggiormente la propria attività al di fuori del settore idrico (Auby, 2003). A risentirne sono stati tuttavia soprattutto la qualità del servizio – peggiorata secondo molti indicatori – e gli investimenti.

Come si può vedere, il sistema francese si basa storicamente, e continua a basarsi, sulla responsabilità dell'ente locale e su un modello di regolazione essenzialmente affidato al contratto; gli elementi di incompletezza contrattuale, ben presenti da sempre, sono stati risolti affidandosi più all'autodisciplina degli operatori, fondata sulla reputazione, su una (presunta) cultura refrattaria all'abuso di posizione dominante troppo smaccato, a un'etica di comportamento nel campo delle cose pubbliche della quale in qualche modo parteciperebbero anche le grandi imprese – tanto più se si considera che, per la loro storia, le tre

grandi imprese francesi sono ben radicate nell'establishment politico e istituzionale, tanto da rendere in effetti troppo sbrigativa la loro assimilazione tout court "al privato".

Certo è che per apprezzare la reale portata innovativa delle misure introdotte dalla legge Sapin in poi non si può non evidenziare che il punto di partenza era quanto mai opaco: assenza di qualsiasi forma di concorrenza, regolazione estremamente blanda, dominio del mercato da parte delle grandi imprese a fronte di un potere pubblico debole e timido. E' il caso di sottolineare che questo assetto ha permesso alla Francia una performance positiva sotto il profilo dell'efficacia del servizio, per lo meno con riferimento alla distribuzione dell'acqua potabile. L'industria idrica francese eccelle per livello tecnico e per capacità innovativa; la sua capacità di investimento è elevata, sebbene inferiore a quella di altri paesi come la Gran Bretagna e la Germania. Una valutazione dell'efficienza è più problematica, e non può certamente limitarsi al confronto dei costi di gestione (e men che meno delle tariffe); sembra comunque di poter affermare che nonostante i timidi incentivi introdotti dalla legge Sapin in poi, la dinamica della produttività non è particolarmente elevata. I meccanismi di incentivazione, pure presenti, non sembrano aver determinato grandissimi effetti – non vi è del resto un livello di informazione sufficiente a stabilire quanto nella realtà i meccanismi di indicizzazione delle tariffe ai costi costituiscano, in realtà, un affievolimento dell'incentivo.

Sotto il profilo della competitività, non sembra di poter dire che la legge Sapin abbia portato effetti rivoluzionari. Il tasso di sostituzione dell'incumbent con un nuovo operatore è bassissimo, e l'unica vera "concorrenza" sembra essere rappresentata dalla minaccia di ritornare alla gestione pubblica. La partecipazione alle gare è, ad evidenza, piuttosto limitata; la confidenzialità di molte informazioni impedisce alle best practice di circolare e di consentire ad altri comuni di beneficiare di soluzioni migliorative emerse in altri casi. La natura oligopolistica dell'industria facilita un comportamento almeno tacitamente collusivo, mentre la minaccia di entrata da parte di operatori stranieri rimane solo teorica. Ancora, va sottolineato che l'integrazione verticale delle imprese francesi è totale; quando una di esse si aggiudica un contratto non si limita in realtà a gestire, ma importa interamente il proprio sistema che comprende un valore aggiunto prodotto in tutti i principali punti della filiera. La – teorica e parziale – concorrenza sul fronte degli affidamenti si accompagna così a una mancanza quasi totale di concorrenza sul versante del procurement.

Non esiste dunque in Francia un'Autorità di settore; piuttosto si può vedere come l'autorità – intesa come potere pubblico di regolamentare – si esprime attraverso un complesso sistema di attori istituzionali e di agenzie. Alla fine degli anni 90, la proposta di istituire un'autorità indipendente con funzioni di regolazione economica è stata a lungo oggetto di dibattito; sono state in particolare la Corte dei Conti, nel 1997, e il rapporto Baert (Presidente dell'Haut Conseil du Secteur Public) a proporre autorevolmente l'introduzione.

Tra le motivazioni che venivano individuate, un posto centrale risiedeva nella constatata debolezza del quadro regolatorio che, a dispetto delle norme previste dalle leggi Sapin, Barnier e Mazeaud sembrava ancora poco competitivo, con una performance economica non soddisfacente, e trasparente solo a parole.

Tra le funzioni che il Rapporto Baert attribuiva a un'istituenda Autorità di settore vi erano:

- La raccolta di informazioni e la pubblicazione di dati e indicatori comparativi (benchmarking)
- Il rafforzamento dell'effettiva concorrenza attraverso iniziative dirette a promuovere maggiormente il processo di franchising
- La consulenza alle autorità locali, su base volontaria
- Il potere giurisdizionale in caso di controversie tra enti locali, cittadini-utenti e gestori
- Normativa tecnica di settore
- Contabilità regolatoria, contratti-tipo e altri strumenti di regolazione economica

- In casi estremi, potere di risolvere gli affidamenti non rispondenti agli obblighi di legge o gravemente carenti sotto il profilo dei risultati (funzione che equivale al nostro commissariamento).

Tabella 4 – Struttura del sistema di regolazione economica in Francia

Fonti di regolazione	Funzioni	Soggetto competente
Normativa	Livelli minimi di servizio	Stato
	Modalità ammesse per l'affidamento	
	Procedura di affidamento	
	Procedure ammesse per fissare le tariffe	
Pianificazione	Obiettivi di tutela dei corpi idrici	Agences de l'eau
	Individuazione delle risorse destinate all'approvvigionamento idrico	
Finanza	Tassazione ambientale Erogazione di contributi agli investimenti	Agences de l'eau
Controllo	Standard ambientali e sanitari	Dipartimenti
	Costi e loro copertura	Corte dei conti
	Verifica della legittimità degli atti	Prefetti
Contratto	Disciplinare modalità di fornitura del servizio Definire impegni del gestore Definire tariffa e ricavi Adattare il contratto alle nuove esigenze	Comuni (singoli o associati su base volontaria)
Self-regulation	Tutto ciò che non è previsto esplicitamente nel contratto	Gestore
Giurisdizionale	Assicurare che ATO operi nel rispetto della legge Risolvere eventuali dispute	Magistratura amministrativa
Regolazione discrezionale	Soft regulation (raccolta ed elaborazione di dati comparati, con finalità soprattutto informative) Reporting al Parlamento e opinione pubblica Istruzione atti di competenza statale o regionale Supporto alla legislazione Supporto agli ATO Espressione di pareri	Coviri Autorità istituite da Regioni

Questa proposta, lungamente discussa, è stata infine fatta cadere per l'opposizione dei sindaci. Una successiva proposta da parte del Conseil Economique et Social nel 2000 riprendeva l'impianto della proposta Baert, pur con poteri più limitati. Tale proposta portò, nel 2001, all'istituzione di un regolatore

indipendente, con funzioni analoghe a quelle del nostro Coviri; ma anche questa blanda innovazione è rimasta congelata; il cambio di governo nel 2002 ne ha decretato l'accantonamento.

Nel 2007 è stata tuttavia introdotta, dopo un lungo dibattito, una complessa lista di indicatori di performance, che comprendono aspetti qualitativi, quantitativi, tecnici e commerciali. L'intento è quello di rafforzare la comparabilità tra le diverse gestioni.

In conclusione, si può dire che il sistema francese si è basato storicamente e continua in larga parte a basarsi su una regolazione di tipo contrattuale, sull'auto-regolazione da parte delle imprese; il principale elemento competitivo è rappresentato non tanto dalla concorrenza tra le imprese, quanto piuttosto dalla possibilità per il pubblico di riprendere in mano la gestione, o cambiare tipologia di schema di rapporto con il privato. L'evoluzione del sistema si affida soprattutto a strumenti tesi a favorire una maggiore trasparenza informativa e un confronto comparativo.

2.1.3 Germania

I servizi idrici rientrano per dettato costituzionale nel pacchetto di "diritti di cittadinanza" (Daseinsvorsorge) cui ogni cittadino deve poter accedere. Questo concetto ha la conseguenza pratica di investire il soggetto pubblico della responsabilità di garantire questo diritto.

La responsabilità di fornire i servizi idrici spetta ai comuni (16.300, di cui 8.500 nei Länder occidentali e 7.800 in quelli orientali; i primi con una dimensione media che è circa quadrupla di quella dei secondi).

Si stima un numero tra 6.500 e 7.500 unità di gestione, anche se l'85% della popolazione è servito da 1.500 gestioni. Il livello di frammentazione piuttosto elevato discende da una tradizione di gestione diretta pubblica municipale che solo a partire dalla fine degli anni 70 ha iniziato ad ammettere modelli alternativi, in particolare l'adozione di schemi di corporate privatization e coinvolgimento del settore privato.

I servizi di fognatura e depurazione sono concepiti come responsabilità sovrana e non delegabile da parte del soggetto pubblico – che può avvalersi della collaborazione del settore privato, ma rimanendo interamente responsabile di fronte all'autorità superiore – la distribuzione di acqua potabile è tradizionalmente concepita come un servizio commerciale, nel quale il monopolio del comune si esercita di fatto; questo non solo legittima il comune a gestirlo in regime di monopolio, ma rende anche possibile schemi di affidamento a privati che fanno leva sui profitti derivanti dalla gestione. In altre parole, l'esercizio esclusivo di quest'attività si configura come una sorta di imposizione indiretta, che il comune può monetizzare sia ottenendo direttamente i profitti, sia attraverso royalties o canoni di concessione pagati dal soggetto privato (il quale molto spesso, come si vedrà, è una società di capitali pubblica e non una vera e propria impresa privata). Più precisamente, la legge autorizza il comune ad imporre un canone di concessione in funzione del profitto, per una quota non superiore al 18% di questo. Questo meccanismo trova il suo limite nel divieto di sfruttare la rendita di monopolio, ma lascia comunque aperta la possibilità anche per i soggetti pubblici di calcolare un "giusto profitto" tra le componenti di costo.

Una spinta importante alla trasformazione del settore è venuta dalla riunificazione. Nell'ex DDR i sistemi idrici erano per lo più gestiti da enti statali; questi sono stati trasformati in società di capitali, distribuendone le azioni agli enti locali in proporzione alla popolazione servita; queste società sono state successivamente smembrate, cedendo ad ogni comune gli asset corrispondenti al servizio erogato sul

proprio territorio, passando così da 15 a circa 600 unità gestionali, che da questo momento in poi seguono percorsi più omogenei con quelli dei Länder occidentali.

Gli enti locali possono aggregarsi su base volontaria in consorzi (Zweckverbande); in qualche caso l'aggregazione viene imposta dai livelli di governo superiori, es. per realizzare e gestire schemi idrici che interessano più comuni (Wasserverbande, Bodenverbande). Va ancora ricordato che, secondo un modello bottom-up molto tipico della realtà tedesca, le gestioni locali sono spesso associate tra loro in entità di livello superiore cui vengono delegate funzioni diverse che vanno dalla pianificazione alla costituzione di forum partecipativi, dallo scambio di pratiche alla gestione in comune di particolari attività.

I modelli gestionali ammessi sono numerosi, ma ruotano tutti, essenzialmente, intorno allo schema base della corporate privatization. In particolare:

- Regiebetrieb, corrispondente alla nostra gestione in economia, e permessa solo ai comuni con meno di 10.000 abitanti
- Eigenbetrieb: si tratta di una gestione in economia separata da quella del comune sotto il profilo gestionale e contabile, ma senza autonomia gestionale né personalità giuridica; corrisponde a quelle che erano le aziende municipalizzate in Italia prima della l.142/90. Molto spesso queste aziende gestiscono più servizi
- Eigengesellschaft: impresa organizzata secondo il diritto privato, ma con azioni interamente controllate dal comune; equivale alle società pubbliche "in house"
- Kooperationsmodell: come sopra, ma con la possibilità di coinvolgere partner privati
- Betriebsführungsmodell: corrisponde ai management contracts. Il privato svolge alcune attività per conto del soggetto pubblico e viene direttamente remunerato, mentre il rischio economico e la responsabilità continuano a gravare sul pubblico; alcune varianti di questo schema possono essere assimilate al modello francese dell'affermage, in cui al privato vengono accollate le responsabilità gestionali operative ed eventualmente un certo livello di investimenti
- Betreibermodell: corrisponde alla gestione delegata, con investimenti e rischi a carico del gestore; in genere viene applicato a singole e specifiche attività e non al servizio idrico nel suo complesso; equivale pertanto a uno schema di project finance.

Qualunque sia il modello, con eccezione delle Regiebetriebe, diritti e doveri del soggetto gestore sono formalizzati in contratti di servizio, che sono liberamente negoziati anche dopo l'eventuale gara. Il contenuto dei contratti è confidenziale ed essi non vengono messi a disposizione del pubblico. La selezione dell'impresa aggiudicataria è fortemente discrezionale, seppur nel rispetto di alcune regole generali fissate dalla normativa federale che si limitano in generale a garantire una ragionevole equità di trattamento per tutti i concorrenti. Le (eventuali) procedure ad evidenza pubblica si basano soprattutto sui requisiti soggettivi dei partecipanti, sulle caratteristiche dell'offerta in termini di costo-efficacia, su altri requisiti come l'impegno a conseguire la certificazione EMAS. I contratti precisano di solito gli impegni in termini di investimento minimo e/o massimo, che comunque vengono successivamente negoziati tra gestore e comune; spesso quest'ultimo si avvale del supporto di consulenti stipendiati dal governo. Il meccanismo tariffario premia l'investimento, permettendo al gestore di recuperarlo in modo automatico inserendo in tariffa una quota corrispondente all'ammortamento e al costo del capitale; una recente sentenza ha stabilito che possono essere conteggiati tra i costi del capitale ammissibili anche le eventuali minusvalenze derivanti da investimenti errati.

Si tenga presente che in ogni caso la responsabilità di fornire il servizio è sempre ed esclusivamente del Comune: è a questo che il cittadino insoddisfatto rivolgerà le sue lamentele, a prescindere dalla scelta del modello organizzativo e gestionale. In caso di inadempienza da parte del gestore, sarà il comune ad avviare un procedimento giudiziario.

La Tabella 5 mostra le quote rispettive del mercato servite dai vari schemi; come si può facilmente vedere, le diverse modalità di gestione pubblica sono assolutamente dominanti, anche se negli ultimi anni si nota un ricorso maggiore ai diversi meccanismi di coinvolgimento del privato. Il coinvolgimento del settore privato è più elevato nei Länder orientali, dove si sono affermate con maggiore frequenza soluzioni basate sul Kooperationsmodell. Tuttavia questo approccio si diffonde anche all'ovest, dove si trova anche il primo e finora unico caso importante in cui l'impresa erogatrice del servizio è stata interamente privatizzata (Stuttgart, ceduta all'utility energetica regionale EnBW).

Dopo il 1997, anno cui si riferiscono i dati della Tabella 5, vi sono stati alcuni importanti avvicendamenti, come quello che ha interessato la Berliner Wasserbetriebe (privatizzazione parziale con entrata nell'azionariato di Veolia e RWE) e analoghe operazioni effettuate a Dresda, Essen, Goettingen. Parallelamente, vi è un certo trend di aumento per gli affidamenti di contratti di gestione (Betriebsfuehrung). Molte aziende municipali costituite come Eigenbetrieb si sono trasformate in società di capitali passando al modello della Eigengesellschaft (es. Monaco), e questa operazione è stata spesso seguita da cessione di quote di minoranza a investitori privati.

Tra i principali operatori, oltre alle immancabili sussidiarie delle due multinazionali francesi Veolia e Suez, ritroviamo le grandi imprese energetiche RWE ed E.On (attraverso Thuega) e Gelsenwasser, quest'ultima controllata a sua volta dalle imprese municipali di Dortmund e Bochum.

Tabella 5 – Forme di gestione dei servizi idrici in Germania - 1997

	Distribuzione		Fogn/Dep
	n. comuni	fatturato	popolazione
Regiebetrieb	6,0%	0,6%	21,0%
Eigenbetrieb	48,3%	23,3%	31,0%
Eigengesellschaft	17,3%	27,6%	4,0%
Betriebsfuehrung / Betreibermodell	2,2%	4,4%	4,0%
Kooperationsmodell	5,1%	19,6%	9,0%
Zweck- Wasser- e Bodenverbaende	21,1%	24,5%	16,0%
Altri enti pubblici	0,0%	0,0%	15,0%
Totale	100%	100%	100%

Tra i vari schemi alternativi per il coinvolgimento privato, la società mista (Kooperationsmodell) sembra godere del maggiore successo, sia in termini di diffusione sia da parte dei commentatori e degli studiosi. Tra i principali benefici che vengono in genere associati a questo modello vi è la corresponsabilizzazione, che limita i rischi di comportamento opportunistico da una parte e dall'altra: il partner privato è meno esposto al rischio che i flussi di cassa liberi vengano espropriati dal regolatore attraverso una politica tariffaria punitiva, mentre il pubblico può eventualmente trattenere una parte significativa delle rendite di

monopolio o adoperarsi per minimizzarle. Anche in Germania, tuttavia, analogamente a quanto si è osservato in Italia, questo modello si è prestato anche a degenerazioni, con particolare riferimento al rischio di collusione tra pubblico e privato (ai danni del cittadino-utente) e al conflitto di interessi tra il ruolo di regolatore e quello di socio, in capo al comune.

In generale, è stato sostenuto che il modello si sposa bene con la tradizione consociativa e neo-corporativa del sistema tedesco, meno incline alla formalizzazione e più alla condivisione delle responsabilità (Ballance e Taylor, 2005). In questa caratteristica riposano sia i pregi che i difetti del sistema: l'elevato consenso, la sua dimostrata capacità di fornire servizi di eccellente qualità, l'elevata propensione ad investire e innovare, l'equilibrio finanziario di lungo termine, da un lato; l'opacità, l'inefficienza, la scarsa cost-consciousness degli operatori, l'autoreferenzialità del sistema, dall'altro.

L'assetto regolatorio del sistema idrico è quanto mai frastagliato, e a questo contribuisce anche il fatto che buona parte dei poteri pubblici sono attribuiti ai Länder, con un ruolo solo di cornice da parte dello stato federale. A livello di Land si costituisce la Oberste Wasserbehörde, corrispondente alla nostra Autorità di bacino, cui competono le funzioni di elaborazione della politica idrica e di pianificazione; l'amministrazione delle politiche idriche è più spesso delegata a livello provinciale (Bezirk) e locale.

Il sistema di regolazione è basato, per la componente qualitativa e ambientale, su un approccio di comando e controllo, con un ampio ricorso agli strumenti economici (tasse sugli scarichi e sui prelievi) che hanno tuttavia soprattutto una funzione di accompagnamento. Va tuttavia ricordato che a questo impianto fa da contrappunto una filosofia fortemente basata sulla logica bottom-up; di questa sono testimonianza, in particolare, il vasto ricorso a schemi di accordo volontario per le più svariate questioni. Un esempio noto è quello del cosiddetto Wasserpfennig: un meccanismo che permette ai gestori dei servizi idrici di negoziare liberamente e compensare (a carico della tariffa) gli agricoltori, ad esempio affinché questi rinuncino del tutto a praticare le coltivazioni nelle zone che possono interferire con la captazione. In altri casi, la pianificazione si avvale di meccanismi di associazione obbligatoria, es. identificando un insieme di soggetti collettivamente responsabili di amministrare una concessione cumulativa, o sui quali far gravare obblighi di raggiungimento di determinati risultati; spetterà poi ai soggetti così individuati organizzarsi e ripartire al loro interno costi e responsabilità. Va infine ricordato che la Germania è sicuramente un paese all'avanguardia per ciò che concerne i meccanismi partecipativi. La pianificazione idrica, in particolare, si avvale di un complesso ed elaborato iter partecipativo, che supporta le decisioni delle autorità e dunque rafforza la base di legittimazione delle decisioni.

La regolazione economica è, al contrario, assai poco formalizzata. Le tariffe vengono approvate dal comune, che le determina sulla base di alcuni principi generali imposti per legge:

- Principio di copertura dei costi e divieto di sussidi incrociati
- Principio di divieto di ottenere ricavi superiori ai costi (nel concetto di costo è peraltro compresa la remunerazione del capitale investito, anche quello proprio dell'ente locale)
- Principio del mantenimento del valore reale degli asset (il quale legittima in particolare il riconoscimento del valore del capitale investito al costo di ricostruzione)
- Il principio di equivalenza: il prezzo pagato dal cittadino non deve superare il valore del servizio ricevuto (al netto delle componenti di fiscalità ambientale).

Viene lasciata una certa libertà nella scelta della struttura tariffaria – per la quale è lecito tener conto della struttura dei costi, e dunque applicare tariffe binomie con quote fisse più o meno elevate – così come nel decidere se tariffare i servizi idrici in modo unitario (una sola tariffa per l'intero servizio) o separato per le diverse componenti (acquedotto, fognatura, drenaggio). La struttura tariffaria dominante è comunque quella volumetrica, mentre l'integrazione tra acqua potabile e acque reflue nello stesso servizio è più l'eccezione che la regola.

E' abbastanza singolare che all'enfasi che il sistema ripone sulla partecipazione pubblica nelle decisioni di pianificazione corrisponda l'assenza o quasi di meccanismi partecipativi riguardo alla gestione e alla fissazione delle tariffe. Qui, come si è detto, il principio della riservatezza contrattuale impedisce al cittadino perfino di conoscere le clausole contrattuali; le decisioni sono assunte dal soggetto pubblico, o comunque da questo legittimate, ed è dunque ai canali tradizionali della politica che il cittadino si deve rivolgere se insoddisfatto. A sua tutela vi è però un'imponente normativa tecnica che fissa gli standard di servizio, e a cui l'erogatore del servizio si deve attenere.

A livello di ciascun Land opera una disciplina che regola la contabilità dei costi e precisa il significato della loro "copertura". E' interessante ad esempio notare che in Germania – caso pressoché unico al mondo – è ammessa da molti Laender la possibilità di contabilizzare gli asset al valore di ricostruzione e non al valore storico, permettendo così di inserire in tariffa un ammortamento che genera flussi di cassa consistenti e tali da permettere in linea teorica il totale autofinanziamento degli investimenti. Questo principio tuttavia non è adottato dovunque, e altri Laender impongono invece il metodo del costo storico.

Le tariffe applicate sono poi soggette a un controllo generale da parte dell'Autorità Antitrust, cui compete di verificare se le tariffe applicate sono eque o configurano un abuso della posizione dominante dell'operatore che fornisce il servizio. Tale verifica, che è solo eventuale (sulla base di ricorsi), si basa su un approfondito benchmarking fondato su un gran numero di parametri e coefficienti tecnici. Quest'ultimo aspetto è di grande importanza nell'industria idrica tedesca, dove le pratiche gestionali sono codificate in un gran numero di standard tecnici e parametri di confronto elaborati costantemente dalle associazioni professionali; il benchmarking dei costi tuttavia è effettuato dai Laender; questi hanno prodotto anche una mole consistente di studi, tuttavia quasi sempre per finalità interne e con una circolazione limitata. E' in atto dal 2005 un tentativo di allargare all'intero territorio nazionale la base comparativa e a rendere pubblici i dati in modo sistematico; questa iniziativa è per ora solo a livello volontario e procede a rilento.

Va ancora osservato che normalmente i principali elementi dinamici della relazione contrattuale, ossia i nuovi investimenti, sono di norma soggetti a una discussione aperta tra ente locale e gestore; dal canto suo il ruolo dell'operatore è tipicamente concentrato sulle attività gestionali, mentre le forniture non solo di beni (attrezzature, impiantistica) ma anche di servizi (lavori, progettazione etc) sono acquisite da un mercato molto competitivo e assai vitale, dominato da imprese di dimensioni medie e molto specializzate.

Il sistema, in definitiva, si basa essenzialmente sull'auto-regolazione, con un ruolo solo residuale – e in pratica molto raramente esercitato – esercitato su base giurisdizionale dall'Antitrust. Vi è qualche evidenza di un incremento della frequenza di questi interventi negli ultimi anni; un caso recente e molto noto è stata la sentenza con cui nel 2003 il Land Hessen ha imposto una riduzione delle tariffe all'impresa operante nell'area di Darmstadt. Ma tolti questi casi abbastanza isolati, il sistema continua a basarsi sulla normativa tecnica in buona parte auto-prodotta dagli operatori del settore e sulla comunicazione volontaria dei livelli di servizio raggiunti.

Complessivamente, il sistema tedesco viene in genere lodato per gli elevati livelli di performance e per l'elevata propensione ad investire, ma altrettanto spesso criticato per la sua scarsa efficienza, che si manifesta in parte in costi operativi elevati, ma ancor più platealmente nella tendenza ad investire eccessivamente e al gold-plating. Un esempio di questo è l'atteggiamento quasi "religioso" nei confronti del tema delle perdite di rete, che sono state portate a livelli bassissimi, ma al prezzo di un rinnovo continuo delle reti che si traduce in costi più elevati. Anche l'eccessiva dotazione tecnologica viene spesso citata come esempio di inefficienza.

Un giudizio altrettanto double-face si può dare dei meccanismi finanziari. Il sistema multiutility, unitamente alle convenzioni contabili adottate, mettono a disposizione delle gestioni un flusso di cassa adeguato, e la leva del credito, spesso a condizioni agevolate, è a sua volta strettamente controllata dalle autorità

municipali. E' dunque un sistema molto efficace nel consentire al gestore l'accesso continuo e tempestivo alle risorse per investire; da un altro lato, il sistema si presta a critiche, mancando quasi completamente meccanismi in grado di assicurare l'effettiva destinazione dei fondi raccolti. I flussi di cassa originati dagli ammortamenti e dagli accantonamenti dovrebbero in teoria essere collocati in fondi di bilancio appositi per essere immediatamente utilizzabili; tuttavia il fatto di operare contemporaneamente su più servizi consente una gestione abbastanza disinvolta del meccanismo. Una tendenza recente vede molte delle Stadtwerke entrare in giri d'affari più complessi e non necessariamente legati alla sfera locale: se in passato il principale rischio era che il comune decidesse di spendere i flussi di cassa originati da un servizio per finanziare altri capitoli della spesa pubblica, oggi è più concreta la possibilità che la liquidità generata dalle utilities possa essere destinata a finanziare avventure su nuovi mercati o comunque escano dal controllo del territorio in cui si sono originate. Si tratta di un tema che per il momento rimane confinato alle osservazioni isolate di alcuni studiosi.

Tabella 6 – Allocazione delle funzioni di regolazione nel sistema tedesco

Fonti di regolazione	Funzioni	Soggetto competente
Normativa	Contabilità regolatoria Livelli di servizio Modalità ammesse per l'affidamento	Stato federale / Laender
Pianificazione	Obiettivi di tutela dei corpi idrici Individuazione delle risorse destinate all'approvvigionamento	Laender
Contratto	Disciplinare modalità di fornitura del servizio Definire impegni del gestore Definire tariffa e ricavi ammessi	Comuni
Giurisdizionale	Controllo di abusi di posizione dominante	Antitrust
Regolazione discrezionale	Soft regulation (raccolta ed elaborazione di dati comparati, con finalità soprattutto informative) Reporting al Parlamento e opinione pubblica Istruzione atti di competenza statale o regionale Supporto alla legislazione Espressione di pareri	Laender Organismi cooperativi Associazioni professionali

Dal punto di vista regolatorio, il sistema è molto opaco e fondamentalmente consociativo. I tentativi di riformarlo si sono finora scontrati con la gelosa custodia delle proprie prerogative da parte dei comuni, assai radicata in un paese di fortissime tradizioni municipali e con una tradizione di stato unitario recente, in cui il diritto comunale all'autogoverno è solennemente sancito dalla costituzione. Le stesse iniziative sollecitate da Bruxelles, in direzione di una maggiore trasparenza e apertura del mercato, sembrano essere

state applicate solo sulla carta. La regolazione economica si basa essenzialmente sugli aspetti contabili, e per il resto è affidata alle decisioni sovrane del comune con un solo limite, molto blando, rappresentato dal benchmarking operato dalle autorità antitrust dei Länder. Una fitta rete di strumenti para-fiscali, esenzioni, credito garantito (controllato dai comuni attraverso le Sparkassen) contribuisce a rendere l'insieme più opaco; benché non si possa parlare in senso proprio di sussidi (la spesa pubblica effettiva nel settore dei servizi idrici è trascurabile e limitata a casi molto particolari) né di sussidi indiretti (es prestiti agevolati) o incrociati (formalmente vietati), l'uso congiunto di tutte queste leve permette indubbiamente una grande flessibilità operativa, ma rappresenta anche nel suo insieme una barriera all'entrata di concorrenti, o comunque una barriera al cambiamento.

I tentativi di riforma si sono mossi in due direzioni. La prima è stata quella di aumentare lo spettro delle opportunità, mettendo a disposizione dei comuni strumenti contrattuali innovativi per il sistema tedesco. Un po' come è avvenuto in Italia, tuttavia, se ne è parlato e discusso pubblicamente molto di più di quanto si sia effettivamente realizzato, mentre l'evoluzione più robusta sembra essere quella verso la corporate privatization delle imprese municipali. La peculiarità del sistema energetico tedesco, nel quale sono sorte dalle privatizzazioni degli enti regionali almeno tre player di rilevanza nazionale ed europea (E.ON, RWE ed EnBW) dà vita a un percorso originale, nel quale le Stadtwerke municipali adottano forme di diritto privato e, mantenendo in genere il controllo pubblico locale, aprono il loro capitale all'entrata delle tre imprese maggiori, intorno alle quali si viene costituendo una sorta di galassia federativa.

La seconda direzione è quella di rafforzare gli strumenti di regolazione formale, innovando sulla tradizione già esistente e in qualche modo consolidata. Gli sforzi di istituire meccanismi di benchmarking più sistematici e generali, tuttavia, hanno avuto poco successo, e le stesse proposte di istituire forme di regolazione più strutturata e istituzionalizzata hanno avuto poco seguito. Il modello consociativo, nonostante alcuni aspetti indubbiamente negativi, continua a godere di un vasto consenso anche popolare ed è supportato dalla stragrande maggioranza degli operatori.

2.1.4 Inghilterra e Galles

L'industria idrica inglese ha seguito nell'ultimo secolo un percorso molto particolare e diverso da quello di tutti gli altri paesi, per ragioni complesse che affondano le radici nella storia, nella struttura istituzionale ma soprattutto nella struttura del sistema idrologico, caratterizzato da una forte concentrazione della domanda nelle aree complessivamente meno dotate di risorse e dalla quasi totale assenza di capacità di stoccaggio naturale (laghi, ghiacciai, falde sotterranee), da cui discende la necessità di fare ampio ricorso alle risorse superficiali e allo stoccaggio artificiale. Fin da tempi lontani, il settore si caratterizza perciò per un'elevata intensità di investimenti in opere di trasferimento e gestione della risorsa "all'ingrosso", e per un'interdipendenza tra aree territoriali molto più marcata che altrove – o che, per lo meno, si è manifestata come un problema in tempi molto più lontani che altrove.

Un'altra caratteristica che distingue il sistema inglese è la relativa minore presenza di usi diretti e autogestiti. L'irrigazione ha pochissime tradizioni, mentre gli usi industriali sono spesso allacciati, sia per la fornitura che per la fognatura, al sistema pubblico. Gli usi dell'acqua che fanno riferimento al sistema integrato a rete del servizio pubblico rappresentano perciò una frazione molto maggiore che in altri paesi (nell'ordine dell'80% circa, contro il 15% dell'Italia).

Due sono le tappe fondamentali dell'evoluzione recente del settore. Nel 1973, l'intero sistema idrico viene trasformato fondendo insieme tutte le gestioni preesistenti in capo a 10 Regional Water Authorities, costituite alla scala di bacino. Solo una ventina circa di operatori privati, dediti alla sola fornitura di acqua e non alla fognatura, sopravvivono a questa ristrutturazione, mantenendo le proprie gestioni – in modo analogo a quanto avvenuto con le "investor-owned utilities" sopravvissute negli Usa. Le Water Authorities, costituite secondo una logica idrografica (bacino fluviale) e non amministrativa, prendono in carico l'intera politica idrica: pianificazione, regolazione, allocazione della risorsa tra i diversi usi, rilascio dei permessi di prelievo e scarico, erogazione e gestione dei servizi idrici di acquedotto, fognatura, depurazione, drenaggio e protezione dalle inondazioni.

Esse erano state costituite con l'intento, da un lato, di rafforzare le economie di scopo di una gestione territorialmente integrata, in cui l'approvvigionamento a valle è fortemente condizionato dai livelli di inquinamento generati a monte; dall'altro quella di costruire un sistema economicamente e finanziariamente autosufficiente, in grado di effettuare una certa perequazione tra aree territoriali in virtù della grande estensione delle unità gestionali. Va ricordato che il servizio idrico inglese è tradizionalmente tariffato secondo criteri patrimoniali e reddituali (in base alla superficie e al valore delle proprietà immobiliari) e non in base alla quantità; nel sistema pertanto continua a convivere un'anima fiscale e tributaria, benché nella logica della "tassa di scopo" vincolata al recupero dei costi, e non "commerciale".

Varie furono le ragioni che portarono alla crisi di questo modello, peraltro molto lodato al tempo tanto da venire proposto come caso di eccellenza. Da un lato, lo scarsissimo controllo dei costi, essendo le WA enti pubblici che potevano scaricare ogni tipo di costo sulle tariffe. Da un altro lato, la fragilità finanziaria: per sostenere i livelli di investimento, esse fecero massiccio ricorso al debito garantito dallo stato; non essendo le tariffe aumentate in modo corrispondente, il sistema si trovò presto avviluppato nella classica spirale dell'indebitamento. Infine, nonostante i successi iniziali, il sistema si trovò presto in difficoltà nel garantire la qualità dei servizi e insieme quella ambientale. Le tariffe, elevate se rapportate a quelle italiane ma notevolmente più basse di quelle di altri paesi, dietro l'apparente equilibrio di bilancio nascondevano la progressiva incapacità di far fronte agli interventi per la manutenzione, lo sviluppo e il rinnovo delle infrastrutture; questo portò a un rapido decadimento delle reti – si pensi che molti impianti risalivano ancora all'età vittoriana. Un indicatore abbastanza eloquente è dato dalla progressiva incapacità delle gestioni di rispettare gli standard qualitativi da esse stesse imposti e fatti rispettare: nell'ultima fase che precede la riforma del 1989, solo il 15% degli scarichi era in regola con i limiti imposti.

Nel clima ideologico della rivoluzione thatcheriana, e forte anche dei relativi successi di altre privatizzazioni in settori di public utility (telecomunicazioni ed energia, in particolare) prese corpo la riforma del 1989, che diede vita a un esperimento piuttosto originale.

Le Water Authorities furono separate in due attività principali, quella di regolazione e water policy, da un lato, e quella di gestione, dall'altro.

La gestione fu posta in capo ad altrettante società che furono privatizzate interamente, con un'offerta di vendita al pubblico del 100% del capitale. Per rendere possibile la vendita, il governo riassorbì interamente il debito accumulato dalle Water Authority e le munì di un fondo di dotazione iniziale (*green dowry*). Le water companies così privatizzate hanno l'impegno di fornire il servizio secondo le modalità specificate dall'atto di affidamento e ulteriormente dettagliate dalle prescrizioni dei regolatori. In casi estremi la licenza può essere ritirata con un preavviso di 15 anni. L'affidamento si configura dunque in pratica e a tutti gli effetti come un monopolio praticamente perpetuo. Le water companies sono proprietarie delle reti e titolari in esclusiva del diritto a fornire il servizio e riscuotere la relativa tariffa; a fronte di questo privilegio, hanno l'impegno di fornire il servizio secondo le caratteristiche specificate per tutta la durata dell'affidamento (ossia, in perpetuo). Per questa ragione, spetta alle imprese decidere se e quanto

investire, in relazione ai livelli di servizio cui sono chiamate; il regolatore non fissa obblighi di investimento, ma solo di performance finale.

Ogni water company è strutturata come una holding quotata e liberamente scalabile, dalla quale dipendono varie attività e, isolata da queste, una compagnia il cui unico oggetto è la gestione del servizio idrico nell'ambito regolato di competenza. Sono queste ultime imprese (e non le holding) ad essere oggetto di regolazione; ovviamente questa struttura suggerisce l'esigenza di dedicare particolare attenzione alle transazioni infra-gruppo.

Le water companies sono sottoposte alla regolazione da parte di tre autorità indipendenti:

- Drinking water inspectorate (DWI), per ciò che riguarda le caratteristiche igienico-sanitarie dell'acqua distribuita
- Environment Agency (EA; precedentemente National Rivers Authority) cui competono le decisioni in materia di water policy: pianificazione di bacino, allocazione delle risorse, definizione degli obiettivi di qualità dei corpi idrici, amministrazione dei permessi di prelievo e scarico. L'EA mantiene anche la competenza per alcune funzioni gestionali di interesse pubblico, in particolare la protezione contro le inondazioni
- Office of water service (OFWAT), cui compete la regolazione economica, intesa come bilanciamento tra l'esigenza di tutela del consumatore e quella di tutela degli investitori e della sostenibilità economica delle aziende. In particolare, spettano a OFWAT la definizione e verifica del rispetto degli obblighi in materia di qualità del servizio per quanto attiene alla parte commerciale e tecnica, la fissazione delle tariffe e tutte le ulteriori competenze relative alla politica industriale di settore (es. in materia di fusioni), alle nuove licenze (es. per nuovi insediamenti urbani) etc. OFWAT svolge anche una fondamentale azione di reporting istituzionale
- Comitati di rappresentanza dei consumatori: istituiti da OFWAT, ma dotati a loro volta di autonomia, operano su base regionale e gestiscono i reclami degli utenti e ne portano la voce nei processi istituzionali partecipati.

Il processo di regolazione tariffaria si svolge con cadenza quinquennale. All'inizio di ogni periodo, ogni water company presenta una relazione della gestione svolta e degli obiettivi che intende raggiungere nel successivo periodo (anche in relazione agli impegni che derivano dalla regolazione qualitativa e ambientale). A seguito di un complesso iter procedurale, OFWAT perviene a fissare i limiti all'incremento tariffario nel periodo successivo, a partire dai livelli iniziali, e tenendo conto da un lato dei recuperi di produttività che si reputano raggiungibili, dall'altro dei nuovi investimenti. L'obiettivo è quello di permettere alle imprese di ottenere una congrua remunerazione del capitale investito, ma incentivandole alla riduzione dei costi, secondo il classico meccanismo del revenue-cap. La durata quinquennale dei periodi regolatori è la base del meccanismo incentivante: durante ciascun periodo, infatti, le imprese possono trattenere i guadagni derivanti da performance superiori rispetto alle previsioni iniziali (e corrono, corrispondentemente, il rischio di ottenere guadagni inferiori in caso contrario; l'aggiustamento avverrà nel periodo successivo, nel quale di fronte all'evidenza di profitti superiori al valore di riferimento OFWAT potrà rendere più stringente il vincolo al recupero di produttività).

Il punto più delicato in un simile modello di regolazione è costituito, in base alla teoria, dal rischio di cattura del regolatore: quest'ultimo non possiede infatti informazioni adeguate per valutare nel merito le scelte delle imprese, né per formulare previsioni circa gli incrementi di produttività effettivamente alla loro portata.

Nello schema adottato in Inghilterra, tre sono i fattori su cui si è puntato per ridurre questo rischio. In primo luogo, la contendibilità della proprietà e la valutazione indipendente fornita dagli analisti finanziari: trattandosi di imprese quotate, l'evidenza di utili inferiori (o dovuta a costi superiori al minimo, o ad

accantonamenti eccessivamente prudenti) può portare a un giudizio negativo da parte degli analisti e favorire il deprezzamento dei titoli e/o sfavorire il collocamento di nuovi titoli, esponendo l'impresa al rischio di takeover ostili.

Tabella 7 – Schema della struttura della contabilità regolatoria utilizzato da OFWAT

Ofwat si avvale di 5 guidelines (RAG) esplicative delle modalità				
RAG1.03 Regulatory Asset Base	RAG 2.03 Classificazione del capex	RAG 3.05 Contenuti dei regulatory accounts	RAG 4.02 Analisi dei costi operativi e gli assets	RAG 5.04 Transfer pricing
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Calcolo investimenti di sostituzione degli assets infrastrutturali ▪ Calcolo ammortamento a costi correnti (MEA) degli assets non infrastrutturali ▪ Remunerazione dell'asset base calcolata sul Regulatory initial Market Value (RCV) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Suddivisione dei capex fra <ul style="list-style-type: none"> ▪ Infrastrutturali e ▪ Non infrastrutturali ▪ Attribuzione dei capex a <ul style="list-style-type: none"> ▪ Base service, ▪ miglioramenti di qualità e del servizio, ▪ bilanciamento della domanda ed offerta 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CCA regulatory accounts (P&L, Cash flow e balance sheet) ▪ HCA regulatory accounts (P&L, Cash flow e balance sheet) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificazione delle attività di servizio (acqua e rete fognaria), attività di business (customer services, costo della regolazione) e di supporto ▪ Per ciascuna delle attività di servizio e business le società devono individuare i costi diretti operativi (spese operative e solo per i servizi gli ammortamenti o IRC), e la quota degli assets da allocare 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analisi di transazioni fra la società regolata e società parte del gruppo ▪ Transazioni a prezzo di mercato e riflessive dei costi ▪ Allocazione dei costi: allocati in relazione delle modalità in cui le risorse sono consumate (activity based allocation)

Fonte: OFWAT

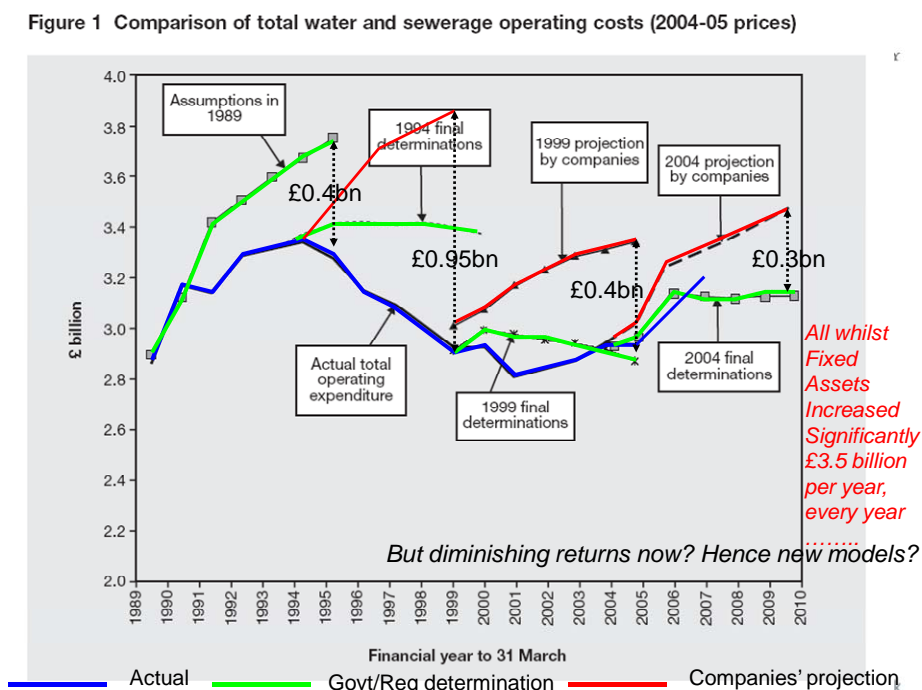
In secondo luogo, si punta molto sulla concorrenza per confronto (yardstick competition); nel corso del tempo OFWAT ha sviluppato sofisticate e approfondite metodologie di benchmarking, per le quali si avvale di una raccolta di informazioni estremamente capillare e analitica. Tutte le imprese regolate sono tenute a fornire puntualmente e secondo standard rigidamente imposti da OFWAT una gran mole di informazioni non solo relative alla contabilità aziendale ma anche a quella industriale analitica. OFWAT elabora poi autonomamente benchmark di riferimento e costi standard per un gran numero di operazioni.

La Tabella 7 illustra la struttura del sistema di contabilità regolatoria, nel quale si evidenzia chiaramente sia l'attenzione nel distinguere le varie voci di costo, sia il tema, ritenuto cruciale, del rapporto tra business regolato e altre imprese del gruppo. Questa attenzione è motivata dal ricorso massiccio all'outsourcing, che ha caratterizzato tutte le water companies. Nel giro di 10 anni, la fetta di valore aggiunto esternalizzata (rispetto all'impresa regolata, ma spesso realizzata trasferendo il centro di costo a livello di holding) è triplicata, passando da 130 a oltre 300 milioni di £ (circa il 13% dei costi operativi).

Il terzo fattore è il fattore tempo: se nelle fasi iniziali l'attività di OFWAT scontava un evidente svantaggio informativo nei confronti delle imprese, l'accumulo di esperienza e di basi informative ha permesso un evidente miglioramento della performance, sotto il profilo della capacità da parte di Ofwat di indurre le imprese a comportamenti più efficienti.

La Figura 4 può illustrare utilmente questo discorso. In essa viene messo in evidenza l'andamento effettivo dei costi operativi, rispetto sia alle previsioni fornite dalle imprese all'inizio di ciascun periodo regolatorio, sia di quelle che poi sono state le effettive determinazioni da parte di OFWAT.

Figura 4 - Previsioni delle water companies, determinazioni del regolatore e andamento effettivo dei costi operativi



Fonte: Franceys, 2007

A fronte di questa dinamica che mostra il progressivo affinamento della capacità di previsione dell'authority corrispondono indicatori di performance che, nonostante la riduzione dei costi operativi, evidenziano un continuo progresso della qualità del servizio e un miglioramento continuo nella performance ambientale, che pone attualmente l'industria idrica inglese ai primi posti riguardo alla capacità di avvicinarsi agli impegnativi traguardi imposti dalla Direttiva Quadro sulle acque.

Dopo una fase iniziale in cui i profitti delle water companies sono stati effettivamente elevati, questi si sono successivamente assestati su valori medi più contenuti. La remunerazione del capitale proprio delle imprese inglesi è da tempo notevolmente inferiore a quanto accade in altri mercati come quello francese (Ballance e Taylor, 2005); questo fattore, se da un lato ha giustificato una politica di disinvestimento da parte delle principali multinazionali del settore, può da un altro punto di vista essere considerato un indice della migliore performance regolatoria: il fatto che il mercato accetti una remunerazione di un certo livello testimonia in buona sostanza il fatto che ritiene che il rischio dell'investimento (correlato in questo caso al rischio regolatorio), a parità di settore, è inferiore a quello di altri paesi. Altri osservatori, tuttavia, sottolineano che il rischio regolatorio è funzione anche della maggiore severità con la quale OFWAT ha, progressivamente, imposto target di efficienza via via più stringenti. Molti analisti ritengono la situazione attuale dell'industria piuttosto critica a medio-lungo termine.

Va ancora notato, peraltro, che nel periodo intercorso dalla privatizzazione a oggi sono sensibilmente aumentati i livelli di indebitamento (la leva è passata da valori intorno al 20% nei primi anni a valori superiori al 55% nell'ultimo periodo, valori che peraltro il regolatore ritiene accettabili, ma che se dovessero ulteriormente aumentare testimonierebbero di una crescente difficoltà da parte del modello adottato nel sostenere in futuro la spesa per investimenti, soprattutto per il rimpiazzo delle reti esistenti. Vi è già una certa evidenza del fatto che le utility che per prime si sono trovate di fronte a questa esigenza si sono trovate in grandi difficoltà finanziarie. Non si dimentichi che, all'atto della privatizzazione, il prezzo pagato dagli investitori e che ha rappresentato in partenza la regulatory asset base corrispondeva a circa il 6,6% del valore di rimpiazzo della rete – come dire che, a regime, quando tutto il capitale sarà stato rimpiazzato, il peso degli ammortamenti e del costo del capitale sarà cresciuto di 15-20 volte.

Oltre alla regolazione tariffaria, OFWAT svolge anche altre importanti funzioni in materia di promozione della concorrenza e vigilanza sulle operazioni di mercato. Sotto il primo profilo – sempre tenendo presente la struttura molto concentrata degli usi dell'acqua in Gran Bretagna – c'è stato negli ultimi 10 anni un tentativo di favorire l'entrata di nuovi soggetti soprattutto nelle fasce marginali del mercato (nuovi quartieri e insediamenti urbani) e nelle zone di frontiera. Nel primo caso, attraverso il concetto di inset appointment, si è permesso ai nuovi utenti non ancora allacciati al sistema di optare per modalità di fornitura autogovernate (anche eventualmente affidandone poi la gestione a terzi, ed eventualmente al medesimo operatore già presente nell'area, ma con un contratto indipendente. Altre forme di concorrenza possibili sono quella di frontiera tra un gestore e l'altro (utenti serviti da una rete possono optare per quella confinante) e un abbozzo di common carriage, riservato alle grandi infrastrutture di stoccaggio e trasporto di acqua all'ingrosso. Nessuno di questi strumenti sembra aver conosciuto finora un particolare successo.

Ben più rilevante è stata invece l'attività di OFWAT nel sorvegliare e in qualche caso regolamentare l'evoluzione del mercato per la proprietà delle imprese. Nate come public companies con vincoli alla concentrazione della proprietà, la maggior parte delle water companies sono entrate successivamente in processi di fusione, diversificazione e alleanza. Fusioni water-to-water si sono accompagnate ad acquisizioni di utility di altri settori da parte di alcune water companies e, viceversa, l'acquisto di partecipazioni nelle water companies da parte di altre utilities. In altre circostanze, le water companies hanno intrapreso strategie di crescita nel mercato internazionale. Infine, vanno registrate alcune iniziative adottate dalle imprese per aumentare il proprio grado di liquidità cedendo al mercato o ad investitori pubblici le reti.

Senza soffermarsi sulle soluzioni adottate nei diversi casi, ciò che rileva qui è notare come OFWAT abbia svolto un ruolo fondamentale in tutte queste circostanze, rafforzando e legittimando il suo ruolo di arbitro delle principali decisioni strategiche dell'industria.

Vale la pena di soffermarsi sul metodo di lavoro di OFWAT (e delle altre authorities). Esso si svolge infatti nel quadro di un processo aperto e partecipato, con un continuo confronto pubblico tanto con gli operatori che con i consumatori e le altre authorities. Un ruolo molto importante è svolto, in parallelo, dalla ricerca indipendente condotta sia in ambito accademico che da parte di altri soggetti interessati (es. la comunità finanziaria). Da rimarcare, in particolare, il fatto che tutti gli standard di riferimento utilizzati da OFWAT vengono sviluppati in costante contraddittorio con l'industria. La quantità di documentazione, studi e ricerche relative al settore idrico inglese supera di gran lunga quella degli altri paesi, e costituisce un formidabile impulso alla riflessione scientifica e alla discussione pubblica, le quali, di rimando, rappresentano un fondamentale contributo di idee.

Un esempio significativo di questa apertura partecipata sta nel cosiddetto Forum quadripartito, ossia il procedimento semi-strutturato di concertazione che viene costituito ad ogni price review, con la partecipazione delle water companies e di tutti i regolatori e rappresentanza dei consumatori. In questo processo, i quality regulators forniscono evidenza della desiderabilità dei miglioramenti qualitativi da essi

richiesti, e che rappresenteranno nel periodo successivo la principale fonte di nuove obbligazioni per i gestori. Ogni soggetto esprime pubblicamente, anche attraverso studi e ricerche di parte, evidenza a supporto delle proprie proposte. L'ultima parola spetta però ad OFWAT, che nel determinare i limiti di prezzo per il periodo successivo sancisce anche, indirettamente, i livelli di nuova spesa per investimento che l'industria dovrà sopportare, ponendo quindi un limite alla pretesa degli altri regolatori di imporre parametri ulteriormente restrittivi.

Tabella 8 – Struttura del sistema di regolazione economica in Inghilterra e Galles

Fonti di regolazione	Funzioni	Soggetto competente
Normativa	Obblighi di servizio pubblico (appointment) Diritti e doveri dei vari soggetti	Legge
Obiettivi di qualità	Obiettivi di tutela dei corpi idrici Individuazione delle risorse destinate all'approvvigionamento	Environment Agency
	Qualità acqua potabile	Drinking water inspectorate
	Qualità commerciale e tecnica	Ofwat
Regolazione discrezionale	Disciplinare modalità di fornitura del servizio Definire impegni del gestore Definire tariffa e ricavi	Ofwat
	Assicurare che gestore operi nel rispetto della legge	Ofwat
	Contabilità regolatoria Fissazione delle tariffe Soft regulation (raccolta ed elaborazione di dati comparati, con finalità soprattutto informative) Reporting al Parlamento e opinione pubblica Supporto alla legislazione Supporto agli ATO Espressione di pareri Autorizzazione delle fusioni e dei cambiamenti di struttura proprietaria e organizzazione industriale delle utility	Ofwat

Una prova indiretta della forte base di legittimazione di cui gode il sistema di regolazione sta nel fatto che le procedure previste dalla legge per contrastare eventualmente le decisioni di OFWAT (ricorso all’Autorità antitrust, public inquiries) non sono praticamente mai state adite. Il mandato al quale le authorities devono fare riferimento è molto chiaro e insieme estremamente preciso, e questo consente tra l’altro di valutarne i risultati e giudicarne le azioni con molto maggiore efficacia.

In definitiva, si può sostenere che a 20 anni da quella che è stata una delle più controverse tra le privatizzazioni dell’era Thatcher i risultati sono stati piuttosto positivi sia sotto il profilo del miglioramento dei servizi, sia della capacità di investire, sia dell’incremento di efficienza. Gli aumenti tariffari sono stati significativi e non sempre ben digeriti dall’opinione pubblica; va peraltro osservato che analoghi incrementi si sono verificati pressoché ovunque, e nel caso inglese scontavano anche una situazione di partenza fortemente in disequilibrio. Nonostante le indubbe criticità che ancora rimangono e i dubbi circa la sostenibilità a lungo termine, l’opinione della maggioranza degli esperti è che si sia messo in moto un circolo virtuoso.

2.1.5 Portogallo

Analogamente al caso spagnolo, il settore idrico portoghese ha affrontato dalla fine della dittatura e dall’entrata nell’Ue a oggi un imponente sforzo di modernizzazione, in buona parte sostenuto dal contributo dei fondi strutturali europei.

Di questo sforzo è testimonianza ad esempio il fatto che il tasso di connessione a un sistema di distribuzione idrica passa dal 49% del 1980 al 91%, e per la fognatura dal 15% del 1990 al 75% attuale.

La fase espansiva del sistema idrico non è ancora conclusa; nel periodo 2002-2006 il sistema ha investito dai 2,5 ai 4 miliardi di €/anno; una parte significativa è stata finanziata con contributi pubblici, pari a circa 3,5 miliardi di € per il periodo 2002-2006; per il periodo 2007 – 2013 sono pianificati ulteriori investimenti per oltre 4 miliardi di € (Tabella 9); in buona parte questi contributi si originano da trasferimenti dei fondi strutturali europei.

Tabella 9 – Investimenti pianificati nel sistema idrico portoghese, 2007-2013

	Bulk (M Eur)	Retail (M Eur)	Total
Water supply	1.100	680	1.780
Sanitation	1.270	1.180	2.450
Total	2.370	1.860	4.230

Fonte: PEAASAR, 2006

Un’altra caratteristica importante che il Portogallo condivide con la Spagna – e con l’Italia meridionale e insulare – è la presenza di una fase di gestione delle acque “all’ingrosso”, che supporta e integra la

responsabilità, tradizionalmente attribuita agli enti locali, di fornire il servizio idrico. Il servizio si è sviluppato in modo differente nelle aree urbane – e in particolare nell’area di Lisbona, dove il gestore, EPAL, è un ente pubblico statale – e in quelle rurali. Complessivamente, il settore è stato estremamente frammentato.

Il sistema dei servizi idrici è stato riformato nel 1993, seguendo una strategia che in parte ha dei tratti di somiglianza con il caso italiano. Alla base della riforma, infatti, sta la strategia tesa a riorganizzare il servizio per ambiti territoriali sovra comunali, superando la frammentazione gestionale, e con l’ambizione di raggiungere una dotazione di servizi più omogenea e insieme favorire la modernizzazione del sistema di gestione e il suo grado di autosufficienza economica.

Tabella 10 – Forme di gestione dei servizi idrici in Portogallo

Management Models	Management Entity	Partnerships
Direct Management	Municipal services (not specialised, no separate budget, totally public)	No partnership or Public-Public Partnerships in Inter-municipal Services
	Municipalised services of water and sanitation (specialised, separate budget, totally public)	No partnership or Public-Public Partnerships in Inter-municipal Services
	Association of municipalities (totally public)	Public-Public Partnerships
Delegation	Public Enterprise (only EPAL in Lisbon, totally public, direct delegation by the State)	No partnership
	Public Municipal Enterprise (totally public, direct delegation by municipality)	No partnership
	Public Inter-Municipal Enterprise (totally public, direct delegation by municipality)	Public-Public Partnerships (several municipalities)
	Municipal or inter-municipal Enterprise with public capitals (possible since 1998, (totally public, direct delegation by municipalities)	Public-Public Partnerships (municipalities and other public entities)
	Municipal or inter-municipal Enterprise with majority of public capitals (possible since 1998, direct delegation by municipalities)	Public-Private Partnerships (municipalities, other public entities, private entities)
Concession	Multi-municipal concessionaire companies (possible since 1993, direct award of the concession by decree, normally bulk systems, can be owned up to a maximum of 49% by private entities)	Public-Public Partnerships (State and municipalities); possible to evolve into Public-Private Partnerships (State, municipalities, and private entities)
	Concessionaire companies (possible since 1993, competitive bid, normally retail systems, can be a public or private company)	Public-Private Partnerships (municipality and private entity)

La filiera è stata suddivisa in due livelli: quello dei servizi “al dettaglio” (*baixa*, 275 unità), corrispondenti alla distribuzione e alla fognatura e; e quelli “all’ingrosso” (*alta*, 23 unità), corrispondenti alla produzione e approvvigionamento all’ingrosso, da un lato, e alla depurazione degli scarichi, dall’altro. Una strategia simile ha ispirato la parallela riforma della gestione dei rifiuti urbani, con 27 ambiti territoriali per lo smaltimento e 246 per la raccolta. In entrambi i casi i servizi si ispirano a un principio di copertura dei costi (anche se lo stato può aggiungere proprie risorse, come in effetti fa soprattutto per il segmento “alto”); è stato introdotto un meccanismo di tariffazione secondo uno schema di tipo commerciale (tariffe riscosse direttamente dal gestore con diritto di rivalsa sull’utente ed eventualmente di sospendere l’erogazione ai clienti morosi; tariffe regolate sulla base dei costi effettivamente sostenuti).

Nei 23 ambiti “alti”, sono state costituite altrettante società pubbliche, responsabili di garantire gli approvvigionamenti e il trattamento. A questo livello, la spesa per investimenti è in buona parte finanziata dallo stato, che trasferisce risorse alle varie società anche attraverso il veicolo della holding statale Aguas de Portugal (AdP). Questa, oltre a gestire direttamente alcuni schemi idrici e a controllare EPAL (la compagnia che gestisce il servizio nella capitale Lisbona), entra in varie forme di partenariato con le società regionali, sia fornendo capitale di rischio che prestiti agevolati. AdP è l’unico referente presso i mercati finanziari, e funge quindi da intermediario e garante nei confronti di questi (Anwandter et al., 2009). Le società che gestiscono gli ambiti regionali sono organizzate di solito nella forma della società per azioni pubblica, con il 51% detenuto dalla holding statale AdP e la parte rimanente dai comuni compresi nell’ambito, singolarmente o attraverso consorzi o altre forme associative; ma in molti casi le stesse funzioni sono svolte da imprese private che operano in regime di concessione, o da imprese pubbliche interamente locali; in questi due casi, si tratta in genere di imprese che si sono formate in una logica bottom-up, integrando a monte i servizi gestiti in alcune aree urbane o intercomunali ragionevolmente autosufficienti.

Nei 275 ambiti “bassi” spetta ai comuni organizzare i servizi, utilizzando il sistema regionale come una sorta di “fornitore di ultima istanza” di risorse idriche e/o come terminale delle acque reflue. I rapporti tra il livello alto e basso sono regolati dalla pianificazione pubblica e/o da contratti di lungo termine. Questi rapporti non si esauriscono nell’acquisto di acqua all’ingrosso o nella depurazione dei reflui: le società regionali spesso svolgono numerose attività commerciali e tecniche (dai laboratori di analisi alla realizzazione e gestione di opere) per conto dei gestori dei servizi al dettaglio.

Sia il livello alto che quello basso possono a loro volta aprirsi a forme di partenariato con il settore privato. Come si vede dallo schema contenuto nella Tabella 10, si possono rintracciare sia meccanismi di gestione diretta organizzata secondo il diritto pubblico, sia di gestione delegata (prevalentemente a società per azioni pubbliche o miste, ma anche a imprese interamente private). Gli schemi contrattuali di solito prevedono che gli investimenti siano a carico del gestore, entro i limiti previsti nel contratto di affidamento.

La partecipazione dei privati, sia come azionisti di minoranza delle società miste sia come concessionari, è soggetta all’obbligo di gara. I principali operatori privati sul mercato sono locali, se si escludono le onnipresenti multinazionali francesi, Veolia e Suez (quest’ultima attraverso la controllata spagnola Agbar). Altri operatori internazionali (es. Severn Trent) si sono affacciati al mercato portoghese, ma ne sono usciti dopo qualche anno.

La linea di tendenza è verso una graduale diminuzione delle gestioni dirette, a favore di modelli di impresa pubblica o mista e delle concessioni a privati.

Nonostante l’obbligo di gara, vi sono segni di una concorrenza abbastanza limitata, con un ruolo dominante da parte delle imprese pubbliche, in particolare quelle riconducibili alla holding AdP, che in molte

circostanze sono partner di enti locali e sistemi di gestione “bassi”. Nel recente caso della privatizzazione della Aguas do Sado, ad esempio, il contratto è stato aggiudicato a un raggruppamento di imprese che comprende AdP e un’impresa privata, con quote rispettivamente del 60 e del 40%. Il contratto prevede l’affidamento per 25 anni a fronte dell’impegno di fornire il servizio e assicurare la manutenzione e il rinnovo delle infrastrutture secondo un calendario prefissato.

Tabella 11 – Popolazione servita secondo i diversi schemi organizzativi (solo servizi al dettaglio)

Types of management entities	Water supply		Sanitation	
	Pop.	%	Pop.	%
Municipal service	3'943'013	40	5'013'738	51
Municipalised service	2'962'330	30	2'771'831	28
Municipal company	966'726	10	966'726	10
Concession	1'997'274	20	1'117'048	11

Fonte: PEAASAR, 2006

I contratti di servizio sono negoziati con una certa libertà, e il rapporto tra ente locale e gestore è basato prevalentemente su elementi fiduciari. All’atto dell’affidamento, le imprese sono tenute a rendere pubblica una carta del servizio che precisa gli impegni e gli obiettivi in termini di qualità del servizio, estensione, diritti e doveri. Le altre obbligazioni sono invece definite in modo più elastico. I nuovi investimenti sono sempre di responsabilità del comune (o dello stato nel caso delle grandi infrastrutture); parte dei corrispondenti oneri può essere riversata in tariffa, ma in ogni caso il rischio rimane a carico del soggetto pubblico. Come già notato, i fondi reperiti dal mercato dei capitali sono canalizzati attraverso AdP, che poi a sua volta supporta il gestore locale e regionale. In questo modo, essendo l’unico interlocutore del mercato e operando con una garanzia statale, AdP funge in pratica da holding e banca di investimento specializzata.

La pianificazione dell’uso delle risorse idriche è organizzata sulla base dei bacini idrografici, per ciascuno dei quali è istituita un’autorità di bacino regionale; queste fanno poi riferimento a un’autorità nazionale. Il sistema è centralizzato ed emana dallo stato centrale, anche se nella definizione dei piani di bacino le autorità competenti sono tenute ad adottare una procedura partecipata che coinvolge, tra gli altri, anche i soggetti gestori dei servizi. I piani precisano l’attribuzione delle risorse ai diversi usi e gli obiettivi di qualità dei corpi idrici, informando quindi il processo di autorizzazione dei prelievi e degli scarichi, amministrato a sua volta dallo stato.

Dal punto di vista della regolazione, una caratteristica appariscente del sistema portoghese è la presenza di una coppia di regolatori nazionali, competenti rispettivamente per gli aspetti ambientali e di water policy (INAG) e di regolazione economica (IRAR). Entrambi operano su mandato del governo centrale e non hanno i poteri di autorità indipendente, ma semmai supportano gli atti regolatori veri e propri, di competenza dello stato, mantenendo un potere indipendente e autonomo solo per quel che riguarda la normativa tecnica, gli standard di qualità etc.

L’IRAR svolge, cionondimeno, un fondamentale ruolo di cerniera, con competenze di regolazione economica molto estese. Le motivazioni che stanno dietro la scelta di istituire IRAR poggiano

essenzialmente nel riconoscimento della sostanziale inefficacia dei meccanismi concorrenziali nell'attribuire le concessioni e nella natura essenzialmente monopolistica del settore. Il modo peculiare con cui il sistema è organizzato – con la divisione tra mercato “alto” e “basso”, ma anche la compresenza di soggetti pubblici e privati richiede una modalità operativa flessibile e differenziata nelle diverse situazioni.

Le competenze di IRAR possono essere così schematizzate:

- Consulenza al governo centrale per gli atti di sua competenza (pianificazione strategica, rafting della legislazione di settore), sia su esplicita richiesta che di propria iniziativa
- Regolazione delle utility: analisi ed espressione di pareri per le operazioni di M&A, verifica del rispetto degli impegni contrattuali e legali, regolazione economica e tariffaria, contabilità regolatoria, qualità del servizio, benchmarking
- Protezione dei consumatori: gestione dei reclami, informazione al pubblico
- Reporting istituzionale, supporto tecnico, elaborazione di standard di riferimento, linee-guida operative.

IRAR opera in modo integrato sul settore idrico e su quello della gestione dei rifiuti. Occupa circa 70 persone, di cui 40 stabilmente dedicate all'attività di regolazione. L'integrazione tra il settore idrico e quello dei rifiuti viene ritenuta fonte di sinergie importanti, a dispetto della natura molto diversa dei due settori; le principali economie di scopo regolatorie sono relative soprattutto al supporto al legislatore, alla fissazione delle tariffe (costruite con modalità abbastanza simili), nella condivisione della cultura regolatoria e delle modalità operative. L'Authority ha sviluppato protocolli comuni per le analisi comparate, per l'elaborazione di indicatori, che vengono poi adattati alle esigenze di ciascun settore.

Il procedimento per la fissazione delle tariffe prevede che a cadenze annuali ciascuna utility presenti il proprio budget per il periodo regolatorio successivo e una proposta di adeguamento tariffario. La proposta viene analizzata in contraddittorio tra IRAR e impresa, per poi essere definitivamente approvata con un decreto ministeriale. In corso d'opera IRAR effettua delle verifiche a campione per valutare la corrispondenza tra previsioni e quanto effettivamente realizzato; alla fine del periodo IRAR redige una valutazione che servirà come base per negoziare la tariffa nel periodo successivo. Solo le gestioni dirette in economia sfuggono a questo meccanismo e fissano direttamente le tariffe senza intervento dell'IRAR.

Il sistema di regolazione è dunque cost-based; l'unico meccanismo incentivante opera in modo soft e corrisponde ai risultati delle analisi comparative condotte con sistematicità da IRAR.

Le tariffe hanno conosciuto un incremento significativo (praticamente raddoppiando in termini nominali dal 1995 al 2005), consentendo di autofinanziare almeno in parte gli investimenti, soprattutto nel segmento “basso”. Per un consumo standard di 200 m³/anno si spendono, oggi, circa 165 €. La copertura integrale dei costi è comunque ancora lontana, soprattutto per fognatura e depurazione.

Anche il reporting annuale si basa su procedure codificate. IRAR definisce una serie di indicatori che ciascun gestore è obbligato a rilevare e comunicare al regolatore; quest'ultimo provvede all'elaborazione di confronti comparativi e valutazioni che vengono pubblicate con cadenza annuale. Per alcune rilevazioni (es. qualità dell'acqua distribuita) il gestore è obbligato a rivolgersi a soggetti certificati e accreditati.

IRAR non ha il potere di irrogare direttamente sanzioni, che spettano invece alle autorità municipali o allo stato, a seconda dei casi.

Le controversie tra enti responsabili e gestori riguardo all'applicazione del contratto di affidamento sono risolte di solito attraverso collegi arbitrali.

In conclusione, il sistema portoghese sembra evolvere verso un modello di monopolio regolato più che di gestione delegata. E' ben vero che, formalmente, il meccanismo si basa sull'affidamento temporaneo;

tuttavia, la natura fondamentale non competitiva dell'affidamento, che si basa essenzialmente su gare di tipo beauty-contest, la regolazione tariffaria interamente cost-based, i lunghi periodi di affidamento (25-35 anni) sono tutti fattori tipici del monopolio. La privatizzazione delle aziende, anche se solo formale, si basa su una complessa piramide organizzativa e finanziaria che ha al suo vertice la holding pubblica AdP; di fatto si tratta nella maggior parte dei casi di una privatizzazione formale e non sostanziale, mentre le imprese a tutti gli effetti private operano sulla base di un mandato più fiduciario che contrattuale.

Tabella 12 – Struttura del sistema di regolazione economica in Portogallo

Fonti di regolazione	Funzioni	Soggetto competente
Normativa	Livelli di servizio Modalità ammesse per l'affidamento	Stato
Pianificazione	Obiettivi di tutela dei corpi idrici Individuazione delle risorse destinate all'approvvigionamento	Stato
Contratto	Disciplinare modalità di fornitura del servizio Definire impegni del gestore Definire tariffa e ricavi	Comuni per i servizi "bassi" Stato per i servizi "alti"
Giurisdizionale	Assicurare che ATO operi nel rispetto della legge Risolvere eventuali dispute	Arbitrato privato
Finanza	Raccogliere i capitali sul mercato Partecipare alle iniziative dei gestori Fornire ai gestori capitale di rischio o di debito	Aguas de Portugal
Regolazione discrezionale	Contabilità regolatoria Definizione indicatori di performance e misurazione/verifica della qualità Soft regulation (raccolta ed elaborazione di dati comparati, con finalità soprattutto informative) Reporting al Parlamento e opinione pubblica Istruzione atti di competenza statale o regionale Supporto alla legislazione Consulenza ed espressione di pareri	IRAR
	Approvazione delle tariffe	Stato

Questo meccanismo si è rivelato assai funzionale alla pronta capacità di impiegare i fondi strutturali europei e gestire con una certa efficacia il processo di modernizzazione dell'industria idrica. Il volume di investimenti effettivi è significativo, e il miglioramento della qualità dei servizi, sotto tutti gli aspetti, rimarchevole. Il Portogallo sta tuttavia entrando nella fase in cui a questo massiccio sforzo per la dotazione dell'impiantistica di base dovrà seguire quella della graduale restituzione dei prestiti e della generazione di flussi di cassa adeguati al mantenimento del valore dell'infrastruttura. Quando le tariffe dovranno gradualmente farsi carico di questo onere è probabile che le tensioni saranno maggiori e il compito del regolatore più arduo. Va peraltro osservato che, almeno per il momento, nonostante incrementi tariffari anche significativi – benché ancora insufficienti – il sistema sembra godere di una buona legittimazione e di un consenso solido, sia da parte dei cittadini che delle istituzioni.

E' anche interessante notare come la riforma portoghese, per molti versi analoga a quella italiana sia per le priorità strategiche che per alcune soluzioni, deve alla maggiore flessibilità e al pragmatismo con cui è stata attuata il successo indubbiamente molto maggiore rispetto al caso italiano. Il nuovo sistema è stato molto rapido nell'entrare a regime, e i risultati – in termini di investimenti e miglioramento della qualità dei servizi – si sono visti in tempi molto brevi.

2.1.6 Spagna

Una caratteristica importante del sistema idrico spagnolo è la diffusione praticamente in tutto il paese di sistemi di gestione della risorsa "all'ingrosso", che consistono in un complesso e articolato sistema artificiale finalizzato al controllo dei deflussi e al trasferimento tra bacini idrografici. Si pensi che la Spagna da sola ha più dighe del resto d'Europa messo insieme. Questo sistema di gestione, affidato a un complesso sistema di gestione di stampo neocorporativo risalente all'epoca franchista (le cosiddette Confederazioni idrografiche, enti paragonabili per certi versi ai nostri consorzi di bonifica, ma dalle prerogative e poteri molto più estesi), rappresenta il cuore della politica idrica spagnola; mentre i sistemi di gestione dell'acqua a livello urbano in molti casi ricevono acqua all'ingrosso, secondo qualità e quantità prefissate.

Tabella 13 – Soggetti responsabili per la fissazione delle tariffe del servizio idrico (% della popolazione servita)

	Distribuzione		Fognatura	Depurazione
	< 20.000 ab	> 20.000 ab.		
Comuni	22	46	58	27
Comuni con supervisione di Comitati Prezzi	37	51	11	4
Comitati prezzi	25	1	28	33
Altro (es. Consorzi)	16	2	3	36

Fonte: Dizy e Ruiz, 2009

I servizi idrici urbani, pertanto, si concentrano soprattutto sulla distribuzione, mentre le fasi a monte della filiera sono solitamente amministrare a livello regionale o di bacino. I servizi di fognatura fino a tempi recenti si sono limitati all'allontanamento dei reflui, e solo successivamente all'entrata nella Comunità Europea vi è stato un consistente impegno nel dotare il paese di un'infrastruttura di base per la depurazione. Questo sforzo di investimento si è basato in buona parte sul sostegno dei Fondi strutturali europei ed è stato in massima parte amministrato a livello regionale (Comunità autonoma).

Nel frattempo, due ulteriori linee evolutive nel contesto esterno hanno influito non poco sull'evoluzione del sistema idrico. La prima è rappresentata dal processo di federalismo, in virtù del quale il rafforzamento delle Comunità autonome (qualcosa di intermedio tra le nostre Regioni e i Länder tedeschi) ha concentrato nelle loro mani buona parte dei poteri. La seconda è rappresentata dalla graduale trasformazione delle Confederazioni idrografiche, che sempre più assumono competenze in materia di pianificazione idrica e si dotano di meccanismi istituzionali e di governance più aperti e democratici, sempre in una logica fortemente partecipativa e bottom-up, ma con una rappresentazione molto più pluralistica dei vari stakeholder.

Anche in Spagna il servizio idrico urbano – con le caratteristiche sopra delineate – è una responsabilità dei comuni; questa responsabilità è integrata (legge 7/95), ma come detto nei molti casi in cui il comune non è totalmente autosufficiente ricorre poi a sistemi di approvvigionamento all'ingrosso o, alternativamente, di trattamento e depurazione che sono realizzati e gestiti da altri livelli territoriali e soggetti alla pianificazione degli enti di livello superiore (Confederazioni idrografiche e Comunità autonome).

A livello di Comunità autonoma si situano anche i principali poteri regolatori, che consistono principalmente nel fissare gli standard di servizio e approvare le tariffe. Presso ciascuna Comunità autonoma sono istituiti Comitati sui prezzi, che possono decidere quali prezzi assoggettare al proprio controllo. Le tariffe dell'acqua in certi casi sono decise dai comuni, in altri dai comuni con la supervisione dei Comitati prezzi, e in altri casi ancora direttamente dai Comitati prezzi.

La gestione dei servizi idrici può essere svolta direttamente dai comuni, attraverso varie modalità che spaziano dalla gestione in economia alla costituzione di aziende interamente pubbliche; oppure delegata a soggetti privati secondo varie modalità contrattuali. Non ci sono vincoli particolari nella scelta delle modalità organizzative, né rispetto all'oggetto dell'affidamento, che può riguardare specifiche attività o fasi, oppure il servizio integrato.

Le forme di gestione delegata si ispirano ai modelli francesi, prevedendo in particolare:

- L'appalto di servizi, consistente nella prestazione di determinate attività remunerate a corpo e senza coinvolgere l'affidatario nei rischi economici della gestione
- La gestione interessata, in cui il concessionario viene richiesto di gestire determinate attività con un coinvolgimento parziale nel rischio economico o una remunerazione che risente almeno in parte degli obiettivi raggiunti, mentre gli investimenti rimangono a carico del concedente
- La concessione (con responsabilità per gli investimenti integralmente trasferita al concessionario); di solito i contratti prevedono i volumi massimi e minimi di investimento e garanzie di mantenimento dell'economicità della gestione
- Concessione di opere pubbliche, equivalente ai diversi meccanismi di project financing relativi a specifici impianti e opere
- Società mista, equivalente al caso italiano: il privato partecipa con una quota all'azionariato dell'impresa a maggioranza pubblica cui il comune ha affidato il servizio.

Secondo un percorso evolutivo abbastanza tipico, il servizio idrico delle origini è stato sviluppato e gestito da imprese private, con la sola eccezione di Madrid dove l'approvvigionamento e la distribuzione sono state

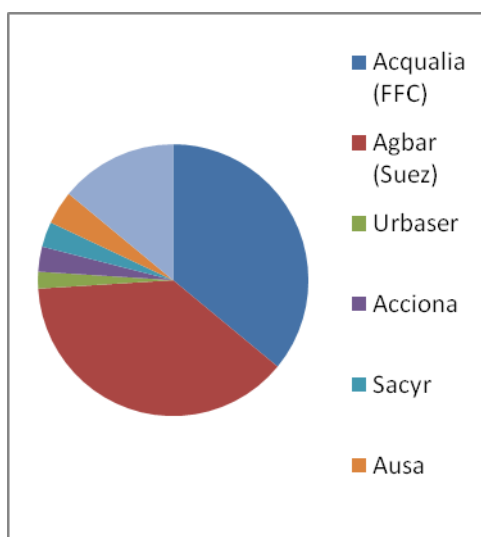
affidate a un ente pubblico, il Canal Isabel II. In una fase successiva, molte gestioni private sono state rilevate dai comuni, con alcune limitate ma significative eccezioni, come Barcellona e Valencia, città nelle quali le onerose condizioni economiche richieste per rilevare la gestione hanno suggerito il mantenimento dello status quo. Fino agli anni 80, la gestione pubblica è stata dunque largamente prevalente; progressivamente, questo modello ha abbandonato la logica commerciale e cost-recovery degli inizi, trovandosi a dipendere sempre più dalla finanza pubblica.

Tabella 14 – Forme di gestione dei servizi idrici in Spagna, in proporzione alla popolazione servita (2004)

	1992	2004	2008
Gestione diretta	62%	48%	14%
In economia		8%	
Spa pubbliche		40%	
Gestione delegata	38%	52%	86%
Concessione		36%	
Società mista		16%	

Fonte: Dizy e Ruiz, 2009

Figura 5 - I principali operatori privati nel mercato spagnolo e le relative quote di mercato, 2008



Fonte: Dizy e Ruiz, 2009

Nell'ultimo quindicennio vi è stata una sostanziale evoluzione che vede il settore privato, nelle diverse modalità appena descritte, largamente prevalente. Il modello della concessione trova la sua massima diffusione nei comuni al di sotto dei 50.000 abitanti, dove raggiunge l'80%, mentre nei centri maggiori prevalgono società pubbliche e miste. La gestione diretta in economia rappresenta una realtà sempre più marginale.

E' anche interessante notare che questo processo non è uniforme in tutta la Spagna, ma si concentra in particolare in alcune Comunità autonome, in particolare Catalogna, e in misura leggermente inferiore Castiglia, Galizia e Murcia.

Dietro questo trend si può ipotizzare prevalentemente l'esigenza di una sostanziale modernizzazione dei servizi a seguito dell'entrata in Europa, sotto il profilo del rispetto degli standard sia sanitari che ambientali; all'ingresso in Europa, infatti, il settore idrico – non diversamente dall'intero paese – versava in condizioni di grave arretratezza, con livelli di prestazione alquanto inadeguati, una gestione per lo più burocratica e tecnicamente impreparata, livelli di recupero dei costi assolutamente insufficienti. Nel giro di qualche decennio, l'imponente sforzo profuso ha permesso di colmare in buona parte il gap con il resto d'Europa.

Nell'ultimo quindicennio si è assistito anche a una certa tendenza alla concentrazione del mercato. Due imprese, Agbar (partecipata dal gruppo Suez ed erede dell'impresa privata che da sempre gestisce Barcellona) e Acqualia si spartiscono equamente i $\frac{3}{4}$ del mercato.

Il fatto che il settore sia in una fase espansiva è testimoniato anche dal fatto che i consumi, sia aggregati che pro-capite, sono in continua crescita (contro un sostanziale ristagno o addirittura diminuzione nel resto d'Europa); mentre procede spedito il ritmo di adeguamento alla Dir. 91/271 sulla gestione delle acque reflue urbane, con un livello di adeguamento che è passato dal 41% del 1995 al 76% del 2005 (con un ulteriore 13% atteso a regime quando gli impianti in costruzione saranno terminati). Altri indicatori strutturali, come quello delle perdite di distribuzione (diminuite dal 20% al 16% tra 1996 e 2006) evidenziano le trasformazioni intervenute.

Data la fase evolutiva dell'industria idrica spagnola – come si è visto, essa è stata caratterizzata nell'ultimo trentennio da un imponente sforzo diretto alla modernizzazione e all'adeguamento agli standard europei – non meraviglia il fatto che per una parte significativa gli investimenti siano stati sostenuti dal settore pubblico. Si calcola che tra 1992 e 2002 lo sforzo finanziario pubblico sia stato intorno ai 7.600 milioni di €, di cui quasi il 40% fornito dai fondi strutturali europei.

Le tariffe coprono i costi operativi e gli investimenti di cui è responsabile il gestore; solo occasionalmente nella tariffa sono presenti trasferimenti verso il comune (royalties, canoni di concessione, affitti). Per questo motivo, quello di copertura dei costi è un concetto relativo: i costi coperti sono quelli posti a carico del gestore, ma la proporzione tra questi e i sussidi pubblici è variabile.

In ogni caso, la gestione è regolata da un contratto di servizio che specifica gli impegni del gestore. I comuni (o altri enti territoriali, se è il caso) elaborano un piano strategico (Plan Director) che individua le principali priorità, obiettivi e linee strategiche. Il contratto di servizio recepisce il piano strategico e lo dettaglia lungo l'arco di tempo del periodo di affidamento.

I contratti prevedono diritti e doveri del gestore, di solito in termini abbastanza generici e flessibili. La rinegoziazione è frequente e avviene su base consensuale; i contratti sono confidenziali ed è pertanto difficile avere accesso all'informazione di base. Benché soprattutto negli ultimi decenni il ricorso alle gare sia stato generale, vi è evidenza del fatto che esse non abbiano favorito l'apertura del mercato. I criteri di aggiudicazione sono discrezionali ed opachi, le modalità di rinegoziazione molto confidenziali, e la sostituzione del gestore incumbent resa problematica da clausole rescissorie poco chiare e dall'obbligo di ripagare il gestore uscente degli investimenti non ancora ammortizzati. Nei fatti, le gestioni proseguono

ininterrottamente di contratto in contratto, e non abbiamo notizia di avvicendamenti. La presenza straniera è limitata all'acquisizione di una quota in Agbar da parte di Suez; Agbar mantiene comunque a tutti gli effetti un proprio profilo autonomo non solo in Spagna ma anche in altri mercati, come quello sudamericano.

I gestori sono tenuti a rendere pubblici con regolarità i dati relativi ai livelli di servizio e alla soddisfazione degli utenti. La responsabilità della fornitura del servizio continua comunque a gravare sul comune, cui spetta di mettere in atto gli strumenti di regolazione che ritiene più opportuni.

Le tariffe vengono fissate annualmente dal gestore dopo che una sua proposta è stata accolta dal comune e approvata dal Comitato dei prezzi competente. In Catalogna, quest'ultimo soggetto ha l'ultima parola in fatto di tariffe e può eventualmente fissarle a propria discrezione, sulla base di proprie valutazioni indipendenti. L'Agenzia Catalana del Agua (ACA) è competente a fissare le regole in campo ambientale, ed è pertanto l'interlocutore principale tanto delle imprese che del Comitato prezzi (nel quale un suo rappresentante siede). In pratica, il processo di fissazione delle tariffe prevede che l'impresa formuli a cadenze prefissate (di solito annualmente) una proposta che tiene conto dei costi previsti e degli oneri per finanziare eventuali nuovi investimenti; dopo un contraddittorio con il comune la proposta viene validata e trasmessa al Comitato che, come detto, ha l'ultima parola. Gli investimenti sono normalmente concordati con il comune, e spesso realizzati con il concorso finanziario di quest'ultimo, che oltre ad impiegare proprie risorse canalizza anche i finanziamenti di fonte statale e regionale.

L'ACA svolge un ruolo centrale nel sistema. Essa integra le competenze in materia di pianificazione degli usi dell'acqua, amministrazione (es. rilascio delle licenze di prelievo e scarico), realizzazione e gestione delle grandi opere, allocazione delle risorse finanziarie, gestione di tutti gli interventi di ambito extra-municipale. Per la gestione delle sue attività essa si basa, oltre che sul finanziamento del governo regionale e dello stato centrale, anche dei proventi dei canoni sul prelievo di acqua, che rappresentano circa il 40% del suo bilancio. I finanziamenti vengono erogati con criteri incentivanti, ad esempio allo scopo di favorire l'aggregazione dei servizi di depurazione in più comuni. Nel 2008 essa ha erogato contributi in conto capitale per oltre 500 milioni di €.

Le tariffe comprendono dunque una frazione abbastanza consistente di canoni, tasse e contributi che vengono corrisposti agli enti superiori, responsabili dell'approvvigionamento all'ingrosso, della politica a livello di bacino; parte di queste risorse ritorna indietro sotto forma di contributi, secondo un modello simile a quello francese delle Agences de l'Eau – per quanto più frammentato.

La tariffa media è di circa 1,17 €/m³, con valori mediamente più elevati sulla costa orientale e nelle isole e più bassi (intorno a 0,7 – 0,8 €/m³) nelle regioni interne.

In sintesi, il sistema spagnolo si basa su un modello di gestione delegata, nel quale gli strumenti di regolazione tipici di questo modello (contratti e gare) svolgono una funzione abbastanza debole. L'impresa che gestisce il sistema opera sulla base di un mandato molto più fiduciario che contrattuale, e gode di una certa autonomia; se l'approvazione delle tariffe rimane una prerogativa pubblica è assai raro che si verifichino controversie. Si può immaginare che i contratti di servizio prevedano il riferimento ai costi di gestione, e non sembrano operare meccanismi di regolazione incentivante. La regolazione dei prezzi da parte dei Comitati regionali segue criteri abbastanza discrezionali, sebbene anch'essa abbia come riferimento i costi. In Catalogna ad esempio adotta una formula di indicizzazione che costituisce una media ponderata tra gli incrementi delle diverse componenti del costo; i nuovi investimenti vengono invece valutati a parte.

Il dibattito pubblico sembra polarizzato più sui grandi temi della politica dell'acqua che sulla gestione dei servizi idrici; è abbastanza singolare riscontrare che mentre nel primo caso il livello di attenzione

dell'opinione pubblica è molto alto e caratterizzato da livelli di pathos e coinvolgimento ideologico molto elevati (si pensi alla discussione sul Piano idrologico nazionale, con particolare riferimento ad alcune controverse opere di trasferimento di acqua tra bacini contigui), in materia di servizi urbani prevale un atteggiamento molto più pragmatico. L'estensione notevole della privatizzazione non sembra aver generato reazioni di rigetto, anche se si è a conoscenza di episodi di conflittualità anche accesa (come la "guerra delle tariffe" di Barcellona, che aveva tuttavia come oggetto la politica di riscuotere le tasse comunali sui rifiuti attraverso la bolletta dell'acqua, e non le tariffe idriche in sé e per sé). E' probabile che il livello relativamente basso delle tariffe – pure cresciuto sensibilmente negli ultimi due decenni – contribuisca per ora a mantenere il tema lontano dall'agenda politica.

Si può ancora ipotizzare che nella fase che va dall'entrata in Europa ad oggi, le esigenze primarie erano quelle di modernizzare il settore e migliorarne la performance; una volta raggiunti questi obiettivi, anche con il fondamentale concorso della finanza pubblica e dei fondi strutturali europei, è prevedibile che il sistema entri in una nuova fase, in cui l'attenzione si sposterà verso l'efficienza e verso le crescenti esigenze finanziarie per garantire il rinnovo e la manutenzione delle reti.

Tabella 15 – Struttura del sistema di regolazione economica in Spagna

Fonti di regolazione	Funzioni	Soggetto competente
Normativa	Contabilità regolatoria Livelli di servizio Modalità ammesse per l'affidamento	Stato / Comunità autonome
Pianificazione	Obiettivi di tutela dei corpi idrici Individuazione delle risorse destinate all'approvvigionamento	Confederazioni idrografiche Agenzie regionali
Contratto	Disciplinare modalità di fornitura del servizio Definire impegni del gestore Definire tariffa e ricavi	Comune
Giurisdizionale	Assicurare che Comune operi nel rispetto della legge Risolvere eventuali dispute	Magistratura
Regolazione discrezionale	Soft regulation (raccolta ed elaborazione di dati comparati, con finalità soprattutto informative) Istruzione atti di competenza statale o regionale Supporto alla legislazione Espressione di pareri	ACA
	Approvazione delle tariffe	Comune / Comitato prezzi

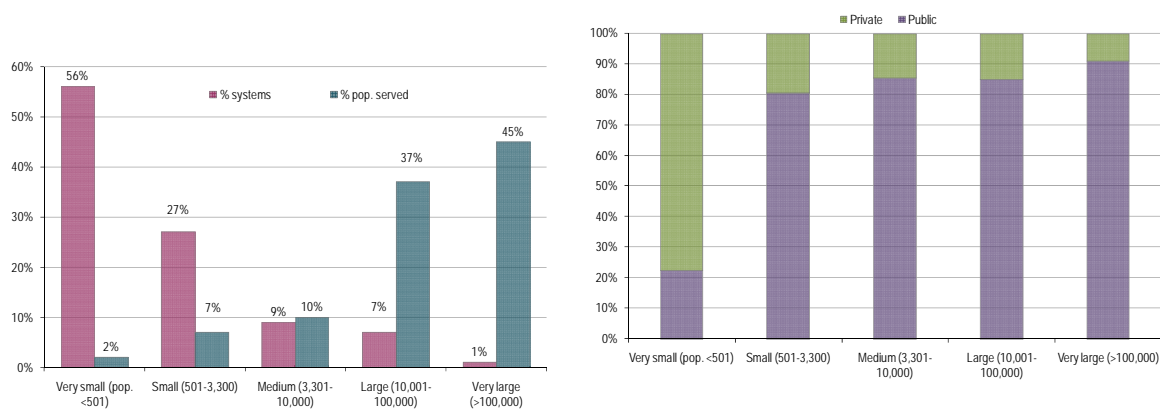
2.1.7 Stati Uniti

La filiera dei servizi idrici negli Usa ha un valore di circa 120 miliardi di \$ e conta oltre 150.000 addetti.

Il settore è alquanto frammentato e diversificato. Vi sono oltre 50.000 gestioni classificate come servizio pubblico (community systems). Le comunità locali godono di ampia autonomia e discrezionalità riguardo all'organizzazione e gestione dei servizi locali, che spaziano dall'utility di proprietà comunale (con eventuale affidamento a privati della gestione o parte di essa, attraverso varie combinazioni contrattuali) alle cosiddette "investor-owned utilities". Vi è anche un numero considerevole di sistemi organizzati autonomamente dagli utenti, singoli o associati in comunità, cooperative o simili: il numero di queste realtà è elevatissimo (100.000 sistemi), ma la popolazione interessata è di soli 20 milioni, contro i 286 milioni serviti in regime di servizio pubblico. La maggior parte dei sistemi di distribuzione più grandi, al servizio delle aree urbane, è di proprietà pubblica, ma nelle zone rurali e nelle comunità isolate permane un gran numero di piccole e piccolissime utility avviate da privati e tuttora operanti. Nel caso di fognatura e depurazione la presenza di utilities private è molto più limitata.

Una caratteristica tipica del sistema statunitense è il fatto che la regolazione economica è esercitata da authority di regolazione poste a livello statale, che oltre al servizio idrico disciplinano anche molte altre utilities. La giurisdizione di queste autorità statali copre interamente le utilities private, ma in alcuni stati si estende anche alle utilities pubbliche. La regolazione qualitativa (sanitaria e ambientale) è invece di fonte federale.

Figura 6 - Servizi idrici, popolazione servita e proprietà dei sistemi di gestione negli Usa



Fonte: EPA

La Figura 6 permette di apprezzare la sostanziale dicotomia tra i sistemi maggiori – centri di oltre 3.000 abitanti, che servono oltre il 90% della popolazione e sono pubblici in più dell'80% dei casi – e quelli che operano nei piccoli villaggi, che sono numericamente oltre l'80% dei gestori, in molti casi sono di proprietà privata, ma servono meno del 10% della popolazione. Spesso questi sistemi esistono e sono gestiti in quanto attività ancillari a quelle di grandi attività commerciali o industriali; non si tratta solo di villaggi sperduti, ma anche, ad esempio, di aree di nuova urbanizzazione che hanno preferito provvedere da sé ai

propri fabbisogni di servizi (secondo un modello per certi versi analogo a quello degli *inset appointments* inglesi). Non più di una dozzina di questi soggetti sono quotati in borsa, e solo tre di essi operano come holding nel territorio di più stati.

Le principali imprese private sono American Water, presente in 16 stati, seguita da Aqua America (13 stati) e United Water (8 stati). Le altre principali utilities private sono California Water Service Group, American States Water, SouthWest Water, San Jose Water, Aquarion (Macquarie), Middlesex, Utilities, Inc., Connecticut Water Service, Artesian Resources, Baton Rouge Water, York Water, e Pennichuck. Oltre a gestire direttamente un certo numero di servizi, molte di queste imprese sono anche attive nella fornitura di servizi ancillari ad altre utilities. Alcune di queste sono state oggetto di acquisizioni, anche di pacchetti di controllo, da parte di imprese straniere, tra le quali in particolare Suez.

La Tabella 16 contiene una schematica rappresentazione del sistema di regolazione, che vede la presenza di numerosi soggetti e livelli istituzionali, dallo stato federale agli stati e alle comunità locali.

Il livello chiave, nel quale sono collocate le competenze principali, è quello statale. Gli standard di qualità sanitaria e ambientale sono regolati a livello federale dal Safe Drinking Water Act e dal Clean Water Act, la cui attuazione è competenza dell'EPA; ma gli stati impongono a loro volta standard propri e costituiscono il livello principale di pianificazione dell'uso delle risorse idriche, oltre a svolgere quasi tutte le principali funzioni amministrative. Anche per il finanziamento, gli stati pongono in essere fondi rotativi sui quali lo stato federale esercita solo un controllo generale. La principale funzione di questi fondi è quella di provvedere a finanziamenti agevolati, attraverso meccanismi di tipo mutualistico (mentre sono limitati e marginali i sussidi a fondo perduto).

Tabella 16 – Il sistema di regolazione dei servizi idrici e i principali soggetti competenti

	Federal	Interstate	States (primacy)	Sub-state	Local
Water quantity		River basin commissions (varies)	Resource Agencies	Water management districts (varies)	
Water quality	Congress, EPA		SDWA and CWA primacy agencies		Health departments
Water funding			State revolving fund agencies		
Water prices			PUCs (private systems)		Public ownership, other local controls

La regolazione economica, con riferimento particolare ma non esclusivo all'approvazione delle tariffe, varia da stato a stato e anche in funzione della struttura proprietaria e delle modalità organizzative. Le gestioni

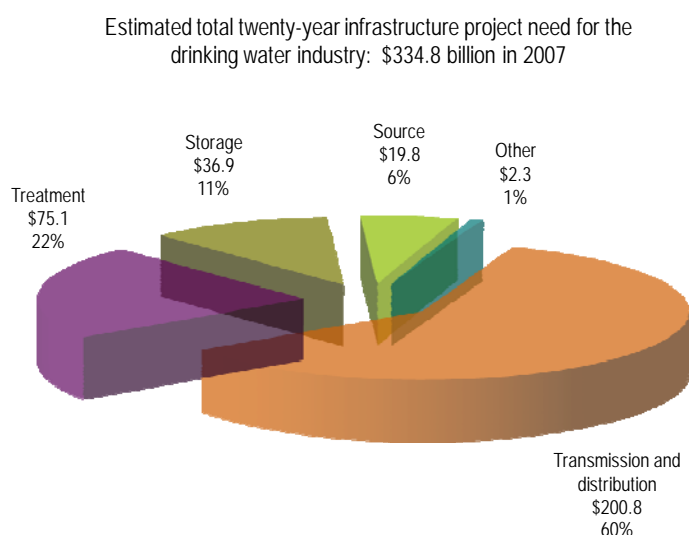
pubbliche tipicamente esercitano queste funzioni a livello locale, mentre quelle private sono regolate dalle Public utility commissions (PUC) o Public service commissions (PSC), presenti in ogni stato, e che svolgono attività analoghe anche nei settori energetici e in altri settori. In molti casi, tuttavia, sono gli stessi governi locali ad affidare loro competenze anche sulle utilities pubbliche.

Secondo un'indagine a tappeto svolta nel 2000, la giurisdizione delle PUC/PSC si esercita su circa 7.700 utilities, delle quali circa 3.300 private e le rimanenti pubbliche o cooperative; complessivamente, esse ammontano a circa il 20% dell'intero settore. Poiché una parte significativa delle utilities private sono piccole o piccolissime, un importante tema di dibattito è costituito dall'elevato costo che il sistema sostiene per esercitare le funzioni di regolazione. Va peraltro osservato che le utility regolate, pur rappresentando una minoranza del settore, hanno in realtà un'influenza molto maggiore, poiché standard regolatori, principi e metodi della regolazione sono sovente adottati anche dai regolatori locali.

Il modello di regolazione tariffaria è di tipo cost-based, ma non si può interamente assimilare a un "cost-plus", poiché le PUC esercitano un controllo abbastanza capillare sui costi che vengono ammessi a formare la base per le tariffe, e spesso ne possono correggere e verificare gli importi, anche sulla base di confronti comparativi. Ogni stato segue regole particolari, e non è possibile identificare una regola standard.

La contabilità regolatoria è tuttavia armonizzata attraverso l'attività del NARUC (National association of regulatory utility commissioners), un'associazione tra i vari PUC/PSC, in un processo di standard setting che si avvale di un ampio e aperto confronto con gli operatori e le loro associazioni di riferimento, tra le quali gioca un ruolo importante l'American Water Works Association (AWWA). Questi standard sono comunemente adottati, anche se su base volontaria, anche da moltissime utility pubbliche non soggette alla regolazione dei PUC. In aggiunta, vi sono standard contabili più generali imposti dalla legislazione in materia societaria e contabile.

Figura 7 - Investimenti previsti nel prossimo ventennio nell'industria idrica USA



Fonte: EPA

L'ambito territoriale su cui si esercita la regolazione economica e tariffaria corrisponde ai sistemi di gestione. Le imprese private più grandi, che gestiscono un insieme variegato di servizi in località diverse, sono obbligate a creare società separate a livello di stato (se operano in più stati), mentre all'interno del territorio statale sono tenute a presentare contabilità separate (unbundling contabile) per ogni singola gestione. In alcuni casi, per la verità piuttosto rari, in cui l'utility gestisce aree contigue ma con affidamenti diversi, viene ammessa la presentazione di un'unica contabilità (cui corrisponde un'unica tariffa per tutti gli utenti di quei sistemi).

La revisione tariffaria avviene su base annua e su istanza delle singole utilities; i regolatori effettuano una revisione contabile, oppure richiedono che i bilanci siano certificati da parte di soggetti accreditati.

Una stima del Bureau of Labor Statistics valuta che nel 2007 una famiglia americana di 4 persone ha speso 582 \$ per "servizi idrici e altri servizi pubblici" (esclusi quelli energetici e di tlc); questo valore corrisponde a meno dell'1% del reddito medio, ed è giudicato pienamente sopportabile, anche se per la verità lo studio non rende noti i valori minimi e massimi intorno alla media. Le tariffe idriche sono cresciute negli ultimi anni più del tasso di inflazione, per effetto soprattutto degli investimenti in manutenzione straordinaria e rinnovo, ma anche dell'inasprimento degli standard qualitativi e ambientali. Vi è evidenza in questa fase di alcune economie di scala, soprattutto per i costi operativi; ma non è del tutto chiaro se ciò sia dovuto più alla mentalità business-oriented delle grandi utilities o ad effettive economie.

Secondo l'EPA, gli investimenti necessari nei prossimi 20 anni potrebbero ammontare a 335 miliardi di \$, di cui oltre il 60% per il rinnovo e manutenzione dei sistemi di distribuzione; solo il 16% è invece dovuto agli adeguamenti imposti dalla normativa.

La fissazione degli standard normativi a livello federale – integrati dalla normativa dei singoli stati – si svolge in modo trasparente e con un dibattito pubblico aperto. L'industria idrica ha generalmente accolto di buon grado le nuove imposizioni – anche perché queste trovano pronta copertura in tariffa – anche se occasionalmente vengono sollevati argomenti critici con riferimento all'ingiustificatezza di alcune imposizioni, particolarmente gravose per le piccole utility.

Il trasferimento in tariffa dei nuovi impegni è praticamente sempre accettato dal regolatore economico, che tuttavia spesso interviene per assicurare che l'opzione prescelta sia la migliore dal punto di vista costi-efficacia.

La tariffa viene aggiornata annualmente dalle utilities secondo le risultanze della contabilità, che come si è detto segue principi contabili estremamente precisi e capillari, definiti dalle autorità di regolazione e integrate dai principi contabili generali. In molti casi viene richiesta la certificazione da parte di soggetti indipendenti accreditati. La tariffa così calcolata deve essere sottoposta all'approvazione del soggetto competente (come abbiamo visto, per le utility private e quelle pubbliche che volontariamente lo hanno delegato, questo compito spetta alle PUC/PSC, altrimenti al governo locale; le aree urbane maggiori spesso hanno posto in essere autorità indipendenti specializzate in questo compito, oltre che nel sovrintendere alle decisioni di investimento e negoziare con i gestori i termini dei contratti di servizio).

Per le revisioni tariffarie regolate a livello statale, la procedura è più formalizzata e prevede una serie di passaggi in contraddittorio, aperto anche alla partecipazione pubblica. Il NARUC ha definito una serie di linee guida per l'effettuazione degli audit contabili e delle verifiche che devono supportare il processo di revisione; questi principi sono adottati su base volontaria anche da moltissime utility non sottoposte alla regolazione delle PUC. Tutti i costi della procedura sono a carico dell'utility e sono ammessi tra i costi recuperabili in tariffa, purché entro limiti ritenuti ragionevoli dal regolatore. Per le piccole utility sono state definite procedure standard semplificate.

Tabella 17 – Lo schema generale di contabilità regolatoria adottato dal NARUC

Balance sheet	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Assets and other debits, including utility plant (<i>below</i>) ▶ Equity (stock) ▶ Liabilities and other credits <ul style="list-style-type: none"> ▪ Accounts payable ▪ Debt, interest ▪ Contributions, advances ▶ Taxes
Water utility plant accounts	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nondepreciable assets <ul style="list-style-type: none"> ▪ Organization and franchises ▪ Land and land rights ▪ Intangible plant ▶ Depreciable assets (plant in service) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Source of supply and pumping ▪ Water treatment ▪ Transmission and distribution ▪ Office and other general plant ▶ Amortizable assets <ul style="list-style-type: none"> ▪ Acquisition adjustments ▪ Other
Income statement	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Utility operating income <ul style="list-style-type: none"> ▪ Revenues (<i>below</i>) ▪ Expenses (<i>below</i>) ▶ Other income and deductions ▶ Taxes applicable to other income and deductions
Water operating revenue accounts	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Metered water revenue by customer class ▶ Unmetered water revenue by customer class ▶ Fire protection revenue ▶ Sales to irrigation customers ▶ Sales for resale ▶ <i>Other water revenue</i>
Water operation and maintenance expense accounts	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Salaries and wages, pensions, benefits ▶ Purchased water, purchased power ▶ Fuel and chemicals ▶ Materials and supplies ▶ Contract services ▶ Rents, transportation, insurance ▶ Regulatory expenses ▶ Bad debt ▶ Miscellaneous

Fonte: NARUC

Il principio generale alla base della regolazione tariffaria è quello del full-cost pricing con una generale regola generale di imputazione del costo alle diverse utenze sulla base del beneficio ricevuto (ciononostante vi è evidenza di alcuni sussidi incrociati, particolarmente dai grandi verso i piccoli consumatori. La suddivisione dei costi tra le varie categorie di utenza (residenziale, commerciale, industriale etc) viene effettuata sulla base di dettagliati studi finalizzati a valutare il costo stand-alone per ciascuna categoria.

I principi di base sono fondamentalmente ancora quelli stabiliti nel 1961 da Bonbright:

- Recupero dei costi sostenuti e garanzia della stabilità dei ricavi e dei flussi di cassa
- Equità tra diversi consumatori, non discriminazione e garanzia della stabilità della tariffa pagata da ciascuno
- Efficienza allocativa: la tariffa non deve incoraggiare sprechi di risorse, costi e investimenti eccessivi; la dotazione di infrastrutture dovrebbe seguire una logica costi-benefici
- La tariffa deve essere semplice da comprendere e da applicare, minimizzando le controversie interpretative.

A questi principi generali si tende almeno nella prassi ad aggiungere ulteriori principi, quello dell'accessibilità del servizio universale (affordability) e quello della sostenibilità ecologica.

Tabella 18 – Struttura dei ricavi ammessi per le utility idriche

Revenue requirements	Variable operating costs	Operations	Cost of capital	Labor	Above the line: ratepayers cover the prudent cost of service	
				Energy		
				Other inputs and variable operating costs		
	Fixed costs			Capital recovery		Taxes, insurance, other fixed costs
						Depreciation
						Interest on debt
		Return on equity	Below the line: ratepayers compensate debt holders and shareholders net of disallowances			

Il principio di equità e non discriminazione viene sempre più inteso nel senso del “chi usa paga” e “chi inquina paga”; vi è una crescente tendenza ad attribuire i costi anche dei servizi di gestione delle acque reflue e meteoriche sulla base di questi principi (es. tariffe di fognatura per le acque meteoriche che sono funzione delle superfici impermeabilizzate).

Risulta peraltro dai dati che il principio di copertura integrale e attribuzione agli utenti secondo principi di beneficio è lontano dall’essere applicato totalmente e nel 100% del paese, soprattutto da parte delle utility pubbliche – che non sempre rilevano i costi secondo le procedure contabili standardizzate, o preferiscono non modificare i criteri di attribuzione dei costi storicamente affermatosi; anche negli Usa, del resto, il tema delle tariffe può essere spesso delicato in termini politici, con la conseguente resistenza da parte degli amministratori ad assumersi la responsabilità di un aumento.

E’ evidente inoltre che il principio del recupero dei costi e della sostenibilità finanziaria può entrare in contraddizione con quello di efficienza, laddove nel primo caso l’enfasi si pone soprattutto sul recupero dei costi ex post e con il principio di sostenibilità (sia ecologica che finanziaria).

In alcuni casi, è stato proposto di incorporare nelle tariffe segnali di costo marginale, che colgano in anticipo i fabbisogni di investimento futuri, sia per incoraggiare una tendenza al risparmio di risorsa (e dunque per ridurre le necessità di espandere la rete) ed indirizzino la politica dei gestori verso l’efficientamento del sistema più che verso la realizzazione di nuove opere. Queste restano tuttavia soprattutto proposte e temi di discussione, ma sono lontane dal trovare pratica e sistematica applicazione.

La fissazione dei ricavi ammessi è dunque in pratica basata sul recupero dei costi ex post, anche se le autorità di regolazione non si limitano ad accettare passivamente i costi dichiarati dai gestori, ma possono eventualmente correggere e limitare le voci di costo ammesso, sulla base di un principio di ragionevolezza desunto anche da analisi comparate. Spetta all’utility dimostrare con il supporto della contabilità certificata la necessità di incrementare le tariffe. Le utility pubbliche utilizzano spesso in alternativa al conto economico riclassificato un approccio basato sui fabbisogni di cassa – la differenza fondamentale sta nel fatto che i costi di capitale sono recuperati in ragione degli esborsi finanziari per la restituzione dei prestiti, e non sulla base dell’ammortamento dell’investimento.

Per le piccole utility si usano approcci semplificati che non richiedono la sistematica rilevazione contabile, ma si fondano sulle risultanze di un anno prescelto come base.

I costi sono rilevati separatamente per i diversi segmenti che compongono il servizio (es. distribuzione, trattamento, approvvigionamento) e per categoria (es. acquisto della materia prima, customer care, capacità impiantistica). Vengono anche rilevati separatamente in funzione di altri parametri, come le modalità di uso del servizio (es. periodi di stress idrico o di sovra- o sottoutilizzo della rete) e, quando possibile, sulla base delle diverse tipologie di utenza.

Alla determinazione dei costi segue l’individuazione dei ricavi ammessi (Tabella 18).

La formula generale del full-cost pricing prevede che valga la relazione:

$$RR = r(RB) + O\&M + D + T$$

con:

- RR = ricavo totale ammesso nell’anno considerato
- r = rendimento del capitale riconosciuto
- RB = capitale netto investito
- O&M = costi operativi e di manutenzione ordinaria

D = ammortamento
T = imposte

Come si è detto, il regolatore non si limita a registrare passivamente i costi dichiarati, ma li sottopone a un capillare scrutinio, secondo procedure e principi che si sono nel tempo codificati e rispondono a un criterio generale di “prudenza”, “utilità ed effettivo utilizzo” e “giustizia e ragionevolezza”. Il primo principio sottopone il costo sostenuto a una valutazione di opportunità sulla base dell’appropriatezza e della considerazione delle possibili alternative, di fronte all’esigenza di garantire il servizio e rispettare gli standard imposti.

Il secondo richiede che il costo corrisponda a qualcosa per cui sia dimostrabile il rapporto causa-effetto con i risultati cui il costo è riferito. Il terzo principio, a sua volta, valuta se la decisione di sostenere quel costo risponde a criteri di giustizia (es. nel modo di trattare i diversi consumatori) e si ispira a un generale criterio di ragionevolezza. In questi principi possono rientrare eventualmente anche valutazioni relative al recupero di efficienza, nel caso in cui nel processo di revisione l’authority giunga alla conclusione che certi costi riconosciuti in passato non sono (più) giustificati.

Ancora una volta, spetta all’utility dimostrare che i costi sostenuti meritano di essere recuperati in quanto rispondenti a questi principi. Nel procedimento contraddittorio tra le parti, il regolatore economico può consultarsi con gli altri regolatori che hanno fissato gli standard qualitativi che determinano i nuovi costi. Una volta decisi i criteri, la fissazione delle tariffe procede con automatismo (ev. con aggiornamenti annuali sulla base di soli meccanismi di indicizzazione, sia di tipo generale che riferiti a specifiche voci di costo, come l’energia), finché l’utility non ritiene opportuno avviare una nuova procedura di revisione.

Un aspetto centrale del processo di fissazione delle tariffe è evidentemente la definizione del capitale netto investito riconosciuto a fini tariffari (regulatory asset base, RAB). Il principio generale è quello del costo storico netto, nel quale entrano a far parte tutti gli investimenti direttamente riferibili all’erogazione del servizio. Alcune voci particolari riguardano ad esempio le acquisizioni di altre utilities (al fine di incentivare la concentrazione, vengono riconosciuti entro certi limiti gli eventuali goodwill e premi per il controllo pagati in eccesso rispetto al valore contabile delle imprese acquisite). Vi è anche qualche spazio per accantonare risorse per investimenti futuri. Al valore netto sono poi sottratti eventuali contributi pubblici a fondo perduto. I criteri di ammortamento sono comunque stabiliti sulla base dei principi contabili fissati in ciascuno stato dopo un adeguato benchmarking.

Un punto interessante consiste nell’obbligo per le utility di monitorare il fabbisogno di investimenti a medio-lungo termine, in funzione dell’età delle infrastrutture e delle necessità di rinnovo.

Il finanziamento degli investimenti, quando non si può basare sulle riserve accumulate attraverso ammortamenti e accantonamenti passati, può avvalersi di numerosi meccanismi finalizzati a spalmare il costo sugli esercizi futuri. Le utility pubbliche fanno un largo uso dell’emissione di bond municipali, mentre un ruolo molto importante è assicurato dai fondi rotativi.

Il meccanismo tariffario riconosce i costi finanziari sulla base di rilevazioni puntuali dell’andamento dei mercati finanziari, utilizzando metodi standard come il capital asset pricing model (CAPM). Il ritorno sul capitale proprio è ammesso, ma non garantito (es. se in un anno successivo i costi hanno un andamento imprevisto, o i ricavi diminuiscono, il rischio è a carico del gestore, almeno fino alla prossima revisione tariffaria). Il meccanismo contiene dunque almeno in parte un incentivo all’efficienza, poiché in ogni caso la richiesta di revisione tariffaria è onerosa, sia in termini economici che di immagine.

Il principio del costo storico è stato criticato, in quanto la lunga vita economica degli impianti in pratica vanifica il significato economico dell’ammortamento dopo un certo periodo e impedisce di costituire riserve

di cassa per sostenere il rimpiazzo delle reti obsolete. Il problema è, per ovvie ragioni, più avvertito dalle utility private, dal momento che quelle pubbliche possono più facilmente ricorrere all'indebitamento garantito dalla finanza pubblica. Per questa ragione, molte utility private hanno chiesto e ottenuto la possibilità di scaricare in tariffa oneri per investimenti futuri attraverso meccanismi di accantonamento e di ammortamento anticipato o non lineare.

2.2 Un'analisi comparativa¹

2.2.1 Responsabilità di fornire il servizio

In tutti i paesi esaminati, possiamo riscontrare un percorso evolutivo abbastanza simile. In una prima fase, nella seconda metà dell'800, il sistema si sviluppa per iniziativa di privati ed ha le caratteristiche di un bene di lusso: la borghesia cittadina si affranca dalla necessità di procurarsi l'acqua dalle fontane pubbliche attraverso un sistema a rete. La fognatura, fin da tempi antichi, esiste invece soprattutto come infrastruttura cittadina per l'evacuazione delle acque, sia nere che meteoriche.

In una seconda fase, con la concentrazione urbana crescente determinata dalla rivoluzione industriale, le esigenze di igiene collettiva, insieme alla precaria sostenibilità economica delle reti private, suggerisce ovunque il nuovo modello della municipalizzazione. Gli enti locali rilevano le reti private e le inseriscono in un programma di estensione delle infrastrutture dominato dall'idea di servizio universale.

Talvolta le imprese private sopravvivono e continuano ad operare, soprattutto se sono riuscite a raggiungere il break-even del primo investimento, spesso sostenute tuttavia, da questo momento in poi, da capitali pubblici per estendere le reti e l'accessibilità del servizio. Tale schema, definito negli Usa *investor-owned utility*, tende spesso ad evolvere verso un modello di tipo contrattuale (gestione delegata), con titolarità pubblica della responsabilità e affidamento temporaneo basato su contratti, anche se in una logica non concorrenziale (es. Francia, Spagna); in casi più rari, le imprese private mantengono la titolarità del servizio, con l'ente pubblico che ne regola il comportamento (obblighi di servizio pubblico, investimenti, tariffe). Solo in tempi molto recenti si va generalizzando nel caso della gestione delegata il meccanismo della gara, in genere per pressioni europee.

Nel sistema che si viene generalizzando, la responsabilità di fornire il servizio ricade sugli enti locali (o, laddove resistono, sulle *investor-owned utilities*); a questa responsabilità sono di solito connesse anche le principali competenze in tema di approvazione delle tariffe, quando la titolarità è comunale; viceversa, nel caso delle *utilities private*, queste decisioni spettano di solito a regolatori istituiti ad hoc. La responsabilità del soggetto locale si accompagna con la responsabilità statale o regionale di pianificare l'uso delle risorse

¹ In questo capitolo offriamo un'analisi orizzontale delle principali questioni attinenti alla regolazione economica dei servizi idrici, sulla base delle esperienze esaminate. L'analisi viene integrata all'occorrenza con i casi di altri paesi che non sono stati oggetto di studio approfondito nella presente ricerca, ma per i quali ci si è basati su informazioni raccolte attraverso l'indagine bibliografica.

idriche, governandone l'allocazione tra i diversi settori ed eventualmente realizzando infrastrutture "all'ingrosso" – dighe, trasferimenti a distanza – affinché il soggetto locale possa disporre di risorse in quantità sufficiente.

Questo schema generale non viene mai meno; nelle diverse esperienze si precisa tuttavia, anche in funzione della diversa importanza che ha l'approvvigionamento idrico e gestione della risorsa, rispetto alla distribuzione. Dove l'approvvigionamento costituisce un problema importante e a sé stante, richiedente complesse infrastrutture per la gestione e mobilitazione della risorsa – caso dei paesi mediterranei, come Spagna, Portogallo, Israele, Italia del Sud e isole, ma anche dell'Inghilterra – si costituiscono soggetti, tipicamente statali o regionali; questi soggetti tenderanno ad occupare una posizione predominante nella filiera economica del servizio, relegando in una posizione secondaria la gestione dei servizi urbani. Viceversa, dove il sistema urbano, eventualmente integrato alla scala intercomunale, è relativamente autosufficiente, sono i soggetti locali a mantenere il predominio, ed eventualmente ad allargarsi a monte in una logica bottom-up.

In una fase più recente, ad entrambi i livelli, la responsabilità – in passato quasi sempre abbinata anche alla produzione del servizio e alla fissazione di regole, parametri operativi e standard di erogazione, con forme organizzative che vanno dalla gestione diretta a quello che in Italia è stato denominato "ente pubblico economico" – si scinde sempre più da queste. Se il soggetto pubblico rimane responsabile di fornire il servizio e di decidere le modalità della fornitura e le tariffe, il soggetto gestore assume sempre più spesso una natura giuridica autonoma (quando non è un soggetto a tutti gli effetti privato); mentre le caratteristiche del servizio si trovano sempre più a discendere da norme, standard e principi originati a livello superiore, ossia dalla legislazione in campo ambientale e sanitario, da un lato, e dalla pianificazione integrata di bacino, dall'altro.

Si viene così a costituire una struttura a tre livelli: stato/regione, ente locale, soggetto gestore), la natura dei rapporti tra i quali caratterizza i diversi schemi e modelli.

Il contratto di servizio, integrato da numerosi altri strumenti (carte del servizio, piani strategici) diviene il fulcro del sistema; in genere il contratto disciplina i rapporti tra ente locale e gestore, mentre le responsabilità rimangono in capo all'ente locale; tuttavia in molti casi è il gestore ad assumere direttamente su di sé alcune di queste, come ad esempio il rispetto della normativa imposta dallo stato.

Qualora nel sistema siano presenti soggetti diversi dall'ente locale cui compete l'approvvigionamento all'ingrosso, opera in genere un meccanismo di "transazione politica", con quantità e prezzi fissate esogenamente. Il soggetto responsabile dell'approvvigionamento all'ingrosso di solito opera in condizioni di monopolio e sulla base di un mandato politico, anche perché buona parte dei costi sono tuttora finanziati a carico della fiscalità.

Tuttavia questo meccanismo generale trova applicazioni locali che presentano peculiarità significative.

- In Inghilterra e Galles, la responsabilità è stata trasferita alle Water Companies regionali sulla base di un affidamento praticamente perpetuo, in cui ai diritti esclusivi del monopolista corrisponde il dovere perpetuo di garantire l'erogazione del servizio secondo gli standard richiesti e rispettando gli obblighi di servizio pubblico
- In Portogallo, la responsabilità comunale è relativa solo ai servizi al dettaglio (baixa), mentre l'approvvigionamento all'ingrosso e la depurazione seguono un modello analogo a quello inglese; ad entrambi i livelli, tuttavia, la holding statale AdP interviene partecipando le imprese con quote del capitale anche maggioritarie e/o come principale interlocutore finanziario
- Negli Usa sono presenti accanto ai sistemi organizzati come servizio pubblico di competenza municipale anche un certo numero di "investor owned utilities"

- In altri Paesi (es. Spagna) l'attuale modello basato sulla responsabilità comunale ed eventuale affidamento a un gestore trae le sue origini da gestioni sviluppate da privati secondo il modello della investor owned utility; nonostante formalmente si tratti di gestioni delegate, nei fatti l'affidamento all'impresa privata si è mantenuto senza soluzione di continuità, tanto da configurare un monopolio di fatto
- In tutti i paesi è presente una certa fetta del mercato basata su modelli autogestiti individuali (pozzi privati, sistemi privati di trattamento dei reflui) e anche collettivi, questi ultimi specialmente in Usa, Inghilterra e, limitatamente alle zone rurali, Germania. Questi sistemi collettivi possono essere basati su cooperative o associazioni di utenti, ma anche su meccanismi di tipo "condominiale" (es. molti nuovi insediamenti suburbani sviluppano e gestiscono in proprio numerose infrastrutture e servizi non solo idrici ma anche energetici, di trasporto etc).

Dove la responsabilità è posta in capo al comune operano spesso meccanismi di aggregazione spontanei su base volontaria, di cui la legge disciplina le modalità organizzative; talvolta il regolatore pone in essere incentivi all'aggregazione, o la richiede subordinandovi l'erogazione di finanziamenti, soprattutto per quel che riguarda la grande adduzione e la depurazione. Solo il Portogallo ha introdotto un meccanismo di associazione obbligatoria analogo a quello italiano.

Con l'esclusione del caso inglese, la responsabilità non è mai integrata su tutta la filiera, e i servizi idrici sono in genere organizzati e gestiti in modo separato, benché molti enti locali trovino conveniente aggregarli sotto un'unica gestione. I casi in cui l'approvvigionamento e la fognatura e depurazione convivono nella stessa gestione sono più frequenti in Germania e in Portogallo, meno negli altri Paesi. Fa eccezione l'Inghilterra, dove dal 1973 le responsabilità integrate sono poste sotto il controllo di un unico ente (fino al 1989, questi enti oltre a gestire i servizi idrici esercitavano anche le competenze di pianificazione e regolazione; dopo la privatizzazione del 1989, le due sfere sono state separate e le funzioni di regolazione e pianificazione sono state poste in capo ad autorità indipendenti).

2.2.2 Gli schemi organizzativi ammessi e le modalità di coinvolgimento del settore privato

In tutti i paesi esaminati il settore privato gioca un ruolo importante.

La partecipazione privata può essere fatta risalire a due situazioni. Nella prima, gestioni originariamente private e sopravvissute alla fase della municipalizzazione si trasformano gradualmente o in affidatari su contratto (es. Agbar a Barcellona) o mantengono la titolarità, subendo tuttavia la regolazione qualitativa e tariffaria imposta dallo stato (es. le investor-owned utilities americane, le "water supply only companies" inglesi o casi italiani come gli acquedotti privati genovesi). Nel secondo caso, invece, abbiamo gestioni pubbliche che a un certo punto – cambiano modello, ora seguendo percorsi di graduale o totale privatizzazione (caso delle utility quotate italiane e tedesche, e nel caso estremo delle Water companies inglesi), ora, al contrario, adottando ex novo un modello di gestione delegata con affidamento a privati, o nella forma della concessione o in quella, per certi versi assimilabile, della PPP istituzionale (società mista con partner industriale).

Modalità e schemi del coinvolgimento privato sono abbastanza peculiari e caratteristici di ciascun paese. E' importante tuttavia rendersi conto di alcuni aspetti caratteristici che si ripetono ovunque.

In primo luogo, si può sottolineare la grande flessibilità e varietà degli schemi con cui gli enti locali possono costituire forme di collaborazione con il privato, che coprono praticamente tutto lo spettro delle alternative intermedie possibili tra i tre modelli “base” discussi nel cap. 1. In particolare, lo schema della concessione pura è molto raro, e si accompagna di solito sia a una precisa delimitazione degli impegni finanziari e dei rischi in capo al gestore, sia, sempre più spesso, con un coinvolgimento della parte pubblica nel capitale di rischio attraverso le varie forme conosciute di società mista (PPP). Più frequenti sono i casi in cui il privato interviene per la sola gestione operativa e con impegni di investimento limitati alla manutenzione e al rinnovo – sempre circoscritti e limitati da precise garanzie; o, ancora, come appaltatore di servizi o come partner in operazioni di project financing per la realizzazione di opere e interventi specifici.

La condivisione del rischio tra pubblico e privato, più che la netta distinzione di ruoli tra i due, sembra rappresentare il modello più frequente.

In secondo luogo, è importante che l’attenzione non sia limitata al rapporto contrattuale “principale”, tra ente locale responsabile e soggetto gestore, ma si estenda invece all’intera filiera. Nei paesi dell’Europa centro-settentrionale, ben rappresentati nel nostro campione dalla Germania, se è vero che le gestioni pubbliche rappresentano la quasi totalità del settore, è altrettanto vero che queste aziende acquistano moltissimi servizi e attività specializzate dall’esterno, ora da altri gestori, ora da imprese private specializzate. Questo meccanismo è ancora più frequente nei paesi caratterizzati da gestioni pubbliche dirette *monouility* (es. Svezia, Svizzera, Austria, Olanda): la quota di valore aggiunto che queste imprese pubbliche acquisiscono dall’esterno è piuttosto importante.

La Tabella 19 illustra in modo schematico le modalità più diffuse di coinvolgimento del settore privato nei paesi dell’UE. Come si può vedere, nella maggior parte dei casi dominano le gestioni pubbliche, ma queste molto spesso si accompagnano a collaborazioni con il privato nella logica dell’outsourcing e dell’appalto di servizi, oltre che nelle operazioni di DBFO per i nuovi impianti, preferite sempre di più ai tradizionali appalti di semplice costruzione soprattutto per gli impianti più complessi (es. depuratori) anche al fine di responsabilizzare maggiormente l’impiantista.

Vi è una correlazione abbastanza evidente tra incremento della presenza privata ed esigenze di modernizzazione del settore. In effetti, i paesi dove predomina la gestione pubblica sono anche quelli in cui l’industria idrica è stata meno sotto pressione, vuoi per la relativa migliore dotazione di risorse, vuoi per la tradizione di gestione efficiente sedimentatasi e arricchitasi nel tempo. Viceversa, dove il settore ha dovuto attrezzarsi in tempi rapidi per far fronte alle sfide della modernizzazione e non poteva contare su una solida tradizione (Spagna, Portogallo, Germania orientale) la tendenza verso una maggiore presenza privata è stata marcata.

Tabella 19 – Organizzazione dei servizi idrici in Europa e principali modalità di coinvolgimento privato

	Service Provision Responsibility	Provision of the Operational Services	Participation of Private Investors	Outsourcing, delegating or assigning the Services
A	Municipalities	Municipally owned Companies	Capital investment projects	Outsourcing for specific services
B	Regional Governments and Municipalities	Municipally owned Companies	Capital Investment projects such as BOT for Brussels WWT and minority equity partners in regional companies.	Outsourcing for specific activities done by responsible authority under contract
DK	Municipalities	Municipally owned Companies	Usually for small rural service providers	Responsibility of municipality to delegate or outsource functions.
SF	Municipalities	Municipally owned Companies	No Outsourcing and contracting out of specific services takes place.	
F	Municipalities	A mix of mainly private Operating Companies (2 in particular) and municipalities	Operations undertaken by private companies for about 60% of municipalities – mainly AFFERMAGE contracts	Operational activities and risks can be delegated to third party entities. Outsourcing activities contracted by operating entities, either private or public
D	Municipalities	Municipalities (85%, but 48% of population) or companies with majority municipality shareholding (15% but 52% of population)	Possibilities for equity investment in municipality owned companies and in capital investment contracting schemes	Outsourcing of specific services
GR	Municipalities	Municipalities or Municipally owned companies	Capital investment projects	Specific services are outsourced and contracted to other parties.
IRL	Municipalities	City and county Councils	Capital investment projects – DBOs for wastewater treatment in Cork, Dublin & Limerick. Group Water Schemes – usually covering small rural areas	Outsourcing of some specific functions to other operators like AWG
ITA	Municipalities (associated in ATOs)	A mixture of Municipal/Mixed ltd. companies	Investors in municipality companies and on a concession operation basis	Outsourcing and contracting out of specific activities, particularly in capital investment projects
L	Municipalities	Municipalities	No	No
NL	Municipalities	Municipality (owned or majority publicly owned companies)	Investors in municipalities owned companies, but by law not able to take majority holdings. BOT/DBO contracts permitted, such as WWT for The Hague.	Outsourcing of specific services or function permitted.
P	Municipalities	Municipality owned or majority owned Companies	Investors in municipality companies operating concessions	Outsourcing of specific services and delegation of services to concessionaire entities
SPA	Municipalities	Municipalities or municipality/private Companies	Investors in municipality companies operating concessions	Outsourcing the responsibility of municipalities
SVE	Municipalities	Municipally owned Companies	No	Responsibility of the municipality companies to decide. Specific functions are outsourced through Procurement Rules
UK	England-Wales: Private Companies under licence from Government	England-Wales: Private Companies	England-Wales: Full privatisation with 100% private equity structures	England-Wales: Outsourcing of some individual functions.
	Scotland-N.Ireland: Regional Assemblies and Executives	Scotland-N.Ireland: Independent publicly owned Companies	Scotland-N.Ireland: Capital investment projects – BOTs	Scotland-N.Ireland: Some outsourcing of specific functions

2.2.3 Ruolo e funzioni delle autorità indipendenti

Come si è visto, al di là delle concrete soluzioni adottate, in tutti i paesi le funzioni di regolazione sono affidati a un peculiare mix di strumenti di fonte normativa (soprattutto statale e, in Europa, comunitaria), regolamentare (stato e regioni, ma anche strumenti volontari, standard tecnici e professionali) pianificatoria (regioni e entità competenti per la gestione dei bacini idrografici), giurisdizionale (magistratura ordinaria, in qualche caso amministrativa). Nel quadro di queste regole imposte dall'esterno, gli enti locali organizzano il servizio secondo le modalità ammesse e prendono le più importanti decisioni: scelta del modello gestionale, scelta del soggetto gestore, livelli di servizio da erogare, investimenti, finanziamenti, tariffe.

La Tabella 20 schematizza le principali funzioni di regolazione economica e le modalità con cui sono attribuite nei diversi paesi. Come si può vedere, gli enti locali continuano a godere dovunque (tranne che in Inghilterra e Galles, dove sono stati completamente esautorati) delle più importanti funzioni decisionali, e in particolare quella di scegliere la configurazione organizzativa, le modalità di gestione, il soggetto gestore, approvare e siglare i contratti di servizio, approvare livelli di investimento e modalità del loro finanziamento approvare le tariffe.

La cornice di regole esterne, di fonte normativa o regolamentare, oltre a precisare i livelli di qualità minimi dei servizi (qualità acque potabili, qualità scarichi, contenuti del servizio universale) disciplina di solito:

- Le modalità con cui la responsabilità degli enti locali può essere esercitata; di solito la responsabilità è affidata ai singoli comuni che hanno facoltà di associarsi su base volontaria, ma vi sono alcune eccezioni, in particolare quella portoghese, dove si è seguita la strada di associare in modo obbligatorio i comuni per i servizi “al dettaglio”, mentre i servizi di adduzione e depurazione sono stati assunti dallo stato)
- Il campo delle soluzioni ammissibili, che spaziano in genere con una certa ampiezza tra la gestione pubblica diretta e varie soluzioni per il coinvolgimento dei privati (fanno eccezione solo Inghilterra e Galles)
- Le procedure da seguire, in particolare per l'affidamento a privati; queste richiedono ovunque che la scelta del partner privato avvenga con meccanismi di gara. In un caso (Francia) la legge disciplina il percorso decisionale fin dalla scelta del modello organizzativo. Le procedure di gara sono ovunque intese in modo molto aperto, lasciando al soggetto locale ampia autonomia decisionale e non vincolandolo a scegliere sulla base di criteri prestabiliti
- I principi per la fissazione delle tariffe, che sono di solito definiti in termini generali dalla legge ed eventualmente precisati ulteriormente da soggetti regolatori. I principi richiedono ovunque la copertura dei costi (al netto di eventuali contributi pubblici), l'attribuzione sulla base di un principio di beneficio (chi usa/inquina paga), la tutela delle fasce più deboli etc
- La contabilità regolatoria è stabilita ovunque da autorità statali o regionali, in qualche caso costituite in forma indipendente, in altri direttamente
- Il diritto di raccogliere tutte le informazioni che si ritengono opportune, obbligando gestori ed enti locali a fornirle nella forma e con le modalità stabilite
- Il quadro sanzionatorio nei confronti degli enti locali se questi non ottemperano.

Tabella 20 – Funzioni di regolazione economica e attribuzione delle competenze

	Usa		Ger	Fra	Spa	Por	E&W
	Priv	Pubbl					
Modalità ammesse per affidamento			Costituzione Legge	legge	legge	legge	Legge
Procedure per affidamento				legge			
Scelta modalità gestione	EL		EL	EL	EL	EL	Legge
Scelta soggetto gestore	EL		EL	EL	EL	EL	Legge
Contabilità regolatoria	PUC	(PUC)	Land		Regione	IRAR	Ofwat
Contenuti contratti di servizio	PUC	(PUC)					Ofwat
Stipula contratti di servizio	EL			EL	EL	EL	Ofwat
Principi per la fissazione delle tariffe	PUC	PUC	Legge	Legge	Legge	Legge	Legge
Approvazione tariffe	PUC	EL	EL	EL	Commissioni prezzi (Reg)	Stato (su proposta IRAR)	Ofwat
Rinegoziazione contratti di servizio	PUC			(auth)			Ofwat
Verifica contratti di servizio	PUC					IRAR	Ofwat
Analisi comparativa	PUC					IRAR	Ofwat
Reporting istituzionale	PUC					IRAR	Ofwat
Soluzione dispute	PUC					Arbitraggio privato	Public inquiry
Tutela consumatori	PUC	PUC				IRAR	Ofwat
Raccolta informazioni	PUC	PUC					Ofwat

L'attribuzione di altre funzioni di regolazione economica a soggetti esterni rispetto all'amministrazione locale non si riscontra in tutti i paesi esaminati, ma rappresenta una tendenza crescente, almeno in tutti i paesi in cui il settore privato gioca un ruolo importante. In particolare:

- Approvazione dei contratti di servizio
- Approvazione delle tariffe
- Approvazione delle varianti rispetto ai contenuti dell'affidamento iniziale e delle conseguenti variazioni tariffarie
- La soluzione delle controversie tra ente locale e gestore.

Questa tendenza si può interpretare con l'esigenza di mantenere distinti il ruolo del soggetto responsabile di fornire il servizio e quello di regolarne le componenti economiche. I diversi soggetti regolatori costituiti nei diversi paesi (a parte il caso inglese di OFWAT) non si presentano peraltro come contropoteri istituzionali, ma semmai come supporto dei poteri locali, aventi il fine di arricchirne il potere contrattuale, ma anche di favorire la trasparenza e la circolazione delle informazioni.

Solo nel caso inglese (e negli Usa, ma limitatamente alle utility private) il regolatore esterno ha assunto direttamente tutti i poteri. Si può ipotizzare una relazione tra il livello di autonomia decisionale e operativa concesso ai soggetti gestori e l'importanza delle funzioni di regolazione attribuite a soggetti extra-locali. L'unica eccezione a questo schema sembra essere la Francia, dove pure era stato proposto e infine introdotto un soggetto regolatore centrale, cui peraltro non è stata poi data concreta attuazione. Altrimenti, il soggetto extra-locale esercita come minimo una supervisione generale sulle tariffe, riservandosi il diritto di modificare le decisioni dell'ente locale (Spagna), oppure approva direttamente le tariffe (Portogallo, Usa, Inghilterra e Galles, Olanda).

Figura 8 - Autonomia del gestore e ruolo della regolazione sovra-locale

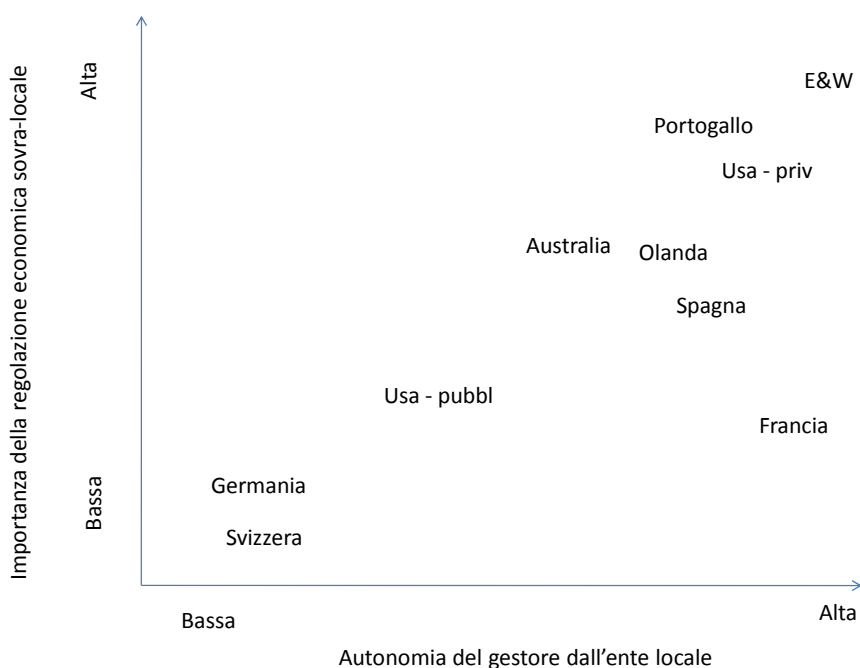


Tabella 21 – Ruolo e funzioni delle principali autorità indipendenti nel settore idrico

Nome (Paese)	LIV	Caratteristiche	Funzioni
Agenzie municipali (Usa)	LOC	Agenzie specializzate, costituite da comuni o loro associazioni per sovrintendere in modo specializzato all'erogazione dei servizi pubblici Dipendenti dalle autorità municipali; di solito non sono autonome, ma hanno ampie deleghe ad operare sulle questioni tecniche di loro competenza	Gestione e monitoraggio dei contratti di servizio Concertazione degli investimenti con i gestori Approvazione delle tariffe (utility non regolate da PUC)
PUC (USA)	REG	Agenzie specializzate e indipendenti che operano a livello di stato Operano in modo trasversale su tutti i settori di servizio pubblico locale, compresa l'energia	Approvazione tariffe (solo utility private e quelle pubbliche su base volontaria) Elaborazione standard contabili Analisi comparativa e benchmarking
NARUC (USA)	NAZ	Costituita su base volontaria come associazione cooperativa delle PUC Si avvale di una stretta collaborazione con il NRRI (National Regulatory Research Institute)	Elaborazione di standard di riferimento su base cooperativa Elaborazione di studi e analisi di settore Diffusione di buone pratiche
OFWAT (E&W)	NAZ	Autorità indipendente dedicata alla regolazione economica del settore idrico	Fissazione delle tariffe Tutela dei consumatori Tutela degli investitori Standard contabili di riferimento Politica industriale di settore Raccolta e diffusione delle informazioni
IRAR (Portogallo)	NAZ	Autorità indipendente nominata dal governo Competente per servizi idrici e rifiuti	Approvazione tariffe Contabilità regolatoria Tutela consumatori
Comision precios (Spa)	REG	Organo costituito su base cooperativa con la partecipazione di diversi soggetti istituzionali Opera con criteri prevalentemente politici	Approvazione revisioni tariffarie
(Francia)	NAZ	Autorità istituita con legge nel 2002 ma mai effettivamente costituita	Reporting Benchmarking Soluzione dispute
EAPIRF	INT	Forum internazionale promosso da World Bank che coinvolge i regolatori di energia, tlc, acqua, depurazione e trasporti di 25 paesi	Scambio di informazioni e buone pratiche Consulenza e supporto ai regolatori nazionali
Jakarta (Indonesia)	NAZ	Agenzia indipendente creata dal governo per sovrintendere alle PPP create per sviluppare il servizio idrico nella regione di Jakarta	Fissazione delle tariffe (meccanismo basato su RoR)
IPART (Australia)	REG	Autorità indipendente su base statale (Nuovo Galles del Sud), analoghe autorità sono state costituite da altri stati Competente su tutti i settori caratterizzati da monopolio Opera come un tribunale, sulla base di istruttorie condotte in modo partecipato	Fissazione delle tariffe massime per tutti i servizi erogati in regime di monopolio Tariffe si basano su RoR ma con costi riconosciuti su base parametrica Amministrazione dei contratti di affidamento di questi servizi Supporto al governo e consulenza
URSEA (Uruguay)	NAZ	Agenzia indipendente che emana dal potere esecutivo; responsabile della regolazione nei settori dell'energia elettrica, gas, servizi idrici e combustibili I servizi idrici sono erogati dal settore pubblico (per scelta costituzionale) e raggiungono la quasi totalità della popolazione	Tutela dei consumatori Vigilanza su servizio universale, sicurezza della fornitura Incentivazione del livello ottimale di investimento Promozione della concorrenza Standard tecnici e di servizio Fissazione della componente tecnico-economica delle tariffe (al netto della fiscalità) Irogazione delle sanzioni

LIV = livello territoriale: INT = internazionale; NAZ = nazionale; REG = regionale/statale; LOC = locale

Diversi sono anche i livelli di indipendenza con cui la regolazione extra-locale viene esercitata. Solo in pochi casi (Usa, Inghilterra e Galles, Portogallo tra i casi studiati) si configurano vere e proprie autorità indipendenti (nel caso portoghese, si deve sottolineare che le decisioni formali sono di competenza dello stato, ma vengono istruite e supportate dall'IRAR). Altrove ritroviamo commissioni intergovernative (Spagna), agenzie dipendenti dal governo regionale (Catalogna, Australia, Olanda), dipartimenti e uffici ministeriali (Germania). In molti altri paesi sono state costituite autorità a livello nazionale, con un certo livello di indipendenza dallo stato e competenze che includono la tutela dei consumatori e l'approvazione dei criteri in materia tariffaria (in qualche caso anche la fissazione vera e propria delle tariffe o dei loro valori massimi). Ciò accade in maniera generalizzata in America Latina, ma anche in numerosi paesi dell'area Sud-est asiatico e del Pacifico. Le competenze di queste autorità variano, in particolare, a seconda che siano presenti importanti sistemi di gestione di acqua all'ingrosso o no; in caso affermativo si tratta spesso di agenzie con competenze specifiche al caso idrico, ma estese anche agli aspetti di gestione della risorsa e politica idrica; in caso contrario, si osservano più spesso regolatori economici plurisettoriali che operano su altri settori di servizio a rete, in particolare quelli energetici.

Nel caso in cui operino soggetti regolatori indipendenti o in qualche modo identificabili, essi combinano la regolazione del settore idrico con quella di altri settori. In Portogallo, IRAR opera su servizi idrici e gestione dei rifiuti, settori interessati, come in Italia, da due riforme parallele e per certi versi ispirate a principi gestionali simili. Negli Usa, le PUC operano a livello statale e hanno competenze trasversali su tutti i servizi pubblici di competenza locale, in particolare su energia e trasporti. Anche in Spagna le Commissioni prezzi, istituite presso ciascuna Comunità autonoma, hanno competenze orizzontali su un gran numero di tariffe e prezzi amministrati relativi a servizi di competenza locale. Analoghe esperienze si ritrovano in altri paesi esterni rispetto ai casi da noi studiati, come ad esempio in Australia.

La Tabella 21 riassume i principali casi di soggetti regolatori indipendenti, le principali caratteristiche e funzioni svolte.

2.2.4 Le fonti di obbligazioni per i gestori

Nella parte I si è sostenuto che per la comprensione dei meccanismi di funzionamento di un determinato assetto organizzativo è necessario comprendere le fonti da cui scaturiscono i diritti e i doveri dei diversi soggetti coinvolti distinguendo tra la sfera formale e quella informale. La prima è costituita da un mix di regole definite dalla normativa, dai piani, dai contratti, dalle sentenze pronunciate da magistrati indipendenti, dagli ordini di servizio trasmessi all'interno di un legame gerarchico; mentre la seconda è costituita da tutte le regole di comportamento rispettate in modo automatico, ma in ultima analisi derivanti dall'auto-regolazione o dalla volontaria sottomissione a regole e standard proposti da altri soggetti.

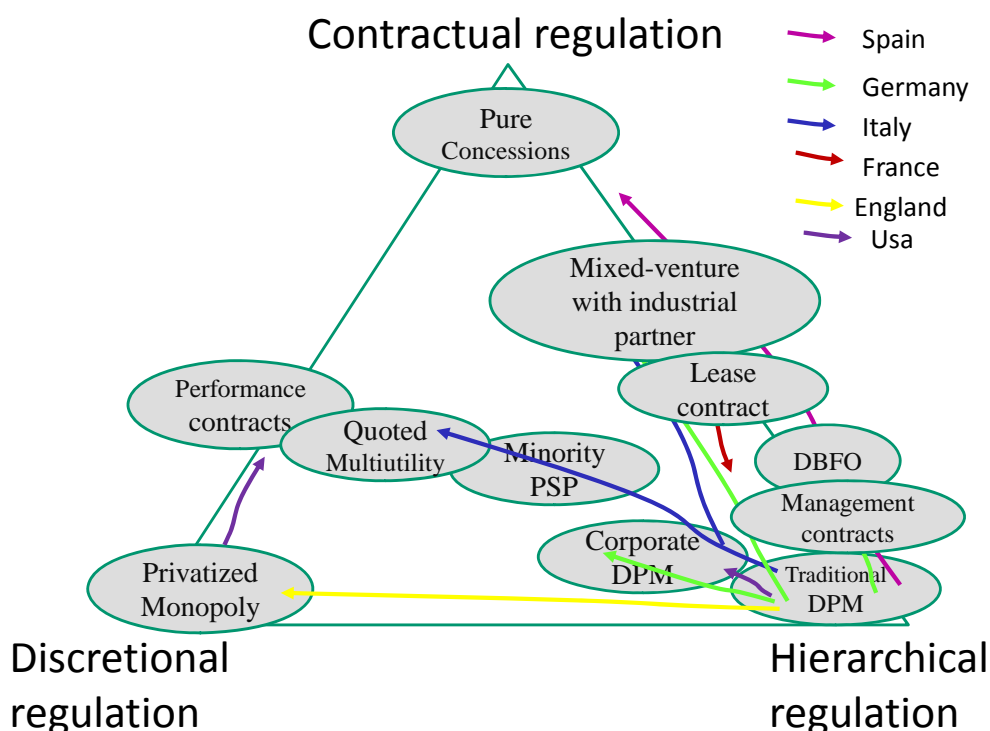
Abbiamo altresì visto che, per quanto attiene alla sfera formale, è possibile individuare con una certa precisione tre schemi principali (archetipi), rappresentati dalla gestione delegata, dal monopolio regolato e dalla gestione pubblica diretta, fondati rispettivamente sul contratto di servizio, sulle norme emanate da autorità indipendenti, sul legame gerarchico tra soggetto pubblico e gestore; tuttavia, questi archetipi sono utili soprattutto a fini concettuali, mentre nella realtà si ritrovano soluzioni ibride che, semmai, enfatizzano maggiormente ora l'uno ora l'altro aspetto.

Nella Figura 9, che riprende lo schema discusso nella parte I, proviamo a riassumere il percorso evolutivo riscontrato nei diversi paesi. Alcune linee di tendenza emergono chiaramente.

In primo luogo, è utile ricordare che, storicamente, quasi tutti i servizi idrici delle origini nascono come autonome iniziative di imprese private, che li sviluppano in un regime di monopolio locale; ma non appena si fa strada l'esigenza di riconoscere un interesse generale nella fornitura del servizio universale, quasi ovunque sono i soggetti pubblici ad assumere l'iniziativa, assorbendo le aziende private. Quando queste ultime sopravvivono, lo fanno in una logica che potremmo definire di "vassallaggio", mantenendo un rapporto fondamentalmente fiduciario con il soggetto pubblico, integrato tuttavia o da elementi di regolazione formale (Usa) o evolvendo verso un rapporto di tipo contrattuale (Spagna, Francia).

In secondo luogo, la gestione pubblica tradizionale, basata sul legame gerarchico diretto, è dovunque in crisi. La direzione generale è, ovunque, verso una "corporatizzazione" dei soggetti gestori, intesa come trasformazione in soggetti operanti secondo logiche industriali e imprenditoriali, anche se non necessariamente "commerciali". Questa tendenza conferma l'ipotesi sviluppata nella parte I, secondo cui il percorso di modernizzazione dei servizi idrici – inteso sia in senso tecnologico che finanziario – ha come sua necessaria conseguenza sul lato dell'offerta la necessità di irrobustire i gestori dal punto di vista aziendale.

Figura 9 - Traiettorie evolutive nei paesi studiati



I percorsi di questa trasformazione sono sostanzialmente due, e dipendono, oltre che dalla tradizione istituzionale dei diversi paesi, anche dalla maggiore o minore capacità industriale già presente nel sistema delle gestioni pubbliche. Dove queste ultime hanno una forza e una tradizione consolidata, come in Germania e negli Usa, la direzione è più spesso quella della "corporate privatization", ossia la conquista da

parte delle aziende di uno status autonomo, di un modello organizzativo privato, perfino della possibilità di crescere accogliendo partner privati o dando vita a fusioni e fino alla quotazione in borsa, ma sempre mantenendo da parte del pubblico il ruolo di azionista di riferimento e soggetto economico principale; i partner privati coinvolti, in questo caso, hanno più natura finanziaria che industriale. Si arriva al caso estremo della Gran Bretagna in cui l'utility perde completamente il suo rapporto con il pubblico, che si specializza invece nel ruolo di regolatore.

Il percorso alternativo consiste invece nella graduale apertura a forme di collaborazione con il privato, "svuotando" la gestione pubblica di fette di valore aggiunto che vengono acquisite da partner privati questa volta industriali e non finanziari. Anche in questo caso la gamma delle opzioni è ampia: acquisto di servizi specializzati (es. laboratori di analisi, progettazione); ricorso a meccanismi di project financing per la realizzazione di specifiche opere e impianti, in particolare depuratori, schemi di adduzione principale etc.; contratti di "affitto di reti" o concessioni parziali, in cui il privato viene incaricato della gestione e della manutenzione ordinaria ma gli investimenti e i relativi rischi rimangono addossati al pubblico; partenariati istituzionali o società miste, incaricate della gestione integrata inclusi gli investimenti, ma con una partecipazione al rischio da parte del pubblico; per finire, molto più raramente, con vere e proprie concessioni.

Entrambi questi percorsi sottintendono la crescente distinzione di ruolo tra la responsabilità di fornire il servizio (che resta almeno formalmente in capo al soggetto pubblico) e gestione; questa distinzione porta a una qualche formalizzazione del rapporto, istituzionalizzando il contratto di servizio come principale fonte di obbligazioni. Un esame anche sommario delle diverse realtà, tuttavia, rivela che il livello di formalizzazione dei contratti è molto variabile.

In tutti i paesi considerati, l'importanza della sfera informale è molto grande, ed è necessario a nostro avviso soffermarsi con maggiore dettaglio.

Una fonte importante di regolazione informale è rappresentata dagli standard tecnici elaborati dalle associazioni professionali e di categoria. Questi svolgono un ruolo assolutamente centrale in Germania, ma è di fondamentale importanza anche negli USA. Gli standard tecnici sono ad esempio il punto di riferimento principale per definire i livelli di qualità del servizio normali, e per risolvere eventuali controversie. I contratti non entrano quasi mai in particolari tecnici, facendo riferimento piuttosto allo stato dell'arte. E' importante osservare che gli standard tecnici in alcuni paesi risultano da un'attività collettiva e cooperativa all'interno di una corporazione professionale ampia e diversificata (Germania, Usa), mentre in altri vi è un ruolo più forte da parte delle imprese, che in sostanza sono i principali interlocutori del soggetto pubblico che poi riconosce e certifica le pratiche gestionali (es. Francia).

Un secondo importante elemento da non sottovalutare è costituito dalla reputazione delle imprese. Può stupire, in particolare in paesi come la Spagna, il Portogallo o la Francia, riscontrare nei contratti di servizio una sostanziale incompletezza e vaghezza; per quanto poco in linea con le raccomandazioni della teoria, in questi paesi è ancora, come in passato, l'elemento fiduciario a caratterizzare il rapporto dell'ente locale con il gestore. L'elemento più critico di questo assetto è, evidentemente, il rischio di collusione e di cattura del regolatore. Piuttosto che insistere sui meccanismi di regolazione formale, tuttavia, in tutti questi paesi la strategia dominante sembra essere quella di responsabilizzare maggiormente il soggetto locale, o costringendolo a una maggiore trasparenza nelle decisioni (come nel caso francese) o sottoponendo la sua azione all'eventuale intervento di un regolatore esterno (Spagna e Portogallo).

Una linea di sviluppo interessante ma ancora non pienamente affermata in tutti i paesi consiste nel rafforzare il ruolo dei processi partecipativi e concertati. Questa linea trova particolare applicazione nel caso francese, dove l'attenzione si è concentrata soprattutto sul processo decisionale che porta alla scelta del gestore e alla stipula del contratto; e in Inghilterra, dove al contrario il processo partecipativo trova la

sua principale applicazione nel momento della discussione periodica dei parametri economici della gestione all'inizio di ogni periodo regolatorio.

2.2.5 Le gare e la concorrenza

Le regole del gioco sono sostanzialmente simili ovunque: il soggetto pubblico responsabile può gestire direttamente attraverso proprie strutture, oppure ricorrere a forme di collaborazione con il settore privato; in questo caso, ha l'obbligo di ricorrere a meccanismi concorrenziali. Solo il caso inglese e quello delle "investor owned utilities" americane funzionano con meccanismi in parte diversi, essendo la responsabilità pubblica surrogata da quella delle water companies private.

Fatto salvo questo principio generale, tuttavia, la concorrenza gioca un ruolo molto diverso nei vari sistemi, a seconda (i) di cosa viene messo esattamente in gara e (ii) quali sono i criteri di selezione delle offerte.

A differenza del caso italiano, infatti, le autorità pubbliche responsabili hanno a disposizione un'ampia gamma di soluzioni tra cui possono scegliere, e che spaziano dalla concessione del servizio integrato e dal partenariato in società miste concessionarie del servizio integrato (come in Italia) a schemi più circoscritti: contratti di affitto di reti, project financing di specifici impianti e segmenti di servizio, appalto di servizi, acquisizione tramite il mercato di forniture e servizi specializzati.

Soffermandoci in particolare sulle gare relative alla concessione e alle PPP, emergono alcuni dati interessanti.

In primo luogo, si evidenzia chiaramente che queste gare sono sempre del genere *beauty contest*, e mai si basano esclusivamente (e di rado anche solo parzialmente) sull'offerta economica. La discrezionalità del comune (o più in generale del soggetto affidante) è elevatissima, per non dire totale; se obblighi vengono imposti, questi riguardano soprattutto la trasparenza della decisione e l'obbligo di motivarla. A volte soggetti regolatori di livello superiore sovrintendono e disciplinano alcuni aspetti delle gare (es. i contenuti minimi che devono essere specificati nei bandi, la forma che possono assumere i flussi economici tra aggiudicante e aggiudicatario) ma non entrano mai nei criteri di scelta.

Particolarmente interessante è l'esperienza francese, anche per la possibilità di tracciare un parallelo con il caso italiano. L'obbligo di gara viene introdotto nel 1993, dopo oltre un secolo in cui il rapporto tra enti locali e gestori privati si era basato su una scelta del tutto discrezionale, su pratiche improntate alla collaborazione (quando non alla collusione) e a uno stile di relazione fondamentalmente fiduciario.

L'intera questione delle gare va inquadrata non tanto nella ricerca di stimoli competitivi, quanto piuttosto nel tentativo di arginare la degenerazione del sistema e la corruzione. Il principale risultato non è tanto la concorrenza, quanto piuttosto una maggiore trasparenza sia nella scelta del modello organizzativo sia in quella dell'impresa cui affidare la gestione.

In altri paesi, come la Spagna e il Portogallo, la discrezionalità dell'aggiudicante è ancora maggiore, non essendo nemmeno il procedimento di gara disciplinato in modo così minuzioso e solenne come in Francia.

Dopo la gara, il contratto di servizio stipulato sulla base dell'offerta vincente codifica i termini della relazione, ma ancora soprattutto a grandi linee. Il rapporto che si costituisce tra affidante e affidatario continua a contenere numerosi elementi incompleti la cui concreta soluzione viene lasciata alla successiva

negoziazione e al rapporto fiduciario. La rinegoziazione è frequente, e quando non lo è, è perché già in sede di aggiudicazione vengono previste modalità automatiche per il trasferimento dei costi in tariffa. È assai poco diffuso il ricorso a gare in cui il vincitore sia poi vincolato ad applicare tariffe predefinite (price- o revenue-cap).

In secondo luogo, si evidenzia altrettanto chiaramente che la contendibilità del mercato è estremamente scarsa. Il soggetto incumbent vince quasi sempre, ed è solo l'eventuale scelta di aprire il mercato da parte di gestioni precedentemente pubbliche a consentire un efficace confronto competitivo. Questo è avvenuto ad esempio in Germania orientale, mentre negli altri paesi il mercato sembra più un affare locale; le imprese non nazionali – con particolare riferimento alle due onnipresenti multinazionali francesi – hanno un ruolo marginale e spesso, dopo alcuni assaggi del mercato, ne sono uscite cedendo le proprie partecipazioni.

Dubbi abbastanza insistenti circa la reale competitività delle gare sono stati sollevati in Francia, nonostante la procedura molto trasparente e partecipata (o forse proprio per effetto di questa, data l'importanza del radicamento territoriale nel governare con successo i processi partecipati); dubbi ancora più insistenti sono stati sollevati in Spagna e Portogallo.

Dato che l'introduzione di obblighi di gara è relativamente recente, non vi sono dati sufficienti che permettano di verificare l'ipotesi di vantaggio per l'incumbent alle gare successive; ma la sola esperienza francese, dove il 90% circa dei contratti è stato riaggiudicato all'incumbent, sembra illuminante.

La concorrenza tra modelli organizzativi (ossia, la minaccia di privatizzare per le gestioni pubbliche, o al contrario quella di ritornare alla gestione pubblica per il gestore privato) sembra essere stata complessivamente un fattore competitivo più forte che non la concorrenza tra diverse imprese per il medesimo affidamento.

In terzo luogo, un altro aspetto che emerge abbastanza chiaramente è che la concorrenza è tanto più efficace quanto più semplice e circoscritto è l'oggetto dell'affidamento. Anche nei molti paesi in cui prevale la gestione pubblica (es. Austria, Svizzera, Svezia, Paesi Bassi) il ricorso a forme di collaborazione con il privato avviene con frequenza, ma utilizzando soluzioni come l'appalto di servizi, l'outsourcing di funzioni specializzate, i partenariati per la realizzazione di specifiche infrastrutture ed impianti.

Tra i paesi studiati, è senz'altro la Germania quello in cui questo meccanismo trova la sua applicazione più ampia, cui corrisponde anche – a differenza degli altri paesi – un mercato assai più frastagliato e competitivo nella fornitura di servizi specializzati alle gestioni pubbliche.

2.2.6 Regolazione ambientale, regolazione economica e IWRM

In tutti i paesi esaminati, il rapporto tra regolazione qualitativa (sanitaria e ambientale) e regolazione economica è reso delicato dal fatto che la prima è il principale fattore di dinamismo del settore. Il modo con cui le nuove normative e regolazioni ambientali si trasferiscono nei contratti di servizio e diventano impegni per il gestore costituiscono dunque un tassello fondamentale del sistema. Il gestore infatti è da un lato pressato dalla necessità di rispettare gli standard più restrittivi, ma dall'altro è sottoposto a una regolazione economica che non permette il trasferimento automatico dei nuovi costi in tariffa.

Schematicamente, si individuano tre situazioni:

- Il regolatore economico prevale sul regolatore qualitativo. In buona sostanza, il mancato rispetto dello standard viene giustificato dal fatto che il regolatore economico non ha concesso la sua approvazione all'aumento tariffario necessario per finanziare l'adeguamento, e permette dunque al gestore di non incorrere in sanzioni. Questo può avvenire perché il contratto di affidamento è rigido, o perché l'ente pubblico responsabile non è disposto a rinegoziarlo, o ancora, nel caso di gestioni pubbliche, per semplice inazione del soggetto pubblico locale
- Il regolatore qualitativo prevale sul regolatore economico (es. Germania, Usa). In questi casi, la regolazione qualitativa diventa subito esecutiva, e rappresenta una giustificazione sufficiente per il cost pass-through. Il regolatore economico definisce gli standard contabili, ma non il livello massimo di tariffa; quest'ultima viene adeguata a consuntivo, sulla base dei maggiori costi sostenuti e documentati. Negli Usa il regolatore economico mantiene il potere di valutare discrezionalmente se il costo sostenuto dal gestore è congruo e la soluzione messa in campo è appropriata
- Il regolatore economico e qualitativo sono integrati nel medesimo soggetto istituzionale: questa situazione non si verifica mai nei paesi da noi analizzati.

Come tutte le schematizzazioni, anche questa nella realtà trova modalità applicative diverse.

In particolare, si pongono in essere quasi ovunque meccanismi di cooperazione più o meno formale e definizione concertata dei nuovi standard. Questa è una situazione che si verifica ad esempio in Inghilterra, dove pure è il regolatore economico ad avere l'ultima parola. Qui ad ogni ciclo di regolazione (5 anni) le autorità di regolazione, i gestori e le associazioni dei consumatori danno vita a una concertazione semi-istituzionalizzata (Forum quadripartito) nel quale ognuno cerca di dare evidenza alla propria posizione, con un largo dispendio di studi, analisi costi-benefici etc.

Una forma di cooperazione formale tra regolatori si verifica anche in Catalogna, dove il regolatore ambientale, ACA, ha un seggio nel comitato competente per l'approvazione delle tariffe. Negli Usa, invece, il regolatore economico (PUC) consulta informalmente ma regolarmente i regolatori ambientali al momento di approvare modifiche alle tariffe susseguenti a nuovi obblighi imposti dalle norme ambientali.

Un caso particolare si verifica quando abbiamo a che fare con gestioni pubbliche. Come si è visto, infatti, di solito in questi casi la regolazione economica è piuttosto blanda e si limita a definire la contabilità regolatoria o la cornice legale delle modalità di affidamento; mentre la regolazione economica, intesa come definizione puntuale degli impegni del gestore e la fissazione della tariffa, spetta al soggetto pubblico locale.

In questi casi, il fatto che prevalga il regolatore ambientale (nazionale, regionale o di bacino) o quello economico (comunale o intercomunale) dipende molto dalle modalità di definizione ed enforcement della politica ambientale e della regolamentazione qualitativa. Di solito l'enforcement della politica ambientale e della regolamentazione qualitativa nei confronti degli enti locali è abbastanza blando; per cui questa situazione è particolarmente tipica nei casi in cui un'autorità superiore impone gli standard ma spetta poi al comune mettere questi standard in opera; ciò è particolarmente vero nei casi in cui l'ente locale, a sua volta, non ha il pieno controllo delle risorse economiche, dovendo finanziare gli investimenti con trasferimenti o sussidi che provengono dai livelli superiori.

In linea generale, si va affermando sempre più un principio secondo cui l'ente locale è obbligato a fissare tariffe che coprano i costi, il che legittima un'applicazione più rigida degli standard qualitativi; ma anche in questo caso, è verosimile che l'enforcement della legislazione sia meno severo. Un caso abbastanza illuminante a questo proposito è quello inglese, dove il passaggio dall'auto-regolazione delle Water Authorities (prima della privatizzazione erano esse stesse a fissare gli standard di prestazione e ad auto-verificarne il rispetto) a uno schema più antagonistico (regolazione ambientale e qualitativa in capo ad

autorità separate) ha portato il livello di rispetto delle norme da circa il 15% a oltre il 90% dei casi nel giro di pochi anni.

Non abbiamo evidenza numerica di questi dati per gli altri paesi, ma è opinione diffusa che il livello di severità nell'applicazione delle norme sia in genere molto diverso tra gestori pubblici e gestori privati. Anche per questo motivo, viene spesso sostenuta la preferibilità di schemi di affidamento che attribuiscono in modo chiaro al gestore la responsabilità di garantire il rispetto delle regole, permettendo così una sanzione più efficace; è peraltro chiaro che questo trasferimento di responsabilità non può non accompagnarsi a un maggiore automatismo nel riconoscimento di ricavi in grado di compensare i relativi costi. Di fatto, dove il gestore si trova ad assumere direttamente le responsabilità sollevandone l'ente locale, i meccanismi tariffari sono molto più protettivi per il gestore.

Una caratteristica importante del settore idrico è la crescente integrazione e interdipendenza tra i diversi usi. Il principio della gestione integrata delle risorse idriche (IWRM) si traduce sempre più spesso in una politica di gestione delle risorse idriche concertata a livello di bacino, con la costituzione di specifiche istituzioni (autorità di bacino, commissioni di fiume).

Il livello di interdipendenza tra la gestione dei servizi idrici e la gestione della risorsa è perciò un'altra variabile chiave per comprendere la struttura del sistema di regolazione. In alcuni paesi, la gestione dei servizi idrici si avvale di risorse reperite localmente, con limitate esternalità da e verso gli altri usi e una gestione della risorsa indipendente a livello locale. In altri paesi, viceversa, l'approvvigionamento idrico dipende dalla realizzazione di schemi idrici di vasta portata, spesso realizzati con finalità plurime; mentre l'impatto marginale degli scarichi sulla qualità del corpo idrico e le conseguenti esternalità sono pervasive e richiedono una pianificazione puntuale.

Dove l'approvvigionamento all'ingrosso assume rilevanza autonoma (es. Spagna, Portogallo, Australia) il sistema è di solito organizzato su due livelli, il primo responsabile della gestione della risorsa idrica a livello di bacino, e dell'eventuale realizzazione di grandi schemi di invaso e trasporto, mentre il secondo opera soprattutto nella distribuzione e fognatura. Il caso portoghese è interessante perché la depurazione delle acque reflue entra a far parte anch'essa del servizio all'ingrosso.

Negli altri paesi più tipicamente al livello di bacino si situano poteri di pianificazione e controllo, mentre le attività gestionali sono riunite al livello operativo. Ciò non toglie che, in casi specifici, non vi sia anche il ricorso a forme inedite di collaborazione tra diversi settori, spesso promosse direttamente o quanto meno avallate dalle istituzioni cui compete il governo integrato della risorsa. Particolarmente interessanti e in via di ulteriore sviluppo sono le forme di collaborazione tra il settore dei servizi idrici e quello agricolo, per finalità che vanno dalla protezione delle zone di captazione al riuso delle acque reflue depurate, o ancora alla gestione dei sistemi di drenaggio delle acque piovane. Un caso particolare ma significativo è quello olandese, in cui i servizi di fognatura e depurazione, integrati con quelli di drenaggio, sono gestiti da istituzioni territoriali analoghe per molti versi ai nostri consorzi di bonifica, e che si configurano per offrire un servizio integrato sul territorio e obbligatorio. Anche in Germania la gestione delle acque meteoriche vede spesso le aree urbane collaborare con gli altri usi del suolo nella messa in opera di servizi integrati.

Un ultimo tema interessante, sviluppato soprattutto nei paesi in cui la scarsità della risorsa e la sua gestione integrata rappresentano un tema chiave della politica idrica, è quello dei meccanismi di mercato per l'allocazione delle forniture all'ingrosso. Tipicamente, la pianificazione definisce un'allocazione di base dei diritti di accesso ai grandi schemi idrici da parte dei vari utilizzatori, ma ammette in misura crescente (es. in Australia e negli Usa) che questi poi negozino tra di loro cedendosi reciprocamente i diritti d'uso, soprattutto per far fronte a situazioni di crisi temporanea.

2.2.7 *Come vengono definiti gli impegni e come si modificano nel tempo*

La caratteristica che emerge dall'analisi comparata dei vari paesi, pur nella diversità di ciascun caso, è costituita dalla flessibilità dei termini contrattuali e, più in generale, degli impegni cui i gestori sono chiamati, soprattutto per quel che riguarda gli investimenti e l'assunzione dei relativi rischi economici.

Si può dire che non esistono casi in cui il gestore viene vincolato a sostenere genericamente gli investimenti necessari, a fronte di una tariffa predeterminata. Si possono riscontrare piuttosto queste situazioni:

- Il gestore non ha responsabilità per gli investimenti, che continuano a gravare sul soggetto pubblico; gli eventuali oneri economici per sostenere l'investimento possono essere trasferiti in tariffa sotto forma di canone di affitto
- I termini dell'affidamento prevedono che il gestore effettui un certo volume di investimenti massimo; questi termini possono essere eventualmente rivisti nel caso in cui si dovesse riscontrare che i margini operativi generati dalla gestione sono insufficienti a sostenere quel volume di investimenti
- I piani di investimento vengono definiti con cadenza frequente (es. 5 anni nel caso inglese, anno per anno altrove) e contestualmente viene definito il piano finanziario per farvi fronte (incremento tariffario e/o meccanismi di contributo pubblico)
- Il contratto di affidamento prevede gestione ordinaria ed eventualmente un certo programma di rimpiazzo e manutenzione straordinaria delle infrastrutture esistenti; nuovi investimenti e oneri imprevisti giustificano tuttavia la revisione dei termini economici dell'affidamento.

Con poche eccezioni, la tariffa viene sempre fissata ex-post, e mantenuta costante (con alcuni meccanismi di adeguamento automatico e indicizzazione) fino alla successiva revisione, che può essere richiesta in qualsiasi momento. Solo Inghilterra e Galles adottano periodi regolatori di durata prefissata. La Francia, dal canto suo, ha introdotto alcune limitazioni alla possibilità di rinegoziare, fissando ad esempio soglie massime di scostamento dalle condizioni pattuite inizialmente, o dettando principi generali (es. quello secondo cui la rinegoziazione non può stravolgere le condizioni inizialmente pattuite); vi è peraltro evidenza del fatto che le rinegoziazioni sono state comunque frequenti.

La dinamica contrattuale è dunque affidata alla relazione tra ente locale e gestore. Il primo ovviamente non è obbligato ad accogliere le richieste del gestore, ma non può neppure imporre a quest'ultimo prestazioni che non trovano corrispettivo nei ricavi.

Un'ampia documentazione empirica, raccolta da Guasch (2004) mostra come, al di là dei casi da noi studiati, la rinegoziazione frequente e sostanzialmente amichevole dei contratti rappresenta un tratto comune in tutti i paesi e la chiave per comprendere il funzionamento del meccanismo di affidamento. I contratti sono sempre dominati da clausole che riportano le condizioni economiche (tariffe e investimenti) alle condizioni riscontrate ex post, con incentivi in genere molto limitati all'incremento dell'efficienza e alla riduzione dei costi. Se le condizioni inizialmente pattuite non si verificano e l'ente locale si rifiuta di accettare un aumento tariffario, questo va a scapito della qualità e degli investimenti, non del gestore. Va peraltro osservato che quando il gestore ha già sostenuto gli investimenti e i costi affondati, questa situazione si ribalta, ed eventuali scostamenti possono facilmente tradursi in un'incapacità di recuperare i flussi di cassa necessari a ripagare gli investimenti effettuati. Questo meccanismo si è riscontrato frequentemente, ad esempio, in America Latina, e ha decretato il fallimento di molti affidamenti basati sul meccanismo della concessione, anche laddove l'impegno di investimento del soggetto affidatario risultava limitato dal contratto. Viceversa, dove l'investimento rimane in capo al soggetto pubblico (o,

specularmente, dove l'investimento effettuato dal privato è protetto da standard contabili che ne assicurano il trasferimento in tariffa) è interesse del soggetto locale avallare le richieste del gestore, pena lo scadimento qualitativo del servizio.

La soluzione delle controversie è affidata di solito alla magistratura, ma vi sono casi – in particolare quello degli Usa – in cui è invece il regolatore a svolgere un ruolo di primo piano, o arbitrando i conflitti o anche eventualmente supportando il giudice che si dovrà esprimere in merito. Un caso interessante è quello portoghese, dove le dispute tra enti locali e gestori sono affidate a meccanismi di arbitrato privato, anch'esse supportate in modo puntuale dall'IRAR.

2.2.8 Contabilità regolatoria e fissazione delle tariffe

Le tariffe non sono quasi mai fissate in termini fixed-price, ossia predeterminandole in modo da scaricare sul gestore il rischio economico derivante da una diversa dinamica dei costi o dei ricavi. Se lo sono, lo sono per periodi regolatori brevi (il rischio viene dunque sopportato dalle imprese fino alla prossima revisione) o limitatamente alle componenti del costo operativo e di manutenzione ordinaria. Quasi sempre sono posti in essere meccanismi di indicizzazione sia generici che specifici (es. per l'energia elettrica) per tener conto della dinamica dei costi.

In tutti i casi analizzati, la fissazione delle tariffe parte dalla ricognizione dei *revenue requirements* complessivi, corrispondenti ai costi sostenuti, eventualmente corretti sulla base di benchmarks. Non sono posti in essere in modo esplicito criteri di fissazione delle tariffe che si preoccupino di contenere la spesa familiare al di sotto di determinate soglie, anche se ovviamente questa considerazione politica non è del tutto estranea alle scelte effettive. Dove operano autorità indipendenti, peraltro, vige di solito un vincolo esplicito a tener conto della sostenibilità economica delle imprese, ossia a garantire il recupero dei costi e una congrua remunerazione, che impedisce politiche di prezzo puramente ispirate a criteri politici o demagogici. Viceversa, dove questo impegno non è formalizzato (e in particolare non lo è laddove gli enti locali mantengono autonomia decisionale) vi è il rischio che le tariffe siano mantenute artificialmente basse a spese degli investimenti; la contabilità regolatoria infatti quasi sempre si limita a registrare ex post gli investimenti fatti, ma non tiene conto del deprezzamento reale del capitale investito e delle esigenze di rinnovo. Uniche eccezioni in tal senso sono la Germania (dove le imprese possono – ma non sono obbligate a – contabilizzare il valore di ricostruzione); e gli Usa, dove le gestioni sono obbligate a fornire informazioni circa il deprezzamento effettivo delle reti, pur non trasferendo questo valore nei costi oggetto di copertura.

Nel caso più frequente invece le tariffe si fissano con un meccanismo cost-based, su iniziativa del gestore. Il regolatore economico prevede dovunque i termini della contabilità regolatoria; di questo si occupano in genere autorità indipendenti, con l'integrazione delle norme contabili generali (Usa, Inghilterra, Portogallo) oppure direttamente i governi regionali attraverso propri uffici o agenzie intergovernative (Germania, Spagna, Francia). Sulla base di questa contabilità, il gestore propone all'autorità competente il proprio piano tariffario. La revisione non avviene in genere a cadenze prefissate, ma quando il gestore reputa opportuno proporre una variazione; anche in questo caso tra una revisione e l'altra operano meccanismi di indicizzazione.

Il cost-passthrough dei nuovi investimenti, dunque, è in genere consentito, ma non in modo automatico e arbitrario. Gli strumenti che disciplinano il passaggio possono essere così riassunti:

- Gli investimenti sono proposti dal gestore ma negoziati nel dettaglio con il soggetto pubblico concedente (es. Usa, Francia, Spagna, Portogallo)
- Gli investimenti sono definiti dal gestore in relazione agli obiettivi qualitativi che è chiamato a raggiungere, ma il loro ammontare massimo viene definito, in ciascun periodo regolatorio, dalla dinamica tariffaria (Inghilterra e Galles)
- Il regolatore economico può limitare il valore del costo di investimento riconosciuto sulla base di proprie valutazioni della congruità della spesa rispetto all'obiettivo, avvalendosi di strumenti di benchmarking, consulenze di esperti e della collaborazione del *quality regulator* (Usa)
- Gli investimenti sono definiti e approvati dal gestore ma le tariffe sono approvate dall'ente locale (Germania).

Vale comunque la pena di osservare che, dovunque, è il gestore a definire e proporre (o addirittura ad attuare autonomamente) le decisioni, che il soggetto pubblico è chiamato semmai ad avallare, definendo contestualmente gli strumenti finanziari per farvi fronte. L'ente pubblico può, eventualmente, individuare le priorità strategiche (es. Spagna) o definire gli obiettivi di performance, ma la definizione delle modalità tecniche e finanziarie con cui attuare questi indirizzi spetta sempre al (o quanto meno parte sempre dal) gestore. In nessun caso abbiamo riscontrato una definizione puntuale da parte del soggetto pubblico, né per quel che riguarda le scelte tecniche e impiantistiche, né riguardo al piano finanziario.

Un cenno di approfondimento meritano le modalità di calcolo del capitale investito (regulatory asset base, RAB) ai fini del riconoscimento dell'ammortamento. Queste sono particolarmente delicate nel caso del settore idrico, data la vita economica molto lunga delle principali infrastrutture, e anche data la compresenza di fonti di finanziamento "endogene", attraverso le tariffe cioè, e "esogene", attraverso i diversi canali della finanza pubblica. L'obiettivo è quello di trovare un compromesso tra diverse esigenze: quella di ristorare il gestore dei costi finanziari sostenuti, quello di permettere di ricostituire le fonti di autofinanziamento necessarie per provvedere alla sostituzione degli impianti obsoleti, quella di evitare di remunerare indebitamente investimenti non sostenuti dal gestore, e infine quello di assicurare che i flussi di cassa così generati siano messi a disposizione dell'investimento nel settore idrico all'occorrenza, e non distolti altrove (sia per la finanza della spesa corrente del comune, sia per finanziare altri investimenti posti in essere dal gestore).

In generale, per la definizione della RAB prevale un criterio basato sul costo storico. Gli investimenti finanziati a carico del bilancio pubblico in passato, e gli eventuali contributi a fondo perduto tuttora forniti per i nuovi investimenti, non vengono conteggiati direttamente, ma possono esserlo indirettamente (ad es. qualora il comune applichi un canone di concessione; oppure se il comune, nel costituire le aziende pubbliche, le ha capitalizzate attribuendo un valore alla concessione o agli asset conferiti). Le imprese private, e anche quelle pubbliche, conteggiano nella RAB solo gli investimenti man mano sostenuti.

Questo meccanismo è per un verso ineccepibile, in quanto permette al gestore di remunerare solo gli investimenti che ha effettivamente sostenuto; ma per un altro verso è discutibile, in quanto non permette alla tariffa di generare un flusso di cassa sufficiente per far fronte ai nuovi investimenti; in queste situazioni occorre dunque prevedere un incremento nel tempo della tariffa, man mano che il gestore si fa carico di rimpiazzare le reti esistenti e vi aggiunge nuovi elementi.

Il caso tedesco è l'unico, tra quelli studiati, in cui il gestore abbia invece la possibilità di rivalutare gli investimenti, sia indicizzandone il valore, sia addirittura calcolandolo al valore di ricostruzione al nuovo. Questo meccanismo è fondamentale per spiegare la vistosa differenza delle tariffe tedesche da quelle di altri paesi.

Tabella 22 – Modalità di calcolo della RAB in alcune esperienze

	Asset value	Depreciation	r	Equalization
Traditional	Not accounted	Not depreciated	Based on conventional inter-gov rate	Public budget
British	New investment + market value of assets bought at privatization	Private sector accounting rules	Market rate based on investors' expectations	Territorial + no volumetric charge
French	Cash expenditure	Loan reimbursement	Based on public sector borrowing rates	Ear-marked basin systems
German	Full reconstruction cost	True economic life	Based on public sector borrowing rates	Cross-subsidy + public sector guarantees for loans
Italian	New investment	Depreciation rates allowed by tax legislation	Market rate based on investors' expectations (capped at max 7%)	Territorial (some) + public budget for large projects
Netherlands	Historical cost	Depreciation rates established by regulators	Based on public sector borrowing rates	State-owned water bank providing long term loans
Portugal	New investment	Depreciation rates established by regulators	Market rate (capped by economic regulator)	State-owned holding (AdP) providing loans, guarantees and equity
U.S.	Historical cost	Privates charge a depreciation expense and ratebase is net of cumulative depreciation; publicly owned systems may depreciate or use other methods to account for changing asset value (GASB 34).	Market rate (capped by economic regulator) publicly owned systems operate as nonprofit + public sector borrowing rate (municipal bonds).	Territorial + some cross-subsidies among categories of consumers State-revolving funds for financing investment

In alcuni casi, è tuttavia concesso, in certi casi, al gestore di anticipare in tariffa oneri per investimenti futuri, con il consenso del regolatore. Un meccanismo del genere opera ad es. negli Usa, dove le utility possono richiedere ammortamenti accelerati per finanziare il rimpiazzo degli asset e gli investimenti in corso di realizzazione possono entrare nella RAB. In altri paesi, es. in Svezia, sono concesse anticipazioni per investimenti pianificati ma non ancora realizzati, a condizione che vengano effettuati entro 5 anni.

Una volta definita la RAB, una seconda questione riguarda lo schema di ammortamento da seguire per riversarne il costo in tariffa. Quasi ovunque sono i principi contabili stabiliti dal regolatore a determinare la lunghezza dei periodi di ammortamento; in genere, dove sono presenti imprese private, si tiene conto del rischio economico e della durata degli affidamenti, permettendo cicli di ammortamento più brevi.

Dove operano gestioni pubbliche, o comunque dove la patrimonializzazione dell'investimento è effettuata dal concedente, si utilizzano in alternativa schemi di ammortamento basati sui flussi di cassa in uscita (per il rimborso dei mutui) o sugli accantonamenti necessari per costituire in bilancio un fondo con cui rimborsare il debito alla scadenza (es. nel caso di emissione di bond).

La remunerazione del capitale investito è anch'essa definita, direttamente o indirettamente, dal regolatore. Ci si basa di solito sulle consuete formule finanziarie come il WACC, valutando come base cui applicare il rendimento il capitale netto investito e un rapporto ritenuto congruo tra mezzi di terzi ed equity. Dove prevalgono le gestioni pubbliche, di solito il capitale proprio (ossia i contributi a fondo perduto a carico della fiscalità generale) non viene remunerato, mentre i costi finanziari derivanti dal ricorso a capitale di terzi vengono trasferiti in modo automatico al loro valore effettivo. Questo è un elemento che è opportuno enfatizzare, poiché la natura "non profit" delle gestioni pubbliche corrisponde solitamente a una leva finanziaria molto più lunga, al limite anche del 100%. Confronti relativi al costo complessivo del capitale investito tra gestioni pubbliche e private devono dunque tener conto del fatto che le gestioni pubbliche, anche se non remunerano il capitale proprio, devono tuttavia pagare un interesse per i capitali presi a prestito, e non è detto che la media ponderata sia vantaggiosa, soprattutto quando i tassi di interesse che le gestioni pubbliche devono pagare risentono del rischio valutato dal finanziatore o di altri costi di transazione. Analogamente, il confronto deve tener conto di tutti gli altri meccanismi di finanza agevolata che possono essere introdotti.

In molti paesi sono infatti all'opera meccanismi che consentono di finanziare gli investimenti attraverso circuiti protetti e garantiti. La logica di questi strumenti è sempre quella di cercare un compromesso tra l'ottenimento del capitale a condizioni finanziariamente sostenibili (in relazione ai tempi di ammortamento dell'investimento, che devono essere coerenti con la vita utile molto lunga; e al costo del capitale investito, che risente del rischio economico e in particolare di quello regolatorio) e l'esigenza di sgravare la finanza pubblica generale dall'onere di finanziare l'investimento.

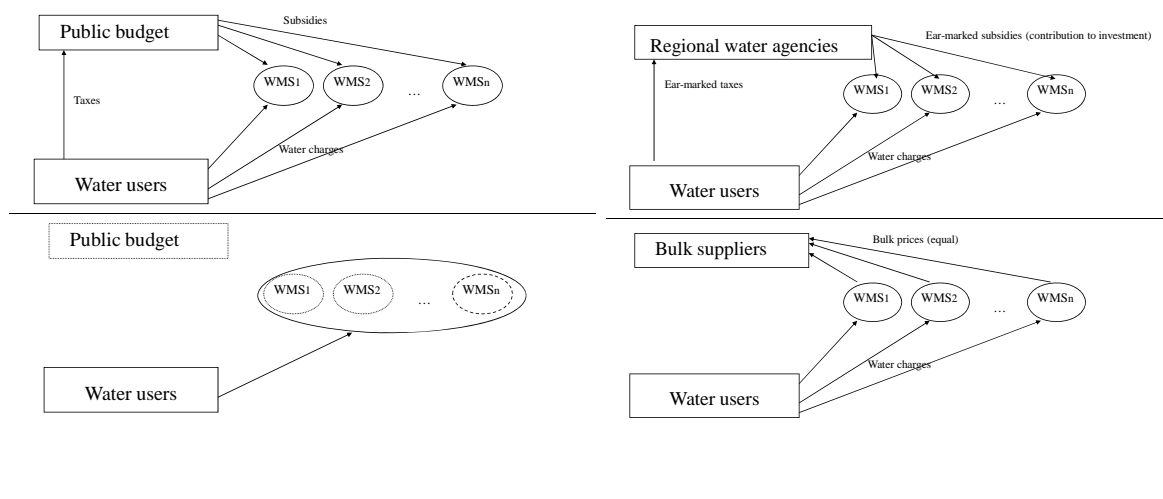
I meccanismi sono diversi da paese a paese. In alcuni casi, lo stato (o i soggetti pubblici locali) controllano istituzioni finanziarie che forniscono linee di credito specializzate (es. mutui a lunghissimo termine), le quali fungono da intermediari tra le gestioni e il mercato dei capitali, operando con garanzia pubblica e potendo quindi far riferimento al tasso di interesse dei titoli pubblici. Questo è il caso dell'olandese Waterschapbank, delle Sparkassen tedesche. Un caso ancora più interessante è quello del Portogallo, dove opera una holding pubblica, Aguas de Portugal, che è in pratica l'unico interlocutore del mercato dei capitali – anche rappresentato da istituzioni finanziarie pubbliche internazionali come la BEI – ma non si limita a fornire prestiti: essa fornisce garanzie, linee di credito e capitale di rischio entrando in molteplici forme di partenariato con i gestori locali.

In altri casi, il meccanismo che opera è di tipo mutualistico. Vengono cioè costituite delle agenzie finanziarie che a vario titolo erogano finanziamenti alle gestioni, coprendone l'onere con forme di tassazione earmarked (caso francese) o erogano finanziamenti a condizioni agevolate in una logica di rotazione (Usa).

Il caso francese si basa sul prelievo da parte delle sei Agences de l'eau di una serie di tasse (sui prelievi, sugli scarichi etc) che vanno a costituire un budget di spesa che le Agences utilizzano per erogare contributi selettivi alle autorità locali che effettuano investimenti. Il meccanismo non grava sulla finanza pubblica, essendo i flussi economici tutti interni al settore idrico; ma in pratica operano in una logica fiscale, e

dunque con un costo del capitale pari a zero. Il meccanismo copre una fetta importante della spesa per investimenti e soprattutto dei nuovi investimenti, con particolare riferimento alla depurazione.

Figura 10 - Struttura dei flussi finanziari a disposizione del servizio idrico



Nel caso americano, invece, a livello di stato operano i fondi rotativi statali (State-revolving funds), che finanziano con prestiti a lunghissima scadenza e tasso agevolato le gestioni locali. I flussi di cassa derivanti dal lento rientro di questi finanziamenti viene utilizzato, appunto in una logica rotativa, per finanziare a turno le diverse gestioni. Il meccanismo opera con un tasso di interesse molto basso, consentito dal fatto che le gestioni hanno in effetti la possibilità di trasferire automaticamente in tariffa i costi una volta approvati.

In una logica simile operano le Stadtwerke tedesche: questa volta il principio mutualistico non interessa diverse gestioni idriche in realtà territoriali diverse, ma diversi servizi pubblici gestiti nel medesimo ambito territoriale. La logica multiutility permette al gestore di esercitare un controllo integrato sui flussi di cassa generati dall'ammortamento delle diverse infrastrutture (acqua, gas, elettricità etc) utilizzandole a turno per autofinanziare gli investimenti.

Nella Figura 10 troviamo schematizzati i principali sistemi utilizzati per ripartire il costo dei servizi alla scala territoriale. Nello schema in alto a sinistra viene descritto il meccanismo che potremmo definire "classico": gli ambiti territoriali sono isolati e autosufficienti, ma interviene con finalità perequative la fiscalità generale, che assorbe una certa frazione del costo totale. In Spagna e Portogallo prima delle riforme (ma analogamente in Italia) questo secondo canale copriva pressoché per intero la spesa per investimenti, soprattutto in grandi opere di adduzione e impianti di depurazione. Sebbene fortemente ridimensionato, questo schema non viene abbandonato del tutto, e in tutti i paesi possono esservi alcuni casi in cui la finanza pubblica interviene tuttora. Una tendenza innovativa interessante, come si è detto, è quella che vede la fiscalità generale intervenire più come garante e assicuratore di ultima istanza che come finanziatore diretto.

Lo schema in basso a sinistra è quello adottato in Inghilterra e, in modo meno rigido, in Portogallo (e in Italia): il canale della fiscalità viene sostituito dal principio di copertura integrale dei costi, ma gli ambiti territoriali di gestione (e tariffazione) vengono notevolmente allargati, permettendo una sussidiazione incrociata a livello territoriale. Presupposto di questo schema è che negli ambiti di gestione confluiscono sia aree con costi di gestione elevati (minore densità, infrastrutture ancora da completare) e aree con costi bassi o investimenti già ammortizzati. Il caso inglese applica questo modello strutturando il sistema in 10 ambiti territoriali maggiori (più una ventina di “water supply only” utilities). Meno radicale l’approccio italiano (90 unità territoriali) e portoghese (circa 200 unità di distribuzione al dettaglio e una ventina di unità a livello “alto”, competenti per grande adduzione e depurazione).

In alto a destra troviamo il modello francese: le gestioni rimangono frammentate e autosufficienti, e la fiscalità generale non interviene; al suo posto si costituiscono agenzie che operano a livello territoriale superiore (i 6 bacini idrografici nel caso francese, a fronte delle circa 12.000 gestioni) e si finanziano con strumenti di fiscalità speciale dedicata al settore idrico. Le “tasse sull’acqua” sono pagate da tutti, ma la spesa avviene con modalità selettive, lasciando eventualmente spazio anche a finalità di tipo perequativo.

Infine, in basso a destra troviamo lo schema più tipico nei paesi in cui la gestione della risorsa richiede la mobilitazione di ingenti investimenti per stoccaggio e grande adduzione. Tipicamente, in questo modello si identificano un livello “all’ingrosso”, responsabile di mettere la risorsa idrica a disposizione delle gestioni locali, con l’intervento decisivo dello stato e praticando un prezzo politico; i servizi locali, sgravati dalla parte più onerosa, realizzano e gestiscono con le proprie risorse la distribuzione e la fognatura, mentre i servizi all’ingrosso sono finanziati in parte dal prezzo pagato per acquistare la risorsa, ma in buona parte sono sussidiati dallo stato. Questo schema si ritrova in modo generalizzato in Spagna e in Portogallo, ma anche in Italia ne abbiamo alcuni esempi nelle Isole, in Romagna e nel caso dell’Acquedotto Pugliese (il quale peraltro gestisce entrambe le fasi in buona parte del territorio servito).

2.2.9 Una valutazione complessiva dei sistemi di regolazione

Nel cap. 1 abbiamo evidenziato le principali problematiche regolatorie che caratterizzano il servizio idrico e i più tipici temi critici che caratterizzano i diversi modelli. Si è sostenuto in particolare che queste criticità affondano in ultima analisi le loro radici nell’esigenza di mantenere una certa flessibilità agli impegni degli operatori, al fine di garantire la sostenibilità economico-finanziaria della gestione. Questa flessibilità da un lato limita la possibilità di vincolare ex ante in modo troppo preciso la performance gestionale ed economica (regolazione tariffaria fixed-price, determinazione puntuale e cogente degli obiettivi qualitativi da raggiungere); dall’altro presta il fianco a innumerevoli distorsioni, fonte di potenziali rischi: dalla cattura del regolatore (asimmetria informativa) alla cattura del regolato (una volta che i costi fissi e affondati sono stati sostenuti). Una relazione non troppo antagonista tra regolatore e regolato, d’altra parte, è auspicabile ma apre il fianco ad altri rischi: collusione di entrambi (ai danni del consumatore o delle generazioni future), corruzione, enforcement benevolo e conciliante e quindi incentivi molto deboli all’efficienza.

I rimedi suggeriti dall’analisi teorica sono molteplici, anche se parziali e non risolutivi; possiamo distinguere strategie di tipo ex ante (relative al procedimento per la scelta del modello gestionale e del soggetto gestore, nonché alla formalizzazione degli impegni vincolanti) e di tipo ex post (relative al processo con cui

gli impegni formalizzati vengono concretamente definiti e legati alla remunerazione effettiva che il gestore ottiene).

In tutti i paesi esaminati, la situazione di partenza (inizio anni 90) era caratterizzata da livelli di formalizzazione molto bassi, notevole opacità nelle relazioni tra ente responsabile e gestore, criteri di remunerazione prevalentemente basati sul riconoscimento dei costi a consuntivo, relazioni fondamentalmente cooperative (addirittura codificate, nel diritto francese, nel concetto di *intuitu personae*), forte enfasi sull'auto-regolazione. Solo gli Usa avevano nel tempo sviluppato, almeno per le utility private, un sistema di regolazione abbastanza formalizzato e procedure aperte per la fissazione delle tariffe.

Questo schema ha garantito in molti casi se non altro la costituzione e il consolidamento di un sistema efficace sotto il profilo dei risultati, ma con livelli di efficienza discutibili e fortemente autoreferenziale.

L'assetto regolatorio di un determinato settore, come quello idrico, può essere valutato da più diversi punti di vista. Ai fini della nostra analisi, utilizziamo e adattiamo uno schema proposto da Ballance e Taylor, 2005, in base al quale il sistema di regolazione può essere valutato sulla base di 4 criteri:

- La performance del settore, sotto l'aspetto dell'efficacia
 - Capacità di soddisfare la domanda espressa dai consumatori
 - Capacità di soddisfare gli obblighi di servizio pubblico imposti al settore, sotto il profilo qualitativo, della garanzia del servizio universale, dell'inclusione sociale, della performance ambientale etc.
 - Capacità di sostenere economicamente e finanziariamente gli oneri economici
- L'efficienza
 - In senso produttivo: i costi di produzione devono essere il più vicini possibile a quelli minimi
 - In senso dinamico: il settore deve tendere a un miglioramento continuo dell'efficienza attraverso l'innovazione tecnologica
 - In senso allocativo: la capacità produttiva investita nel settore deve corrispondere ai livelli di domanda; occorre limitare tanto l'eccesso di offerta (capacità produttiva in eccesso) quanto le restrizioni di offerta; il rapporto capitale/lavoro deve essere quello che consente di minimizzare i costi totali
- La performance del sistema di regolazione
 - Legittimazione: livello di consenso che il sistema riscuote da parte dei vari stakeholder
 - Principio di trasparenza (accountability): il sistema di regolazione deve operare in modo trasparente e aperto allo scrutinio dell'opinione pubblica e degli interessati
 - Principio di equità: qualunque ne sia l'esito, il processo decisionale deve essere percepito come non arbitrario, equo e non distorto da interessi particolari
 - Solidità tecnica: qualunque ne sia l'esito, il processo decisionale deve essere fondato su una solida competenza tecnica e deve saper fare riferimento allo stato dell'arte delle conoscenze in materia tecnologica e scientifica
 - Il costo del sistema di regolazione: deve essere minimo, comprendendo sia il costo diretto (funzionamento delle autorità di regolazione), sia indiretto (costi che le imprese devono sostenere per ottemperare alla regolazione)
- Design istituzionale
 - Il sistema deve essere coerente con i meccanismi di funzionamento più generali dell'amministrazione pubblica di cui fa parte
 - Trade-off tra la speditezza decisionale e l'introduzione di contrappesi e garanzie istituzionali

- Certezza: il sistema deve garantire a tutti gli operatori un ragionevole margine di certezza circa i parametri fondamentali oggetto di scelta: es. tutela dei diritti acquisiti e delle legittime aspettative; fedeltà delle decisioni a principi generali stabili.

La Tabella 23 propone una valutazione di sintesi da noi effettuata sulla base di questi criteri, basata su elementi soggettivi, e pur consapevoli dell'obiettivo difficoltà di separare la valutazione dei risultati conseguiti dal sistema da quella relativa alla performance del sistema di regolazione. La valutazione che proponiamo, più che giudicare in modo avulso le diverse realtà, si propone soprattutto di evidenziare le principali criticità di ciascun modello e, di conseguenza, la capacità del sistema di regolazione di limitarle.

Tabella 23 – Una valutazione comparata dei sistemi di regolazione economica dei servizi idrici nei paesi esaminati

		Francia	Germania	Portogallo	Spagna	Usa	E&W
Performance	Consumatori	***	****	***	***	****	****
	OSP (amb, san)	***	****	**	**	****	***
	Sostenibilità finanziaria	***	****	***	**	***	**
Efficienza	Produttiva	***	**	**	**	***	****
	Allocativa	***	**	***	**	***	**
	Dinamica	***	***	***	**	**	***
Qualità regolazione	Legittimazione	**	****	***	**	****	***
	Accountability	***	**	***	*	***	****
	Equità	**			**	****	****
	Solidità	*	**	***		****	****
	Regulatory cost	**	**	***	*	**	***
Design istituzionale	Coerenza	**	***	***	**	****	***
	Speditezza	**	***	***	**	***	***
	Certezza	**	****	***	**	****	****

* - **** : valutazione (da scarso a ottimo)

Tra i vari paesi esaminati, quelli in cui vi sono stati i cambiamenti più significativi nell'assetto della regolazione economica sono certamente Inghilterra e Galles, Francia e Portogallo.

Il caso inglese è quello più radicale, ma per varie ragioni anche più difficilmente ripetibile. Si tratta forse dell'unico caso in cui l'assetto della regolazione deriva da un design istituzionale ricostruito dalle fondamenta, ispirandosi ai suggerimenti della teoria economica. Gli elementi di rottura con il passato introdotti dalla privatizzazione del 1989 sono molteplici, a cominciare dalla separazione dei ruoli tra regolazione (affidata alle autorità indipendenti) e gestione (costituita in regime di monopolio perpetuo e

affidata ad altrettante imprese poi privatizzate). Il design istituzionale si è poi perfezionato nel tempo soprattutto in virtù dell'apprendimento di tecniche regolatorie via via più efficaci, e del progressivo costituirsi di meccanismi di coordinamento tra le diverse fonti di regolazione.

Rispetto alla situazione di partenza, sembrano averne guadagnato sicuramente l'efficacia del servizio: il sistema ha sensibilmente migliorato i livelli qualitativi sotto ogni punto di vista. Il sistema di regolazione incentivante ha promosso, almeno nella prima fase, consistenti riduzioni nei costi operativi. Il sistema regolatorio gode di una forte e crescente legittimazione, e può senz'altro essere valutato positivamente sotto il profilo della trasparenza, dell'accountability, della prevedibilità dei comportamenti, della partecipazione. Qualche dubbio può invece manifestarsi in merito alla sostenibilità a lungo termine, fatto del resto testimoniato dalle crescenti difficoltà esibite dall'industria a fronte dell'esigenza di finanziare il rinnovo delle infrastrutture. Il "gioco regolatorio" che si presenta ad ogni price review quinquennale, infatti, rischia di lasciare in ombra le esigenze dell'unico attore che manca intorno al tavolo del Forum quadripartito, ossia le generazioni future. Altri osservatori hanno sottolineato il rischio che, dopo gli incrementi di efficienza della fase iniziale, il sistema rischi di assestarsi su un livello che permetterà a regime alle imprese e all'autorità di assestarsi su un "quieto vivere" rappresentato dai riferimenti parametrici adottati da Ofwat: quanto più questi si affinano, infatti, tanto più finiranno per essere una sorta di riferimento obbligato che tutti seguiranno, scoraggiando innovazioni più radicali.

In Francia, le principali innovazioni sono state stimolate soprattutto in reazione agli scandali per corruzione. La strada che il sistema ha avviato, non senza resistenze da parte dello status quo, è quella della proceduralizzazione del processo decisionale. I comuni mantengono sostanzialmente gli stessi gradi di discrezionalità, ma sono obbligati ad agire, per così dire, sotto i riflettori, e a fornire motivazioni delle scelte adottate. E' pur vero che di queste scelte i comuni rispondono solo politicamente e, per così dire, ex ante (rispondono cioè del processo decisionale, ma non dei risultati raggiunti, anche perché sono ancora molto deboli i meccanismi di benchmarking e di valutazione ex post. Molto più timidi sono stati i passi verso una maggiore dialettica tra enti locali e operatori. La valutazione dei risultati è ancora, fondamentalmente, autoreferenziale; i tentativi di introdurre sistemi di valutazione oggettivi e pubblici si sono arenati sulla definizione di un'enorme quantità di indicatori, mentre tutte le proposte di istituire organismi indipendenti responsabili almeno dell'analisi comparata sono andati frustrati, anche per l'evidente resistenza passiva operata dall'industria, ma anche dagli enti locali e quanti hanno cristallizzato posizioni di rendita intorno allo status quo.

Il Portogallo, dal canto suo, ha attuato in tempi piuttosto rapidi una riforma di vasta portata, la cui principale forza trainante è stata rappresentata dall'esigenza indilazionabile di modernizzare l'industria, approfittando dei cospicui fondi messi a disposizione dall'Ue. Il sistema è sicuramente molto sofisticato sul piano finanziario, estremamente flessibile, e ha dimostrato una notevole capacità di mobilitare risorse e investire nel miglioramento dei servizi. Il sistema di regolazione costituisce un peculiare cocktail di elementi tradizionali (gestioni pubbliche dirette, gestioni delegate con contratti molto aperti, gare assai poco competitive e "mordenti" sul piano dell'incentivo – con il ruolo strategico giocato dalla holding statale, Aguas de Portugal. Il sistema di regolazione mutua alcuni aspetti da quello inglese, anche se gli manca quell'elemento fondamentale rappresentato da un reale conflitto di interessi tra regolatore e regolato. Si tratta sicuramente di un'esperienza di successo, che tuttavia andrà valutata meglio quando il sistema sarà giocoforza costretto ad abbandonare la finanza pubblica per dimostrare sul mercato la propria reale autosufficienza nel lungo periodo. Finora esso ha potuto funzionare relativamente bene e con un discreto consenso politico e popolare anche perché gli incrementi tariffari sono stati molto inferiori a quanto sarebbe stato teoricamente necessario in assenza di contributi pubblici (europei) agli investimenti.

In Spagna, il percorso è stato simile, anche se con un percorso evolutivo meno radicalmente innovativo. La tendenza più evidente è quella verso una generalizzata espansione del modello della gestione delegata

affidata a imprese sempre più spesso di natura privata; se in numerosi casi queste sono le eredi di quelle che, sopravvissute alla pubblicizzazione, avevano avviato i servizi nel XIX secolo, la novità è rappresentata dalla rapida diffusione di un modello di affidamento in concessione che molti aspetti ha in comune con il caso francese. Contratti generici e frequentemente rinegoziati, garanzia del recupero dei costi sostenuti, competizione scarsa se non assente, investimenti concordati e realizzati il più delle volte con il concorso pubblico o in virtù di politiche tariffarie e concessorie molto accomodanti sono tutte caratteristiche che avvicinano i due sistemi. Nel caso spagnolo si può aggiungere una (tenue) regolazione tariffaria operata dalle Commissioni regionali prezzi, le quali svolgono tuttavia un ruolo soprattutto “notarile” ed operano senza un mandato definito in modo troppo esplicito, che permette loro di svolgere la loro funzione anche in modo “politico”, non diversamente da quanto faceva in Italia il Cip. Se la Francia ha conosciuto anche la parte malata di questo modello, ed è corsa ai ripari con la legge Sapin, la Spagna si trova ancora nella fase in cui la priorità era costituita dall’efficacia nella modernizzazione del servizio e nella capacità di intercettare con successo i finanziamenti europei. Anche qui, come in Portogallo, la vera prova di tenuta del sistema avverrà quando il sistema sarà messo alla prova dell’autosufficienza, stretto tra la necessità di generare flussi di cassa sufficienti a sostenere gli investimenti e la resistenza politica all’aumento delle tariffe.

Germania e Usa sono i paesi in cui il sistema di regolazione è cambiato meno (il che potrebbe essere considerato, indirettamente, come un indicatore di successo del sistema).

Le principali innovazioni nel caso tedesco sono legate soprattutto alla necessità di organizzare il servizio nei Laender orientali, ereditando gli enti gestori dipendenti dallo stato dell’epoca sovietica, traghettandoli verso modalità organizzative analoghe a quelle dei Laender occidentali; e, per riflesso, a una maggiore apertura verso forme di collaborazione con il privato, facilitate anche dalla progressiva evoluzione delle utility energetiche. Con questa evoluzione, il modello fondato sulle Stadtwerke, sulla regolazione economica spiccatamente locale, sulla responsabilizzazione degli enti locali imposta con un credibile enforcement della legislazione sanitaria e ambientale continua a rappresentare la base del sistema. Il privato interviene, ma sempre in modo circoscritto e subordinato, quasi mai assumendosi in proprio dei rischi (se non in relazione a specifici interventi o impianti). Il sistema si è rivelato finora molto efficace riguardo alla capacità di investire e far fronte alle esigenze di ammodernamento; da un altro lato, ha mostrato alcune patologie soprattutto in relazione ai costi eccessivi, alla tendenza a sovra-investire e ad auto-imporsi standard inutilmente elevati (gold plating).

Il caso Usa sembra più sofisticato sotto il profilo della regolazione economica. Lo schema garantisce la copertura dei costi, ma incoraggia i gestori a non richiedere revisioni tariffarie a meno che non risulti strettamente necessario – dalle revisioni potrebbero infatti risultare anche decisioni inattese e sgradite in merito all’esigenza di ridurre i costi operativi. L’enforcement credibile della regolazione qualitativa rappresenta uno stimolo efficace a garantire la performance in termini di efficacia; qualche dubbio, anche in questo caso, può sorgere in relazione alla sostenibilità a lungo termine, essendo gli incentivi a mantenere il valore della rete deboli. Da sottolineare il fatto che il capitale per l’industria idrica proviene in larga parte da circuiti pubblici (indebitamento pubblico locale, fondi rotativi statali), permettendo di limitarne il costo e garantire una migliore capacità di far fronte alle esigenze di rimpiazzo senza incrementi tariffari eccessivi.

In molti tra i paesi esaminati, un tassello fondamentale è rappresentato dalla trasparenza del processo regolatorio. I rischi potenziali di cattura e corruzione, ineliminabili dovunque la decisione pubblica possieda spazi di discrezionalità, sono stati limitati insistendo il più possibile sull’attribuzione di responsabilità ai decisori e sulla ricerca di meccanismi, se non partecipati, almeno aperti allo scrutinio dell’opinione pubblica e degli operatori.

3 Organizzazione, regolazione e criticità del servizio idrico in Italia

3.1 Il sistema dei servizi idrici in Italia

La riforma dei servizi idrici avviata dalla l.36/94 aveva l'ambizione di ristrutturare in modo radicale il settore, partendo da una situazione – comune con quella di molti altri paesi europei – di grande inadeguatezza e fragilità.

Il lento adeguamento del sistema agli standard europei si era affidato soprattutto alla realizzazione di infrastrutture pianificate dallo stato e dalle regioni avvalendosi di diversi strumenti (piano regolatore generale degli acquedotti; piano di risanamento delle acque) il cui finanziamento era interamente a carico della fiscalità generale.

Gli indicatori strutturali prima della riforma mostravano un settore che, nonostante i molti progressi compiuti nell'arco di un trentennio, mostrava ancora vistose carenze: connessione ancora incompleta, soprattutto per fognatura e depurazione; livelli di erogazione del servizio insufficienti, con forniture insufficienti per lunghi periodi dell'anno in molte aree; livelli qualitativi insufficienti, con difficoltà evidenti di tenere il passo con le normative europee in campo sanitario e ambientale. La gestione comunale mostrava grande difficoltà (e scarso interesse) a una gestione attenta alla conservazione del capitale investito, e più orientata semmai a ridurre al minimo i costi correnti. Le tariffe coprivano a stento i costi operativi. In questa situazione, il deperimento delle reti già a pochi anni dalla realizzazione era evidente; l'aumento delle perdite di distribuzione, spesso richiamato, non era che uno dei tanti indicatori che, concordemente, mostravano il crescente degrado del sistema e l'insostenibilità del modello tradizionale.

A una situazione già di per sé critica, ma facilitata fino a quel momento da una dotazione naturale più che adeguata, si sommano in quella fase i primi segni di vulnerabilità del sistema (soprattutto con riferimento alle acque sotterranee), ma anche la difficoltà di far fronte a una domanda qualitativamente crescente sotto la spinta della legislazione europea tanto in campo sanitario quanto ambientale. Nel frattempo, la crisi della finanza pubblica, per ragioni strutturali ma anche contingenti (siamo negli anni in cui l'Italia rischiò seriamente la bancarotta, uscendo dal sistema monetario europeo ed essendo costretta ad avviare un impegnativo e doloroso programma di risanamento. Di questo improvviso inaridirsi della finanza pubblica tradizionale i servizi idrici furono tra i primi a fare le spese, come testimoniato dalla spettacolare riduzione degli investimenti.

La tabella 24 riassume i principali atti della strategia adottata dalla l.36.

Tabella 24 – Le principali trasformazioni indotte dalla riforma dei servizi idrici in Italia

Prima della riforma	Dopo la riforma
Responsabilità in capo ai comuni, con facoltà di associarsi volontariamente in consorzi	Responsabilità in capo ai comuni associati obbligatoriamente all'interno di ambiti territoriali ottimali
Circa 13,500 gestioni tra acquedotto e fognatura	Circa 90 gestioni del "servizio idrico integrato"
Prevalenza di gestioni pubbliche dirette, in economia o attraverso aziende municipalizzate o consortili	Gestione organizzata in modo industriale, con obbligo per i comuni di delegarla ad entità costituite secondo modelli imprenditoriali ai sensi della legge
Investimenti programmati dalla pianificazione regionale e nazionale, finanziati attraverso il bilancio pubblico	Investimenti autofinanziati a carico delle tariffe, programmati dal piano di ambito e sottoscritti dal gestore
Responsabilità per gli investimenti disgiunta da quella gestionale	Responsabilità integrata per investimenti e gestione
Rischi economici a carico della finanza pubblica	Rischi economici a carico della gestione

Neppure è il caso di ripercorrere qui, se non per sommi capi, i principali indicatori strutturali del settore, che possono essere ricavati, ad esempio, dall'approfondita analisi svolta annualmente da Anea e Utilitatis con il BlueBook, dal Comitato di vigilanza sulle risorse idriche nelle sue relazioni annuali, nei numerosi studi indipendenti condotti da centri di ricerca e istituti di credito.

Quello che ci preme osservare, piuttosto, è che a distanza di 15 anni dalla sua approvazione la riforma ha raggiunto solo in parte gli obiettivi che si era prefissata.

L'ultima rilevazione Istat risale purtroppo al 1999. Un confronto con le due rilevazioni precedenti (1975 e 1987) mostra un incremento abbastanza significativo delle quantità di acqua prelevate e della popolazione connessa alla rete. Migliorano gli indicatori relativi al soddisfacimento della domanda. Si incrementano anche i tassi di connessione alla fognatura.

Ma nonostante questi leggeri progressi, la situazione del 1999 era ancora ben lontana dall'essere soddisfacente, soprattutto al Sud e nelle Isole. Il 18% della popolazione italiana (ma il 30% di quella meridionale, e ben il 57% di quella delle isole) lamentava ancora erogazioni insufficienti. Il servizio di fognatura è presente praticamente in tutti i comuni, ma i livelli di copertura sono largamente insufficienti, così come i livelli di depurazione. Solo il 27% della popolazione equivalente riceve un trattamento completo.

A fronte di questa situazione, dopo la lunga gestazione istituzionale, il nuovo sistema ha messo in cantiere una mole consistente di interventi, ma il passaggio dalle parole ai fatti si è rivelato presto molto più difficile.

Tabella 25 – Modalità di affidamento del servizio idrico integrato e principali operatori (milioni di abitanti serviti)

	Diretti a Spa quotata	Partner in PPPi	Gara	In house		Totale
Acea	3,6	4,2	0,5			8,3
Hera	2,7					2,7
Enia	1,1		0,2			1,3
Iride	0,9	0,8	1,2			2,9
Altri privati	0,3	2,5	0,8			3,6
Acq. Pugliese				4,0		4,0
SMAT				2,2		2,2
Amiacque				1,7		1,7
Abbanoa				1,6		1,6
MM				1,3		1,3
GardaUno				1,1		1,1
Uniacque				1,0		1,0
SII Salerno				0,8		0,8
Alto Trevigiano				0,8		0,8
Acque Veronesi				0,7		0,7
Cosenza Acque				0,7		0,7
Brianzacque				0,7		0,7
Acq. Lucano				0,6		0,6
Acque Reggine				0,6		0,6
Gaia				0,5		0,5
Etra				0,5		0,5
Acqua Novara				0,5		0,5
Altri in house				6,2		6,2
Totale	8,6	7,5	2,7	25,5		44,3

Fonte: nostra elaborazione su Canitano et al., 2008

Le modalità di affidamento si possono riassumere nei dati della Tabella 25 che riassume gli affidamenti fin qui completati. Un terzo abbondante delle gestioni (e della popolazione) è stato affidato a gestioni in house, ossia società pubbliche costituite ex novo sulle ceneri delle preesistenti gestioni consortili o in economia. Se questo dato si ritrova in modo abbastanza uniforme su tutto il territorio, abbastanza diverso è invece il regime di affidamento prescelto negli altri casi. La multiutility pubblica quotata domina al nord; la società mista con partner privato (PPP istituzionale) è prevalente al Centro, mentre al Sud si riscontra una maggior frequenza di concessioni a soggetti privati. Sia i partner privati delle società miste sia, in alcuni casi, gli aggiudicatari delle gare per la concessione al sud sono spesso imprese multiutility quotate, le quali si avviano anche per questa strada a diventare leader assolute del mercato italiano.

Complessivamente, estrapolando i dati degli ATO che hanno avviato il sistema a regime a tutto il territorio nazionale, il sistema ha programmato investimenti per 67 miliardi di € nei prossimi 30 anni, con una media di 38 €/ab/anno; circa il 45% è destinato alla distribuzione e circa il 54% a fognatura e depurazione. Si tratta di un volume di spesa annua corrispondente a circa lo 0,15% del PIL.

Questo programma di investimenti, in sostanza, è quanto risulta dalle proiezioni effettuate dai piani di ambito, considerando il livello di spesa che può essere finanziato rimanendo entro il tetto massimo degli incrementi tariffari attualmente permessi. Si tratta di un ammontare cospicuo, che tuttavia, secondo stime del Coviri, rappresenta solo una piccola parte di quanto necessario. Un confronto con il fabbisogno medio di investimenti previsto negli altri paesi mostra ad esempio un valore di spesa annua in rapporto al PIL di 0,35 – 1,20% per i paesi ad alto reddito), dello 0,54 – 2,60% per i paesi a medio reddito e dello 0,70 – 6,30% per i paesi a basso reddito. Un confronto della spesa annua pro capite corretta per la parità del potere d'acquisto porta a un valore di 33 €/ab. per l'Italia, 80 €/ab per Inghilterra e Galles, e ben 72-114 €/ab per gli Usa.

L'indagine effettuata dal Coviri e riferita al 2007, peraltro, mostra che questo piano complessivo, già insufficiente, è stato realizzato solo in piccola parte. Complessivamente, nei 42 ATO esaminati (corrispondenti a circa 30 milioni di abitanti) a fronte di 4,4 miliardi di € di investimenti previsti nei primi anni solo 2,1 miliardi sono stati effettivamente realizzati (49%). Il tasso di realizzazione è molto variabile da un ATO all'altro, con valori che oscillano tra 0 e 121%. Questo dato abbastanza preoccupante potrebbe dipendere da molti fattori: tipologia di affidamento, qualità dei rapporti tra ATO e gestore (maggiore o minore conflittualità nella rinegoziazione), qualità del piano d'ambito su cui si basava l'affidamento iniziale. I dati pubblicati nella relazione del Coviri autorizzano solo alcune elaborazioni molto provvisorie e parziali, su cui peraltro vale la pena di soffermarsi.

Non sembra sussistere una correlazione con la tipologia di affidamento: tassi di realizzazione alti e bassi si ritrovano tanto nelle gestioni in house quanto in quelle affidate a soggetti industriali, siano essi multiutility quotate, società miste (mancano invece nel campione tutti i casi di affidamento in concessione con gara).

Potrebbe essere invece interessante correlare il tasso di realizzazione con la qualità del piano d'ambito, cosa che peraltro esula dagli scopi del presente lavoro. Gli Ato hanno provveduto alla ricognizione dell'esistente e all'elaborazione dei piani a volte utilizzando direttamente le proprie strutture, a volte affidando l'incarico al gestore incumbent (in genere un'azienda pubblica), altre volte ancora ricorrendo a consulenti indipendenti. Vi è evidenza di una notevole difformità di esiti: in alcuni casi i piani contengono soprattutto elenchi di opere da realizzare, in altri lasciano maggiore autonomia decisionale al gestore; in alcuni casi prevedono in modo molto puntuale gli adempimenti, in altri si limitano a indicare solo obiettivi più generali.

Una correlazione abbastanza evidente si riscontra invece tra l'entità dello scostamento e la rinegoziazione. In tutti i casi in cui è avvenuta una revisione del piano iniziale, sono stati previsti costi operativi maggiori, investimenti inferiori e tariffe maggiori rispetto al piano iniziale.

Un altro dato interessante contenuto nella relazione del Coviri riguarda le fonti di finanziamento previste ed effettivamente utilizzate. Rispetto alle previsioni, diminuisce in modo significativo il ricorso al debito, mentre aumenta il peso della componente pubblica (sotto forma di sussidi o di conferimenti di capitale proprio). Diminuisce significativamente, sebbene rimanga ancora la voce principale, l'autofinanziamento generato dai flussi di cassa liberi. Complessivamente, questi dati evidenziano una certa difficoltà da parte del sistema di gestione dei servizi idrici a rivolgersi al mercato dei capitali.

Tabella 26 – Disponibilità ad investire nel settore idrico da parte degli operatori finanziari internazionali

Criterio	BUL	CZ	HUN	POL	ROM	FRA	GER	ITA	SPA	UK
Rischio operativo	8,00	4,30	4,00	4,00	7,50	2,70	2,70	6,30	4,00	2,30
Tariffe	8,00	3,70	3,70	5,00	6,50	3,70	3,30	6,50	4,70	5,00
Profittabilità	8,00	3,30	4,00	4,70	7,00	3,30	3,70	6,50	4,30	6,30
Concorrenza	4,00	4,70	4,70	5,00	4,00	4,70	4,70	4,50	4,30	2,00
Rischio regolatorio	8,00	5,30	6,00	6,30	8,50	3,30	3,30	6,00	3,30	5,30
Rischio municipale	9,00	4,30	5,00	5,00	8,70	3,30	3,00	6,30	4,00	1,00
Impegno politico	5,00	4,30	4,70	5,70	5,30	4,70	7,00	4,30	5,00	2,80
Instabilità	8,00	3,70	3,70	4,70	7,70	3,70	3,70	3,00	3,70	2,80
Società civile	7,00	4,70	4,70	5,70	7,50	3,30	3,70	4,80	5,00	1,80
Interesse per il Paese	6,30	1,70	1,70	2,30	6,30	1,30	1,25	1,30	1,25	2,50
Totale	71,3	40,0	42,2	48,4	69,0	34,0	36,4	49,5	39,6	31,8
Ranking	10	4	6	7	9	2	3	8	4	1

Fonte: Pricewaterhouse&Coopers et al., 2004

Questa difficoltà viene ulteriormente confermata da altri studi, come l'indagine svolta nell'ambito del progetto EU MEIF all'inizio del decennio. La Tabella 26 presenta i risultati di un'indagine effettuata intervistando operatori finanziari e imprese del settore, cui veniva richiesto di assegnare un punteggio crescente ai vari paesi secondo una serie di criteri (i valori più alti indicano minore propensione a investire e/o maggiore rischio percepito). Come si può vedere, l'Italia risulta ottava nelle percezioni degli operatori, precedendo solo Bulgaria e Romania. I fattori più critici risultano essere l'incertezza della remunerazione derivante dal comportamento imprevedibile del regolatore, dalla difficoltà di adeguare le tariffe, dai rischi operativi connessi con piani d'ambito di dubbia affidabilità.

Valutazioni dello stesso tenore sono state presentate in numerosi studi indipendenti, come quello di Anwandter e Rubino (2007) e dalla Banca d'Italia (2008).

Dal canto suo, l'analisi dei bilanci aziendali effettuata da Utilitatis (2008) evidenzia una situazione di fragilità, nonostante che i livelli di investimento siano ancora largamente insufficienti, a testimonianza di una notevole difficoltà del sistema ad evolvere verso una struttura economicamente e finanziariamente equilibrata. La situazione è peraltro notevolmente differenziata in funzione delle dimensioni degli operatori – fattore che spesso risulta correlato anche con altri aspetti strutturali, essendo le imprese maggiori quotate in borsa ed operanti in una logica multiutility, mentre le piccole e medie aziende sono più frequentemente quelle costituite attraverso i processi di affidamento in-house.

Le imprese maggiori sembrano possedere una situazione finanziariamente più solida, con un rendimento degli investimenti abbastanza soddisfacente rispetto ai parametri di mercato e una copertura bilanciata dell'attivo patrimoniale. Viceversa, i livelli di indebitamento – e soprattutto quelli di indebitamento a breve termine – crescono in modo preoccupante per le imprese della fascia intermedia. Questa differenza potrebbe essere interpretata sostenendo che le imprese multiutility riescono a trasferire al settore idrico i benefici derivanti dalla maggiore capacità di produrre reddito e flussi di cassa, mentre le imprese che operano solo nel comparto idrico incontrano difficoltà maggiori che le costringono a ricorrere alla leva del debito in misura maggiore. Le imprese più piccole sembrano apparentemente più equilibrate, ma il basso o nullo rendimento sul capitale investito mostra che, al contrario, esse si trovano in una situazione di grande precarietà che impedisce loro di avviare piani di investimento più ambiziosi.

Tabella 27 – Indicatori economici e finanziari di un campione di imprese

	Liquidity	Structure	D/E	Independence	ROI	ROE
Top	1,38	1,06	0,46	37,96	3,46	3,10
Large	1,04	0,87	0,79	30,53	3,12	2,07
Mid-large	0,83	0,62	1,19	22,67	2,17	3,12
Mid-small	1,04	0,86	0,46	34,26	0,45	0,47
Small	1,02	0,89	0,16	63,66	-2,09	-3,36
Sample	1,11	0,9	0,63	33,31	2,78	2,39

Fonte: Utilitatis, 2008

Visti da un'altra prospettiva, questi dati descrivono un settore in sofferenza, con una capacità di autofinanziamento assai limitata, che per il momento riesce a sostenere la situazione o grazie alla capacità di autofinanziamento generale dei gruppi multiutility di cui fanno parte, o grazie a livelli di indebitamento crescenti (peraltro non consentiti alle imprese più piccole, dove presumibilmente contano anche le resistenze del soggetto economico pubblico a consentire livelli tariffari adeguati ad avviare il processo di accumulazione).

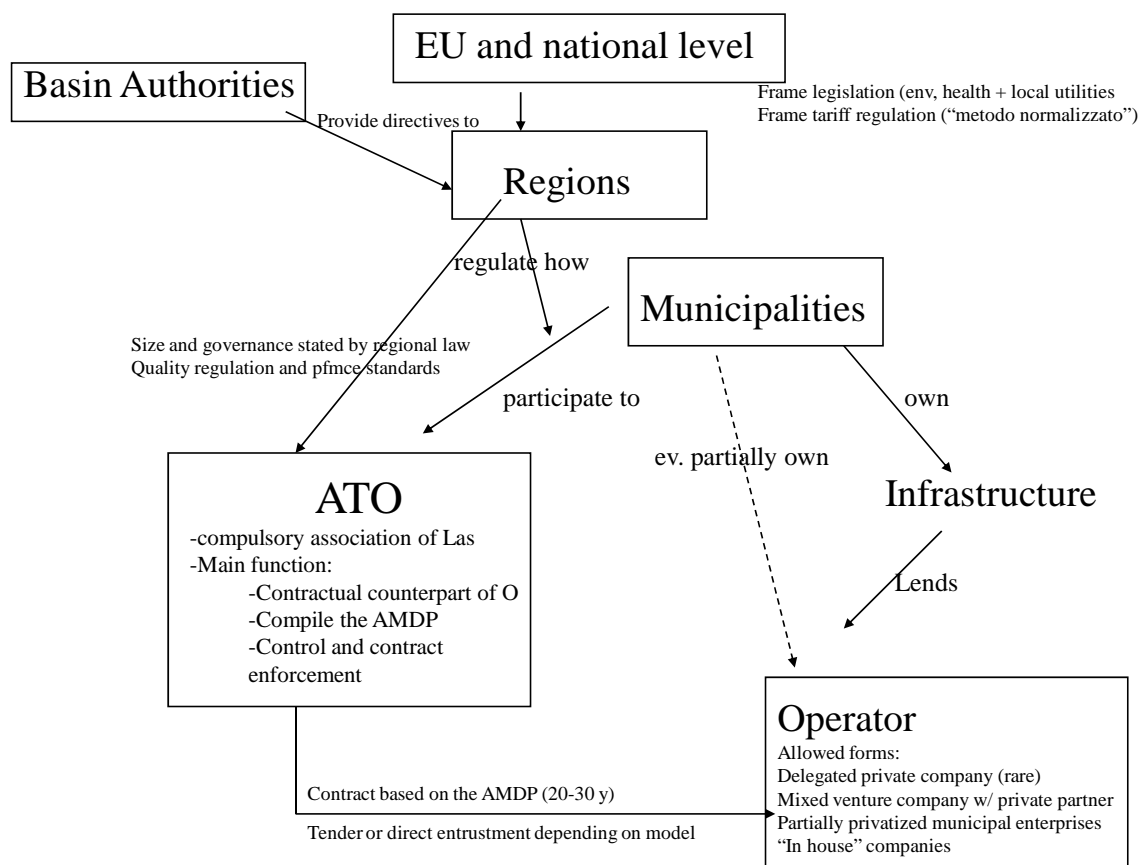
Un'analisi più approfondita, condotta su singoli casi di studio, mette in luce ulteriori elementi di debolezza, in linea del resto con le ipotesi sviluppate dalla teoria. Molte aziende, soprattutto piccole e controllate direttamente dagli enti locali, mostrano strutture del conto economico appesantite dalla presenza di voci di costo che corrispondono a trasferimenti diretti o indiretti verso gli enti locali (canoni di concessione, presa in carico di costi di pertinenza del bilancio comunale, ammortamenti corrispondenti alla patrimonializzazione delle concessioni), che quindi sottraggono alle aziende risorse da destinare agli investimenti.

Un'analisi diacronica di questi dati, inoltre, mostra un progressivo deterioramento negli ultimi anni, per tutte le aziende, a ulteriore conferma delle debolezze appena evidenziate.

3.2 Il modello organizzativo del servizio idrico integrato

Il modello organizzativo previsto dalla l.36 si basa su uno schema che può essere sintetizzato nella Figura 11.

Figura 11 - Lo schema organizzativo del servizio idrico integrato previsto dalla l.36/94



In breve, le caratteristiche fondamentali possono essere così riassunte:

- **Titolarità del servizio:** è in capo agli enti locali, associati all'interno degli ATO. La titolarità sottintende il potere di decidere chi può o deve essere allacciato al servizio, determinarne i principali aspetti qualitativi, l'estensione territoriale, le scelte infrastrutturali, le modalità di finanziamento. Essa si esercita nel quadro di un insieme di vincoli generati dalle norme nazionali e dalla pianificazione regionale; tali vincoli riguardano, sotto l'aspetto qualitativo in particolare i parametri minimi di qualità del servizio, le risorse idriche utilizzabili, le modalità di restituzione delle acque reflue; sotto l'aspetto economico, le forme ammesse di affidamento, gli obblighi di copertura finanziaria e rendicontazione, la fissazione delle tariffe
- **Gestione del servizio:** viene affidata a un soggetto indipendente, secondo le modalità previste dalla legge. Tali modalità hanno conosciuto significative modifiche nel corso dell'ultimo quindicennio: da uno schema che assicurava pari dignità alle diverse forme gestionali, purché caratterizzate in senso

industriale, si tende a passare, in particolare con il Dlgs 152/06 e con la Finanziaria 2008, a uno schema che, pur mantenendo la pari dignità delle varie forme organizzative (concessione a privati, società mista, impresa pubblica), subordina la scelta a un procedimento ad evidenza pubblica. In ogni caso, tra il soggetto gestore e gli enti locali vige una convenzione che disciplina obblighi e diritti, e che rappresenta la principale fonte di disciplina delle modalità di erogazione del servizio e gestione del sistema. La convenzione precisa tra l'altro gli impegni di investimento e la dinamica futura delle tariffe

- **Regolazione:** viene affidata a una pluralità di fonti di tipo normativo, pianificatorio, contrattuale e giurisdizionale. Risultano invece pressoché assenti funzioni di regolazione discrezionale, se non per alcune attività di *soft regulation* che la legge attribuisce alla competenza del Coviri. Alcune Regioni hanno istituito a loro volta delle autorità di regolazione, sempre con compiti soprattutto di *soft regulation*.

Tabella 28 – Struttura del sistema di regolazione economica in Italia

Fonti di regolazione	Funzioni	Soggetto competente
Normativa	Contabilità regolatoria Livelli di servizio Modalità ammesse per l'affidamento	Ue / Stato / Regioni
Pianificazione	Obiettivi di tutela dei corpi idrici Individuazione delle risorse destinate all'approvvigionamento	Autorità di distretto idrografico Regioni
Contratto	Disciplinare modalità di fornitura del servizio Definire impegni del gestore Definire tariffa e ricavi	ATO
Giurisdizionale	Assicurare che ATO operi nel rispetto della legge Risolvere eventuali dispute	Magistratura amministrativa
Regolazione discrezionale	Soft regulation (raccolta ed elaborazione di dati comparati, con finalità soprattutto informative) Fissazione limiti di prezzo nella fase transitoria Reporting al Parlamento e opinione pubblica Istruzione atti di competenza statale o regionale Supporto alla legislazione Supporto agli ATO Espressione di pareri (es. ex art. 23bis l 133/08)	Coviri NARS Autorità istituite da Regioni

In apparenza, dunque, la l.36 adotta un modello di tipo delegato, imperniato sulla separazione funzionale tra titolarità e gestione e una regolazione incentrata sullo strumento del contratto. Oggetto dell'affidamento è il servizio idrico integrato (acquedotto, fognatura e depurazione), comprensivo degli investimenti. Il contratto di servizio rappresenta la principale fonte di obbligazioni per il gestore; esso specifica gli investimenti da effettuare e prevede la dinamica tariffaria, a partire dalle ipotesi contenute nel piano d'ambito.

In realtà, dietro questa apparente uniformità, si possono riconoscere tutte e tre le tipologie di modelli cui si è fatto riferimento nella parte I (gestione delegata, monopolio privatizzato e regolato, gestione pubblica diretta), sebbene con peculiari specificità e contaminazioni.

Il modello della gestione delegata vera e propria è presente nella versione dell'affidamento in concessione affidata con gara e, con maggiore frequenza, nella variante della società mista con partner privato scelto attraverso gara. In entrambi i casi, poiché l'affidamento comprende anche gli investimenti, i tempi sono molto lunghi (30 anni e oltre). Il contratto è estremamente minuzioso, ma anche soggetto a frequenti rinegoziazioni. Praticamente tutti gli affidamenti sin qui effettuati sono stati modificati almeno una volta; oggetto di modifica sono stati i costi operativi rivisti al rialzo, le ipotesi di base del piano (volumi venduti), gli investimenti da effettuare, la tariffa di equilibrio.

Il modello del monopolio privatizzato si riscontra soprattutto nelle situazioni in cui una gestione precedentemente affidata a imprese pubbliche è stata successivamente trasformata attraverso la quotazione di parte del capitale e/o l'entrata di soci privati non industriali. Sono almeno due i motivi che ci spingono a collocare questo schema nella categoria del monopolio privatizzato e non in quella della gestione delegata. In primo luogo, molte di queste aziende sono anche proprietarie almeno di parte delle reti; in secondo luogo, sebbene almeno formalmente anche in questo caso l'affidamento abbia un termine dopo il quale si provvederà a una nuova gara, appare fortemente in dubbio che ciò introduca reali prospettive di concorrenza. Le imprese incumbent assumono pertanto una posizione dominante di fatto, che rende poco realistica la prospettiva di un avvicendamento.

Anche in questo caso i contratti sono stati oggetto di continue revisioni. A differenza del caso precedente, si riscontrano tuttavia contratti meno minuziosi, che lasciano in genere maggiori margini di autonomia decisionale agli operatori, ma anche precisano i loro impegni in modo molto più generico.

Il modello della gestione pubblica diretta è rappresentato essenzialmente dalle imprese in house, non essendo attualmente possibile in Italia una gestione attraverso strutture di diritto pubblico. Anche in questo caso vi è un contratto; tuttavia il controllo diretto che è implicito nel concetto di affidamento in house permette al soggetto pubblico di modificarne i contenuti con una certa libertà avvalendosi della supremazia gerarchica dell'ente locale sull'azienda. Nella quasi totalità dei casi, si tratta di contratti molto generici, che fissano impegni solo per un periodo piuttosto breve, e cui non corrisponde un effettivo enforcement.

Recenti lavori, quali quelli svolti da Utilitatis (2008) e dall'Anea (Canitano et al., 2007) hanno analizzato in modo comparato la struttura e le modalità di attuazione dei contratti di servizio nelle diverse realtà. Da questi studi si evince:

- Che i contratti rispecchiano in modo evidente quanto detto sopra; gli affidamenti a imprese pubbliche (sia nella variante in house che in quella della corporate privatization) presentano contenuti molto vaghi, mentre quelle ad imprese private sono molto più dettagliate, spingendo spesso i dettagli fino ad aspetti di tipo operativo
- Che la revisione contrattuale su base triennale è prevista, ma non disciplinata né a livello nazionale né a livello regionale

- Che pochissime convenzioni disciplinano le revisioni (cosa che, tra l'altro, suscita perplessità alla luce delle norme europee sui partenariati pubblico-privati, che ammettono la possibilità di una revisione dei termini pattuiti nella gara solo se esplicitamente previsto e se le modalità sono note)
- Che le revisioni interessano sempre l'intero piano fino alla scadenza. In altre parole, si affida il contratto con un piano che interessa l'intera durata del contratto, e lo stesso piano viene integralmente rinegoziato
- In tutti i casi si riscontrano differenze significative rispetto al background di partenza (volumi erogati, costi operativi)
- La maggior parte delle revisioni hanno comportato incrementi tariffari, con una significativa differenza tra le gestioni dirette, in cui l'incremento è assai modesto e talvolta negativo, e le gestioni affidate a gestori privati o a società miste, dove invece gli incrementi hanno raggiunto valori consistenti (20-30%), tranne che in un caso
- Si riscontra una notevole differenza tra investimenti pianificati e investimenti reali, con una diminuzione media superiore al 40%.

3.3 Le principali criticità dell'attuale sistema di regolazione

3.3.1 L'individuazione degli obblighi di servizio pubblico

Nel quadro istituzionale che si va delineando a livello europeo, l'elemento più importante che rileva ai fini dell'appartenenza di una determinata attività a quella dei servizi pubblici – meglio: servizi di interesse generale – è dato dalla volontà politica di assoggettare tale attività a degli "obblighi di servizio pubblico", ossia individuando determinate caratteristiche che l'attività in questione dovrebbe garantire.

E' solo la presenza di tali obblighi, e la verificata impossibilità di imporne semplicemente il rispetto a tutti gli operatori presenti sul mercato, che legittima da parte del soggetto pubblico un intervento in deroga ai principi generali (pari opportunità, libertà di stabilimento, divieto di aiuti di stato). In altre parole, la volontà politica di introdurre un qualche obbligo di servizio pubblico: (i) legittima il soggetto pubblico a introdurre norme erga omnes, ad es. per regolare la qualità del servizio o imporre determinati standard tecnologici; (ii) nel caso in cui ciò non sia fattibile, attribuisce tali obblighi a uno o più operatori; (iii) se e solo se l'onere economico connesso con tali obblighi possa pregiudicare la concorrenza con le imprese che non ne sono gravate, il soggetto pubblico può introdurre delle restrizioni alla concorrenza (ad es. riservando il monopolio al soggetto in questione) o pagando delle compensazioni.

Questo discorso è di fondamentale importanza per il settore idrico. Gli aspetti rilevanti per l'interesse generale sono in parte legati al concetto di servizio universale e di ottimale sviluppo della rete di infrastrutture in relazione alle politiche di sviluppo urbanistico; in parte fanno riferimento alla natura di servizio essenziale, per il quale si possono porre problemi di accessibilità sia in termini fisici che economici; in parte, infine, sono legati al tema delle esternalità ambientali e all'esigenza di assicurare che l'uso urbano

dell'acqua avvenga nel rispetto di principi e priorità definiti nel quadro di una più complessiva regolazione dell'uso delle risorse idriche a livello di bacino e della condivisione di tali risorse con gli altri usi.

Le fonti di OSP per il servizio idrico integrato, nell'attuale assetto, sono: (i) i decreti ministeriali che precisano gli standard minimi di qualità del servizio, anche in attuazione delle normative nazionali ed europee in materia di qualità dell'acqua potabile; (ii) la pianificazione ambientale e di bacino, a sua volta inquadrata nella legislazione ambientale settoriale; (iii) eventuali ulteriori disposizioni contenute nel piano di ATO.

Quanto alla copertura dei relativi oneri, la legge si limita a prescrivere che ad essi deve provvedere la tariffa del SII, il cui ricavo totale deve corrispondere ai costi totali. Spetta al MTN, adottato dal Ministero dell'ambiente su proposta del Coviri, la definizione dei costi ammissibili (cui deve corrispondere il ricavo delle tariffe) e la struttura della tariffa, che rileva al fine di determinare in concreto come l'onere complessivo viene ripartito tra i diversi utenti. I costi che non sono ammessi alla copertura tariffaria sono lasciati a carico della fiscalità.

La nostra analisi evidenzia una criticità che riguarda sia i contenuti sia l'assetto istituzionale.

La fonte (i) è stata finora utilizzata in modo molto limitato, se si esclude la ricca normativa, per lo più di fonte europea, che precisa gli standard di qualità dell'acqua potabile distribuita. I dm attuativi dell'art.4 della l.36 sono stati emanati quasi subito dopo l'approvazione della legge e da allora praticamente mai modificati. Essi sono estremamente vaghi quanto a prescrizioni tecniche, e non entrano in numerosi aspetti qualificanti, come ad esempio l'estensione del concetto di universale (chi ha il diritto ad essere allacciato e a quali condizioni), il perimetro dell'attività regolata (es. chi ha il dovere di allacciarsi al servizio, a quali obblighi devono sottostare gli utenti non allacciati; come individuare i "clienti idonei" cui spetta il diritto di provvedere autonomamente).

La fonte (ii), dal canto suo, evidenzia soprattutto un problema di difficile coordinamento con la regolazione economica. I piani di tutela – e in prospettiva i piani di gestione dei distretti idrografici che ne assorbiranno la funzione – dettano misure sia strutturali (adeguamenti impiantistici, nuovi e più severi standard da rispettare) sia non strutturali (es. misure di precauzione, oneri di tutela delle zone di captazione e di riserva, riduzione o rilocalizzazione dei punti di prelievo) che si traducono in oneri aggiuntivi per la gestione, senza che vi sia chiarezza sulle modalità con cui tali oneri vengono poi trasferiti in capo al gestore ed entrano nel capitolato di affidamento del servizio. Mancano criteri guida per distinguere gli oneri che sono da ascrivere direttamente alla fornitura del servizio (e andrebbero pertanto considerati nel novero dei costi spettanti ai relativi utenti) e quelli che, invece, si configurano come interventi finalizzati al recupero complessivo della qualità del corpo idrico (es. oneri di depurazione aggiuntivi o altri interventi strutturali straordinari diretti al recupero qualitativo di corpi idrici altamente degradati), e per i quali si potrebbero immaginare modalità di copertura alternative che coinvolgano l'intera collettività interessata al bacino idrografico, senza tuttavia gravare sulla fiscalità generale (es. l'introduzione di tasse di scopo o addizionali tariffarie destinate ad alimentare questo specifico capitolo di spesa).

A riprova della carenza evidenziata si può citare la recente *querelle* messa in moto dalla sentenza 335/08 della Corte Costituzionale, che si può ascrivere a nostro avviso al modo un po' sbrigativo con cui la l.36 ha fatto rientrare il SII nella categoria dei servizi commerciali, non riconoscendo invece, come sarebbe stato più corretto, fognatura e depurazione tra gli OSP che caratterizzano il servizio; discorsi simili potrebbero essere svolti con riferimento alle acque meteoriche, che ai sensi della l.36 non rientrano nell'oggetto del servizio idrico integrato, ma spesso lo sono di fatto, non essendovi sempre rapporti contrattuali specifici in base ai quali i relativi costi vengono posti a carico dell'ente locale.

Un ulteriore tema di crescente rilievo in molti paesi europei e in prospettiva anche in Italia, riguarda la compensazione dei “servizi ecosistemici”, con particolare riferimento, ad esempio, al contributo fornito dall’agricoltura alla protezione delle falde, al drenaggio, al recupero delle acque reflue depurate.

Alla lacunosità o alla contraddittorietà delle fonti nazionali può solo in parte supplire l’autonoma iniziativa degli enti locali attraverso il piano di ATO. Ne siano testimonianza le innumerevoli questioni di legittimità sollevate rispetto alle prescrizioni contenute nei piani (ad es. in materia tariffaria o di diritti/doveri di connessione al servizio), risolte dalla magistratura amministrativa (e, come si è visto poc’anzi, costituzionale) con pronunce spesso dubbie o contraddittorie.

Riteniamo, in conclusione di questo punto, al di là della soluzione più o meno condivisibile che il sistema ha dato alle singole questioni, che l’assetto istituzionale soffra, da un lato, di una mancanza di coordinamento e, dall’altra, di una certa macchinosità degli strumenti adottati. Ci sembra auspicabile una ripartizione di compiti in base ai quali la legge stabilisce i principi generali, gli enti locali li traducono in obblighi di servizio includendoli nei contratti, un soggetto regolatore a livello nazionale precisi limiti minimi e massimi, definisca i livelli essenziali di servizio, espliciti e dia contenuto ai diritti e ai doveri previsti nella legge.

3.3.2 Rigidità degli schemi organizzativi ammessi

Come si è visto nei casi stranieri analizzati, ovunque – con l’eccezione della sola Inghilterra – il soggetto pubblico dispone di una serie molto ampia e diversificata di soluzioni per dar vita al modello di gestione che meglio ne soddisfi le necessità, valorizzando anche le capacità gestionali acquisite e condividendo con il soggetto gestore il rischio economico.

Molteplici sono le varianti dei contratti di affidamento: concessioni, PPP istituzionali, affitto di reti, appalti di servizi, esternalizzazioni mirate, project financing per specifici investimenti; così come molteplici sono le forme che la gestione pubblica può assumere, da quelle più tradizionali (gestioni in economia, aziende e soggetti di diritto pubblico) a quelle che si basano su qualche variante della “corporate privatization”: società pubbliche di diritto privato, società quotate a controllo pubblico, holding pubbliche etc.

Viceversa, in Italia le diverse riforme, non sempre ben coordinate tra loro, che hanno riguardato talvolta il settore idrico nello specifico e talvolta i servizi pubblici locali, hanno finito per restringere di molto il campo delle possibili soluzioni. Le leggi regionali, a loro volta, hanno aggiunto ulteriori elementi di rigidità.

In particolare, il combinato disposto tra la scelta impostata dalla l.36 (gestione integrata con investimenti tutti a carico del gestore e finanziati dalle tariffe) e la riforma dei servizi pubblici locali, nelle sue varie tappe fino alla l.188/08 (affidamento a soggetti industriali scelti attraverso gara) restringe il campo alla sola concessione e società mista, in entrambi i casi con affidamento dell’intero servizio integrato.

Questa rigidità ha l’effetto paradossale di spaventare i decisori pubblici locali, che di fronte all’alternativa tra “tutto pubblico” e “tutto privato” scelgono spesso la prima, anche se con tutta evidenza non ottimale sotto il profilo dei risultati. La percezione dell’insufficienza dello strumento contrattuale, la volontà di mantenere dei gradi di libertà alla decisione politica anche dopo l’affidamento sono le motivazioni più plausibili di tale scelta; ad essa si accompagna tuttavia sovente una maggiore indulgenza nell’attuazione di

norme e regole, in nome di una maggiore difficoltà che le gestioni pubbliche incontrerebbero nel reperire le risorse.

Riteniamo che sia opportuna una maggiore flessibilità delle modalità organizzative concesse, che si eserciti nel quadro di principi generali (industrializzazione della gestione, copertura dei costi etc) chiaramente definiti e severamente fatti rispettare. A questo proposito, proponiamo da un lato che il meccanismo di gara prefigurato dalla l.188/08 venga inteso soprattutto come strumento per aumentare la trasparenza delle scelte, evitando di limitare eccessivamente la discrezionalità dell'affidamento; dall'altro, prevedendo esplicitamente che le gestioni che rimangono affidate al soggetto pubblico abbiano la facoltà di ricorrere ad altri schemi per il coinvolgimento del privato (affitto di reti; appalto di servizi; esternalizzazione di funzioni; project financing per opere specifiche).

3.3.3 Sovrapposizione tra titolarità e regolazione economica.

Per titolarità si intende l'attribuzione di responsabilità sulla fornitura del servizio e insieme il potere di rappresentare la comunità territoriale nell'espressione delle componenti di domanda aventi caratteristiche di bene pubblico o implicanti esternalità.

Per regolazione economica si intende invece una funzione eminentemente tecnica, la cui finalità, per dirla con Rouse, 2005, è quella di "... garantire i consumatori finali contro lo sfruttamento del potere di mercato e, nello stesso tempo, garantire la sostenibilità economica e finanziaria delle aziende". Con una definizione più generale, che tiene conto della specificità del servizio idrico sopra discussa, si potrebbe definire la regolazione economica come quel processo che garantisce la capacità del settore di soddisfare ai diversi obblighi di servizio pubblico cui è chiamato, evitando lo sfruttamento del potere di mercato, garantendo nello stesso tempo l'equilibrio finanziario e promuovendo l'efficienza della gestione e delle scelte di investimento".

Una vasta letteratura (a partire da Baldwin e Cave, 1999; Shapiro-Willig, 1990; Crew e Parker, 2006) ha evidenziato l'importanza di affidare tali funzioni a soggetti indipendenti, dalla missione chiaramente definita in relazione agli obiettivi di cui sopra, in grado di operare ad una certa distanza (*arms' length*) dal potere politico. Le ragioni di tale posizione sono, da un lato, la necessità di evitare sconfinamenti dell'"agenda privata" del politico, interessato al consenso a breve termine, rispetto a un interesse generale più ampio rappresentato dalla solidità a lungo termine delle aziende; dall'altra quella di favorire la costituzione di un soggetto esperto e tecnicamente all'altezza, in un contesto che non richiede decisioni una tantum ma un confronto continuo tra regolatori e regolati.

Una tale funzione, nell'ordinamento italiano, è assente. L'ente titolare della responsabilità (l'AATO) dovrebbe, nello stesso tempo, svolgere sia il ruolo di controparte contrattuale – per quanto attiene in particolare alle componenti di natura collettiva, di interesse degli enti locali – sia quello di regolatore.

Riteniamo che questo assetto sia fonte di equivoci (sul ruolo e le funzioni degli AATO, in particolare), e che non soddisfi in modo ottimale gli obiettivi cui la regolazione economica è chiamata. Le ragioni di questa affermazione verranno meglio chiarite nei par. che seguono. Esse attengono soprattutto all'insufficienza del modello di regolazione contrattuale, al rischio di conflitto di interessi tra le due funzioni – particolarmente nel caso di gestione attraverso imprese pubbliche.

Queste ragioni sollecitano a nostro parere una doppia innovazione. Da un lato, si avverte la necessità di rafforzare le funzioni di regolazione svolte a livello centrale, ed attualmente affidate al Coviri; rispetto all'attuale assetto, si propone di rafforzare l'indipendenza di tale soggetto, trasferendovi competenze attualmente affidate alla decretazione ministeriale e attribuendogli autonomia organizzativa e contabile, nel quadro di norme statutarie e mission stabilite con mandato politico. Da un altro lato, si avverte l'esigenza di rafforzare l'indipendenza delle AATO dagli enti locali, riducendo le competenze dell'assemblea dei sindaci e limitandola alle sole scelte strategiche più importanti, e limitando la discrezionalità delle AATO in merito alla fissazione dei livelli tariffari, vincolando tali decisioni al rispetto di principi generali e di strumenti di contabilità regolatoria definiti dal livello superiore.

3.3.4 Insufficienza della regolazione contrattuale

Secondo l'attuale assetto istituzionale, le funzioni di regolazione si concentrano soprattutto nelle mani degli enti locali (AATO), cui compete la definizione attraverso il piano degli obblighi di servizio e il controllo del loro rispetto da parte del gestore. Il contratto di servizio rappresenta la principale, se non l'unica, fonte delle obbligazioni del gestore; alla pianificazione regionale e di bacino, oltre che alla normativa nazionale, spetta invece il compito di dettagliare gli obblighi imposti nell'interesse generale, e in particolare il modo di far fronte alle problematiche ambientali. Alle autorità nazionali e regionali spettano compiti residuali e di cornice, con riferimento agli standard di servizio, alle modalità di copertura dei costi e di tariffazione, al governo integrato della risorsa idrica. Il Ministero dell'ambiente (ed eventualmente le Regioni) si limitano a fornire direttive generali (convenzione-tipo), che lasciano in sostanza margini di libertà quasi illimitati.

E' stato sostenuto che il modello basato sulla regolazione locale – incentrata soprattutto sulle AATO – corrisponde meglio di altri alle esigenze del servizio idrico, caratterizzato com'è da una forte specificità locale che rende difficile una regolazione centralizzata (Danesi et al., 2008).

Pur concordando, per le ragioni più volte ribadite con la necessità di tener conto delle specificità locali caratteristiche del servizio idrico, riteniamo tuttavia che la soluzione di affidare (tutte o quasi tutte) le funzioni di regolazione al livello locale possa essere discutibile.

Innanzitutto, perché regolazione locale e regolazione contrattuale non sono e non possono essere sinonimi. Occorre considerare separatamente le potenzialità dello strumento contrattuale e il livello territoriale di riferimento. In altre parole, se si conviene sul fatto che l'affidamento del servizio idrico integrato può essere fatto solo con contratti incompleti, e che dunque è necessario prevedere una funzione di regolazione di tipo comando e controllo e/o discrezionale, va stabilito quale sia il soggetto e il livello territoriale che può esprimere al meglio quest'ultima.

In secondo luogo, perché i due strumenti di regolazione (il contratto e l'imposizione di regole) sono antitetici, nel primo essendo il soggetto pubblico una controparte, nel secondo un arbitro super partes. Non è a nostro avviso ipotizzabile un modello in cui lo stesso soggetto rappresenti entrambi i ruoli; pericolo questo che peraltro è tutt'altro che irrealistico, come si può vedere ad esempio da alcune proposte in materia di riforma metodo tariffario, che attribuirebbero all'AATO il potere unilaterale di rivedere le clausole del contratto.

Riguardo alla regolazione per contratto, riteniamo – confortati dall'analisi della letteratura economica e delle esperienze straniere – che per quanto il contratto rappresenti uno strumento di regolazione importante e insostituibile, esso non è sufficiente, e per ragioni che sono diverse a seconda del modello organizzativo praticato.

In primo luogo, occorre tenere conto dei diversi possibili schemi organizzativi che si celano dietro l'apparente uniformità del modello. Come si è affermato nella parte I, l'aspetto più critico è relativo all'incompletezza dei contratti, da un lato, e dalla loro rinegoziazione, dall'altro. I diversi modelli (gestione delegata, monopolio regolato, gestione pubblica diretta) sono esposti a diversi problemi nel momento in cui provano a fare i conti con questa criticità.

Nella gestione delegata, la difficoltà principale deriva dall'incompletezza informativa che impedisce al soggetto pubblico di conoscere con esattezza le migliori condizioni di erogazione del servizio. Tale difficoltà può essere superata ricorrendo a meccanismi concorrenziali per selezionare la controparte del contratto; tuttavia anche questa soluzione incontra dei limiti. Il contratto dovrebbe prevedere tutte le fattispecie future in cui la realtà può assumere connotati diversi rispetto a quanto inizialmente stabilito, e prevedere in che modo far fronte ai rischi economici connessi con tale incertezza. In caso contrario, si può ritenere che il rischio sopportato dal soggetto che partecipa alla gara sia così elevato da risultare accettabile solo in presenza di una remunerazione molto elevata (che dovrebbe emergere dall'esito della gara, e non essere predeterminata in anticipo).

Come si è affermato in precedenza, un tale rischio potrebbe ridursi per quelle imprese che, controllando anche le fasi a monte della filiera, possono sperare di recuperare parte dei margini eventualmente perduti nella gestione con quelli guadagnati fornendo alla gestione stessa gli input di cui essa ha bisogno. In effetti, laddove prevale il modello della gestione delegata, le imprese leader del mercato sono sempre grandi conglomerati integrati verticalmente.

In alternativa, il contratto deve essere flessibile e aperto alla rinegoziazione; è chiaro tuttavia che tale rinegoziazione avverrebbe con un soggetto che ha già vinto la gara, riproducendo una contrattazione bilaterale non più disciplinata dalla concorrenza. Per quanto si ipotizzino forme di rinegoziazione più trasparente (es. il c.d. dialogo competitivo) e contratti più flessibili (performance-based contracts) ciò risolve solo in piccola parte la questione. Il gestore, dal canto suo, sarebbe ostaggio di una rinegoziazione effettuata dopo che gli investimenti affondati sono già stati sostenuti, quando quindi l'impresa è estremamente vulnerabile al venir meno dei flussi di cassa liberi che devono ricostituire il capitale investito.

In buona sostanza, il contratto definito a valle di una gara rappresenta uno schema di regolazione ottimale solo per le attività che possono essere specificate in contratti completi: nel settore idrico, questo può verificarsi per l'affidamento di specifiche attività i cui contorni possano essere facilmente delimitati, i relativi rischi economici individuati in anticipo e i flussi di cassa isolati e destinati con precisione (es. nel caso della realizzazione e gestione di una specifica infrastruttura). Viceversa, con l'aumentare dei gradi di complessità, assumono rilievo da un lato le modalità di rinegoziazione, dall'altro l'esigenza di verificare in che modo si formano i costi, soprattutto attraverso le transazioni infragruppo. Questo richiede che vi sia una disciplina delle modalità con cui la rinegoziazione avviene, dei casi in cui può/deve essere richiesta, un arbitraggio delle eventuali controversie; e dall'altro lato che la contabilità regolatoria segua schemi che possano essere verificati dall'esterno.

Nel monopolio privatizzato, la difficoltà principale deriva ancora una volta dall'asimmetria informativa che impedisce al contraente pubblico una piena comprensione e una corretta valutazione dell'operato del gestore e dell'efficienza delle sue scelte. In questo schema organizzativo, è di solito il gestore a proporre gli investimenti da realizzare; i contratti raramente entrano nel dettaglio. Il che è sicuramente da valutare positivamente (le scelte di investimento sono elaborate dal soggetto che ha la responsabilità operativa sul

sistema e dovrà sostenerne il costo), ma il rischio è che la controparte abbia ben poche possibilità di valutare la congruità di tali scelte e il conseguente impatto sui costi.

Questa difficoltà può essere limitata solo ricorrendo alla yardstick competition, ossia al confronto comparato di più gestori operanti in contesti simili. Per definizione, questo non può avvenire in un rapporto uno contro uno, a maggior ragione se l'ambito operativo del gestore è molto più grande di quello dell'ATO.

Nella gestione pubblica diretta, infine, il limite principale consiste nel fatto che le due controparti sostanzialmente coincidono. Il contratto assume valore soprattutto al fine di garantire le terze parti, come ad esempio i finanziatori, riguardo al modo con cui si formano i flussi di cassa della gestione; poi però il contratto può essere ridefinito con grande libertà, integrandovi il controllo gerarchico dell'ente titolare sul soggetto gestore.

La recente letteratura economica in materia di regolazione contrattuale enfatizza con molta chiarezza l'importanza di considerare la regolazione come un processo che si svolge nel tempo, al centro del quale sta l'esigenza di rinegoziare le condizioni contrattuali in modo equo per tutte le controparti. In situazioni caratterizzate da complessità dell'oggetto della transazione ed elevata variabilità delle condizioni, è essenziale pertanto che le regole che disciplinano la rinegoziazione siano chiare, che venga definito ex ante quali parametri della relazione sono da considerare fissi e non modificabili e quali invece potranno/dovranno essere oggetto di rinegoziazione, in che modo il processo di rinegoziazione verrà arbitrato, cosa succederà in caso di disaccordo.

La normativa italiana, attualmente, prevede la possibilità che il contratto sia rinegoziato su base triennale, ma evita di chiarire quali contenuti possono/devono e quali non possono/non devono essere rinegoziati, così come non disciplina l'arbitraggio delle eventuali controversie, né prende posizione circa l'eventualità che le due controparti vadano "troppo" d'accordo, vuoi convenendo condizioni contrattuali molto permissive, vuoi rinviando *sine die* investimenti necessari per non gravare sulle tariffe correnti, vuoi permettendo all'ente locale di assorbire i flussi di cassa destinati agli ammortamenti destinandoli ad altri scopi.

Riteniamo che sia indispensabile impostare la relazione contrattuale tra ente pubblico e gestore in modo nuovo e diverso. Anziché basarla interamente su un contratto definito ex ante, riteniamo che essa dovrebbe consistere di una procedura a più stadi. Nello stadio iniziale, funzionale all'affidamento, dovranno essere definiti aspetti di cornice generale: obiettivi qualitativi (espressi in termini di miglioramento rispetto alla situazione di partenza), dinamica dei costi operativi, priorità, livelli di incremento tariffario massimo ritenuto tollerabile. Tale piano verrà poi attuato per periodi regolatori successivi, nei quali il gestore proporrà il proprio programma di interventi e la dinamica tariffaria proposta per farvi fronte che il soggetto affidante dovrà approvare per rendere operativa. A questo fine, uno strumento fondamentale è costituito dalla concorrenza per confronto (yardstick competition) basata sull'elaborazione di indicatori comparativi di performance tecnico-economica. Quest'ultimo compito è in verità già previsto tra le competenze del Coviri, ma ha potuto essere assolto in modo lacunoso e limitato, sia per l'esiguità della struttura e delle risorse a sua disposizione, sia per la scarsa incisività dei suoi poteri al momento della raccolta dei dati e delle informazioni.

3.3.5 Pianificazione e gestione industriale

Nel modello della gestione delegata, come si è visto, la regolazione è affidata soprattutto allo strumento contrattuale, nel quadro di una cornice di regole generali imposte e fatte rispettare dallo stato.

Nel modello della I.36, a tale principio viene data concretezza attraverso lo strumento del piano di ambito. Questo, ai sensi dell'art. 149 del Dlgs 152/06, deve contenere la ricognizione delle opere, il programma dettagliato degli interventi, il modello gestionale e organizzativo e addirittura un piano economico-finanziario che prevede in che modo il gestore dovrà far fronte al relativo costo.

Questo meccanismo è in palese contrasto con l'intenzione, più volte ribadita dallo stesso legislatore, di voler instaurare nel settore idrico un modello di gestione di tipo industriale, nel quale le scelte di investimento e le connesse responsabilità vengono trasferite sul gestore. E' ben singolare infatti che il gestore sia chiamato a realizzare (a proprie spese e a proprio rischio) investimenti decisi da altri, con modalità di finanziamento previste da altri, con interventi la cui ubicazione, tecnologia, modalità di integrazione con il resto del sistema sono stati definiti da altri. Né si può immaginare che in sede di gara il gestore possa entrare nel merito delle scelte contenute nel piano, proponendone eventualmente di diverse.

Si ha la netta sensazione che tale maniera di concepire il piano di ambito, pur se funzionale almeno in via teorica all'esigenza di mettere in gara un oggetto ben definito con un contratto completo, determini poi una situazione paradossale. Infatti, se si ritiene che il piano (e il contratto che poi lo recepisce) possano davvero regolare in modo così dettagliato il sistema, non si vede per quale motivo sia necessario ricorrere all'affidamento a un soggetto con caratteristiche imprenditoriali, il cui contributo potrebbe essere soltanto quello di ratificare decisioni già prese. Oppure, se si ritiene che il piano non sia lo strumento più adatto per definire tali questioni nel dettaglio, occorre immaginare che, in momenti successivi all'affidamento, i contenuti del piano possano e debbano essere modificati.

Riteniamo che sia indispensabile risolvere questo paradosso. Se, come ci sembra assodato, la scelta del legislatore, ampiamente condivisa, era stata quella di abbandonare la logica pianificatoria per sposarne una di tipo industriale e imprenditoriale, è allora necessario che il contratto di affidamento deleghi al gestore le scelte concrete (quali investimenti fare, quali tecnologie utilizzare), occupandosi semmai di definire i livelli di servizio desiderati, stabilendo priorità di intervento, ponendo eventualmente vincoli (es. limiti massimi all'incremento tariffario sopportabile). E' chiaro tuttavia che una tale innovazione avrebbe conseguenze di rilievo sul contratto di affidamento, il quale diventerebbe a quel punto soprattutto una cornice generale di obiettivi, priorità e vincoli. L'attenzione andrebbe concentrata a questo punto sul processo di negoziazione periodica degli impegni effettivi, e non già sulla pianificazione.

Riteniamo necessario evitare nella maniera più assoluta che i "piani d'ambito" e i programmi di investimento vengano intesi come liste di opere da realizzare, o comunque interferiscano con le scelte tecnico-gestionali. Le scelte su quali opere realizzare devono spettare al gestore, il cui operato dovrà essere valutato sulla base dei risultati raggiunti. Ovviamente, alcune scelte di particolare rilevanza (es. l'ubicazione di un impianto di depurazione) dovranno essere condivise. Tuttavia, è fondamentale ribaltare la prospettiva attualmente fatta propria dalla legge, prescrivendo (i) che i piani di ambito non debbano contenere riferimenti alle opere da realizzare, ma semmai esprimere obiettivi e priorità riferite alla performance qualitativa e (ii) che spetti al gestore la proposta di quali investimenti effettuare.

3.3.6 *Insufficiente coordinamento tra regolazione economica e ambientale*

Un aspetto molto delicato, connesso con il precedente, deriva dal fatto che il legislatore, continuando a disinteressarsi delle modalità con cui i contratti vengono rinegoziati, determina una notevole incertezza circa la messa in programma degli interventi necessari per raggiungere gli obiettivi di tutela ambientale imposti dalla WFD e fatti propri dal Dlgs 152.

Molti piani di ambito e relativi contratti di servizio sono stati approvati in assenza di piano di tutela; in qualche caso essi ne hanno anticipato alcuni requisiti, ma in generale quasi tutti richiedono una sostanziale revisione.

I piani di tutela hanno spesso dato per scontato che questa revisione avverrà in modo indolore; in verità, non vi è nessuna garanzia che ciò accada. Se un ATO nel quale il piano preveda interventi aggiuntivi (es. nuovi depuratori, connessione di agglomerati attualmente non connessi, rilocalizzazione di punti di prelievo e scarico) non dovesse provvedere, non sono affatto chiari i meccanismi con cui il piano possa essere imposto, e con quali tempi. Se, ad esempio, l'attuazione degli interventi previsti portasse la tariffa a livelli che eccedono i tassi di incremento massimi ammessi, gli enti locali dovrebbero deliberare che i nuovi interventi hanno priorità su quelli già approvati.

In altri paesi, la soluzione viene affrontata o istituendo procedure di concertazione tra regolatore economico e regolatore ambientale (Inghilterra), o affidando le decisioni in materia tariffaria alla medesima autorità da cui dipende l'introduzione degli obiettivi ambientali (Spagna, Portogallo), o stabilendo in ogni caso una regola di cost pass-through più o meno automatico, in virtù del quale il regolatore ambientale e qualitativo ha una priorità su quello economico, il quale fissa le regole di contabilità regolatoria, ma non le tariffe o i ricavi massimi. In quest'ultimo caso, le iniziative dei regolatori qualitativi e ambientali sono di solito assunte facendo proprio un criterio di analisi costi-benefici, o comunque facendo precedere la decisione da un'attenta analisi delle modalità di copertura dei costi aggiuntivi e della loro sopportabilità per gli utenti.

In Italia, al contrario, si verrebbe a costituire un meccanismo in cui la tariffa massima rappresenta la variabile indipendente, alla quale verrebbero subordinati i miglioramenti qualitativi e la loro tempistica. Il piano di gestione del bacino, in sostanza, può prevedere qualunque cosa – l'obbligo a corredare il piano di un'analisi economica è puramente decorativo e privo di effetti – salvo poi che la traduzione di tali previsioni in impegni precisi per il gestore è di fatto lasciata agli enti locali, nei tempi e nei modi che essi riterranno opportuni.

E in presenza di un enforcement della legislazione ambientale a dir poco ondivago, l'incentivo per l'ente locale a darsi effettivamente da fare è limitato. L'eventuale ritardo nel raggiungere gli obiettivi potrà essere facilmente giustificato addossandone la colpa agli amministratori precedenti, e la mancanza di sanzioni effettive permetterà di procrastinare i ritardi senza conseguenze.

Riteniamo auspicabile, anche per dare maggiore certezza ai tempi di attuazione della WFD, che anche in Italia venga affrontato il problema di garantire un migliore coordinamento tra regolazione economico-tariffaria e regolazione qualitativa e ambientale. Un aspetto fondamentale consiste nel definire un credibile sistema di sanzioni nel caso di mancato rispetto degli standard imposti dalla pianificazione ambientale e dalle norme in materia sanitaria, anche attraverso strumenti economici. Da un altro lato, è necessario stabilire delle forme di concertazione e di valutazione economica dell'impatto delle misure previste nei piani che non siano solo formali e procedurali.

3.3.7 Metodo tariffario e contabilità regolatoria

L'attuale sistema di contabilità regolatoria fa riferimento alle norme civilistiche e fiscali. Risulta tuttavia estremamente carente sotto molti profili.

In primo luogo, il riferimento civilistico ha il difetto di considerare come oggetto di regolazione l'impresa nel suo complesso e non la gestione dell'attività regolata. Il metodo normalizzato, che enuncia questo principio, è evidentemente figlio dello stesso errore concettuale che aveva portato il legislatore della l.36 a confondere l'ambito di gestione con l'impresa che lo gestisce – situazione normale nel caso delle gestioni pubbliche dirette e delle aziende in house, ma niente affatto normale nel caso di affidamento ad imprese non rientranti in questa ristretta tipologia, anche se totalmente o parzialmente pubbliche.

Nelle diverse soluzioni gestionali ci sono problemi diversi:

- Nelle gestioni in house occorre evitare che i comuni scarichino costi impropri sulle aziende o facciano accollare oneri finanziari non pertinenti
- Nelle gestioni da parte delle grandi holding quotate, occorre una maggiore trasparenza riguardo alla contabilizzazione delle operazioni infragruppo (es. centri di servizio che lavorano per diverse gestioni), oltre che la patrimonializzazione di asset aziendali non specifici alla gestione (es. la sede aziendale, brevetti)
- Nelle gestioni affidate a terzi, ancora una volta occorre attenzione alle transazioni infragruppo, che in questo caso includono anche acquisti di beni, servizi, impiantistica etc.

In secondo luogo, lascia insoddisfatti il criterio fiscale per la determinazione degli ammortamenti: tale criterio non corrisponde in genere all'effettivo deprezzamento del capitale investito. Ma soprattutto, questo criterio non permette di considerare tutti gli investimenti esistenti, bensì solo quelli effettivamente contabilizzati dal gestore. Per quanto corretto da un lato (si trasferiscono in tariffa solo gli investimenti effettivamente sostenuti), da un altro lato è pericoloso se si considera che potrebbe generare dei forti squilibri, soprattutto nel momento in cui si dovesse provvedere a investimenti per il rinnovo-manutenzione delle reti esistenti. Non si tiene poi conto che, nei fatti, in molti casi sono ancora gli enti locali a sopportare in tutto o in parte l'onere dell'investimento; mentre in altri casi imprese pubbliche sono state trasformate in Spa patrimonializzando il valore di certi asset realizzati in passato, valutati tuttavia con criteri di costo storico. Si propone, in analogia con le norme fissate da AEEG per il settore elettrico, di ricorrere al metodo del costo storico rivalutato.

E' necessario a nostro parere che la ricostruzione dei costi sia mirata all'individuazione precisa di quelli che sono pertinenti alla sola attività regolata nell'ambito territoriale oggetto di ricostruzione. Idealmente, riteniamo che il modo migliore per perseguire tale scopo sia quello di prevedere una contabilità separata, che faccia corrispondere ad ogni affidamento/ATO la relativa contabilità; tale soluzione si scontra tuttavia con la presenza in molti casi di situazioni in cui il territorio dell'ATO non coincide con il perimetro dell'impresa regolata, vuoi perché vi sono casi in cui la medesima azienda è titolare di diversi affidamenti contemporaneamente, vuoi perché ve ne sono altri in cui i rapporti del gestore con ogni ente locale partecipante all'ATO sono diversificati (es. con riferimento al fatto che sono diverse le prescrizioni dei contratti circa la titolarità degli asset, la corresponsione di canoni, la responsabilità per gli investimenti).

Tutti questi problemi si possono risolvere imponendo un unbundling contabile a livello di ATO. Idealmente, ad ogni affidamento dovrebbe corrispondere un sistema di regulatory accounts - conto economico, conto patrimoniale, conti satellite - nei quali devono entrare solo ed esclusivamente voci che riguardano espressamente il servizio fornito in quell'ATO.

I beni che il gestore utilizza per fornire il servizio dovrebbero essere contabilizzati in uno stato patrimoniale che viene alimentato dagli investimenti che il gestore effettua in attuazione del piano di ATO. Eventuali altri asset di proprietà del gestore contribuiranno alla formazione del costo totale come se fossero dei beni che vengono affittati alla gestione. Tale soluzione avvantaggerebbe anche l'eventuale gara, perché permetterebbe di individuare senza ambiguità quali sono i beni che la gestione uscente trasmette a quella subentrante (tutti quelli cui si riferiscono le contabilità di ATO).

Nei casi in cui la gestione utilizzi asset di proprietà del gruppo di cui fa parte, tali costi dovranno essere contabilizzati come acquisti di servizi, mentre qualora tali asset fossero di proprietà dell'azienda regolata, eventuali ricavi derivanti da prestazioni per conto di terzi dovrebbero essere decurtati dai ricavi regolati e neutralizzati da una congrua deduzione di costi, analogamente a quanto stabilito ad es. dall'AEEG a proposito dei costi di distribuzione dell'energia elettrica.

Un secondo problema consiste nel valutare e garantire la solidità finanziaria. Al concetto di copertura del costo, già previsto dal legislatore, occorre dare a nostro avviso una definizione più profonda, che tenga conto dell'esigenza tipica del settore idrico di garantire nel lungo periodo i flussi di cassa necessari per sostenere gli investimenti. In mancanza di criteri adeguati per la contabilizzazione degli asset e la definizione della regulatory asset base, il rischio è che la copertura dei costi praticata sia essenzialmente riferita ai costi operativi e agli impegni finanziari a breve. Occorre invece utilizzare strumenti di analisi contabile che non si limitino al bilancio civilistico, ma rendano conto del modo con cui l'azienda genera flussi di cassa e come questi corrispondano agli impegni, sia attuali che futuri. Tale obiettivo potrebbe essere perseguito ad esempio adottando uno schema di contabilità regolatoria che includa anche un conto economico riclassificato, uno stato patrimoniale, una serie di indici finanziari, secondo uno schema che è stato recentemente proposto dall'Oecd (2009).

Un'ultima questione riguarda il perimetro regolatorio e l'inclusione delle varie attività che compongono il servizio. A nostro avviso si dovrebbe rinviare alla legislazione regionale la determinazione delle attività che possono far parte del servizio idrico integrato in aggiunta a quelle fondamentali (acquedotto, fognatura e depurazione), tenendo conto ad esempio che alcune regioni hanno incluso il servizio relativo alle acque piovane, mentre in altri casi potranno esserci altre attività (es. rivolte agli utenti industriali; oppure, la manutenzione obbligatoria delle fosse settiche). Se si vogliono evitare sussidi incrociati, si può prevedere che il conto economico imputi le varie voci ai diversi servizi e relativi utenti e che i ricavi derivanti da ciascuna attività debbano essere non inferiori al costo stand-alone (ossia il costo che si dovrebbe sostenere qualora l'attività in questione venisse offerta in modo del tutto separato).

Riteniamo che l'intero sistema di definizione dei costi ammessi e delle tariffe richieda una radicale riforma, che non può limitarsi a una revisione dell'attuale metodo normalizzato, ma deve innovarne in modo sostanziale la filosofia. Non si tratta di definire un "metodo" migliore del precedente, quanto di scegliere la filosofia cui ci si intende ispirare (price-cap, revenue-cap, cost-based), di stabilire i principi generali della contabilità regolatoria (quali costi concorrono a formare la base dei costi considerati ai fini della definizione della tariffa, in che modo la tariffa si aggiusta periodicamente, con quali criteri essa viene poi applicata agli utenti. Riteniamo che sia di competenza della regolazione centrale come minimo la fissazione delle regole in materia contabile e dei principi-base su cui dovrà basarsi l'approvazione della tariffa da un periodo regolatorio all'altro, tra i quali non potrà mancare quello di garantire la sostenibilità economico-finanziaria della gestione.

Senza la pretesa di risolvere in questa sede una partita così complessa, riteniamo che, idealmente, sia necessario pensare a una contabilità regolatoria a più livelli, che abbia da un lato lo scopo di rappresentare correttamente la formazione dei costi (a fini tariffari), da un altro lato di impostare eventuali forme di perequazione interne all'ATO nel caso in cui vi convivano diverse gestioni con costi

diversi, da un altro lato ancora renda trasparente al regolatore esterno il “bilancio consolidato” dell’area territoriale in oggetto, con il fine di valutare complessivamente non solo i costi correnti, ma soprattutto il valore e la formazione del capitale investito. Tale contabilità dovrebbe essere ispirata a un principio di separazione di ciascuna attività regolata dalle altre, meglio se su base societaria, e su una contabilità patrimoniale che dia conto della consistenza e della dinamica del valore del capitale investito nelle reti e negli impianti, evitando di considerare solo quelli effettivamente investiti dal gestore.

3.3.8 Rischio regolatorio e conseguenze sul costo del capitale

L’attuale metodo tariffario stabilisce un valore prefissato del rendimento del capitale. Al di là di aspetti più discutibili sul piano tecnico, come il fatto di aver fissato tale rendimento in valore assoluto (7%) senza riferimento alle condizioni del mercato, questa modalità non tiene conto del fatto che il costo del capitale è una risultante del rischio economico, del quale una componente fondamentale è il rischio regolatorio (Pedell, 2005). Il rischio regolatorio, nel contesto italiano, è legato essenzialmente al modello di regolazione contrattuale: se l’AATO sarà disponibile a rinegoziarne i contenuti, in che modo si terrà conto di eventuali difformità degli elementi assunti a base della proposta economica (ricavi, costi operativi, investimenti da effettuare e costo del capitale) rispetto al dato rilevato a consuntivo.

Tale meccanismo si presta sistematicamente sia al rischio di cattura – non essendo il margine una variabile oggetto di obiettivi di miglioramento, sono limitati gli incentivi alla riduzione dei costi operativi – sia al rischio, simmetrico, di “espropriazione delle quasi-rendite”, nel caso in cui l’ente locale dreni parte dei margini in modo improprio, attribuendo all’azienda costi od oneri finanziari non pertinenti, o stabilendo canoni di affitto non legati agli oneri finanziari effettivamente gravanti sull’ente locale.

Con riferimento specifico al costo del capitale, riteniamo che sia da un lato necessario definire procedure contabili tali da far sì che il flusso di cassa destinato alla copertura dei costi di investimento rappresenti non già una variabile residuale (margini operativi rilevati a consuntivo) ma rappresenti una componente autonoma e indipendente, in modo da circoscrivere e rendere conoscibile in anticipo il rischio economico cui va incontro il finanziatore; dall’altra che il costo del capitale rappresenti una risultante del processo di mercato, e non un valore predeterminato.

A questo scopo, nella consapevolezza della grande difformità di situazioni e di casi presenti nel nostro paese, sembra sconsigliabile un modello unico valido per tutti. Attualmente, la legge prevede – almeno in teoria – che gli impianti siano ceduti in comodato gratuito; eventuali oneri finanziari derivanti da investimenti effettuati in passato dovrebbero essere trasferiti in capo al gestore, oppure eventualmente rimanere in capo all’ente locale, giustificando che una parte di tariffa sia devoluta all’ente locale come canone di concessione per quanto strettamente necessario alla copertura di tali oneri. Tutti i nuovi investimenti dovrebbero invece ricadere sul gestore ed essere finanziati dai margini generati dalla tariffa.

In questo modo, le aziende che prima dell’affidamento avevano già realizzato un certo livello di investimenti, o se li sono visti conferire come capitale proprio all’atto della costituzione in SpA, possono contare su un flusso di ammortamenti cospicuo, mentre altre sono sistematicamente sottocapitalizzate.

A nostro avviso, questo meccanismo dovrebbe poter essere reso più flessibile, ammettendo e disciplinando una varietà di schemi contrattuali più ampia (includendo, ad esempio, sia contratti di tipo “affermage”, con investimenti a carico del soggetto pubblico ma compensati da canoni di concessione-affitto; sia contratti di

tipo DBFO, in cui si creano appositi veicoli societari per realizzare specifici interventi ed opere, definendo in anticipo quali flussi di cassa vi saranno devoluti a fronte dei costi di ammortamento e finanziari). Entrambi questi schemi sono del resto già presenti di fatto nel sistema italiano, pur non trovando facile collocazione nel meccanismo del MTN. Essi si prestano, oltre tutto, meglio della gestione integrata ad essere aperti alla concorrenza per il mercato, dalla quale in questo caso ci si possono attendere effetti di rilievo nel riportare a livelli di mercato la remunerazione del capitale investito.

Nei casi in cui la gestione è integrata e i flussi di cassa derivano soprattutto da autofinanziamento, il livello di remunerazione non dovrebbe partire dai costi del capitale effettivamente sostenuti dalle imprese, quanto da un valore medio ritenuto accettabile per il periodo regolatorio (definito come spread rispetto a un tasso base e non in valore assoluto, e differenziato per tener conto dei diversi livelli di rischio). Come è implicito nella filosofia del metodo del price-cap e del revenue-cap, la capacità del gestore di ottenere capitale a condizioni migliori dovrebbe essere premiata (mantenendo questa componente della tariffa fissa per tutto il periodo regolatorio) e traducendosi in limiti di prezzo più stretti nel periodo regolatorio successivo, in modo da trasferire questi miglioramenti di efficienza ai consumatori.

Un problema che si è manifestato in molti casi è legato al fatto che, essendo il valore della tariffa fissato in ragione del costo unitario per metro cubo, questo da un lato rappresentava un incentivo assai debole per il gestore a migliorare la gestione quantitativa della risorsa, dall'altro lo esponeva a pesanti rischi nel caso in cui i volumi erogati fossero risultati inferiori alle previsioni.

Date le caratteristiche del settore idrico, in cui prevalgono i costi fissi, riteniamo più appropriato che il limite tariffario sia imposto sui ricavi totali, eventualmente imponendo un limite di prezzo massimo riferito non alla quantità consumata ma alla spesa pro-capite. Occorre poi rivedere l'attuale modalità di applicazione del price cap (o meglio revenue cap), da un lato definendolo su periodi regolatori più lunghi, dall'altro individuando le voci di costo che possono essere considerate "passanti" e non concorrono alla definizione del limite. Attualmente, invece, ci si basa su una contabilità regolatoria cost-based, ma poi la dinamica delle tariffe per raggiungere i livelli di equilibrio è limitata con finalità che sono più legate all'esigenza di comprimere gli aumenti per ragioni di consenso che a quella di incrementare l'efficienza.

La più evidente conseguenza di questo discorso è l'insoddisfazione per l'attuale "metodo normalizzato" e l'esigenza di riformarlo in modo profondo. Anche in questo caso, riteniamo tuttavia che solo in parte queste innovazioni possano essere introdotte con una semplice riscrittura del "metodo normalizzato", mantenendone intatta la natura, le finalità e le modalità di approvazione. E' necessario da un lato che a livello centrale si costituisca un soggetto regolatore in grado di intervenire discrezionalmente e quando necessario su questioni come il rendimento di riferimento o gli incrementi di efficienza; dall'altro che vengano fissate regole che impongono al regolatore locale discipline di comportamento tali da eliminare o ridurre al massimo il rischio di espropriazione dei flussi di cassa liberi da destinare alla copertura dei costi di ammortamento e finanziari. Occorre infine che gli obiettivi di efficientamento siano riferiti non alla tariffa nella sua totalità, ma alle componenti di costo che possono essere sotto il controllo del gestore, senza confondere la finalità incentivante con esigenze sociali o antinflazionistiche.

3.3.9 Struttura delle tariffe e impatto distributivo

La tariffa del servizio idrico si è basata per lungo tempo su una struttura a blocchi crescenti, con una quota fissa simbolica ma con un volume minimo impegnato. Nel 2001, il CIPE ha innovato questa struttura abolendo il minimo impegnato e incrementando la quota fissa, la quale viene ora riferita alla singola unità di utenza e non più al contatore, e varia in funzione del consumo medio.

Nonostante questa importante innovazione, la tariffa rimane essenzialmente volumetrica, con una struttura progressiva in funzione dei consumi. Numerosi studi, tra i quali alcuni recenti lavori dell'Oecd e della Banca Mondiale (Komives et al., 2005) argomentano che tale struttura, se fornisce un incentivo al contenimento dei consumi, può avere tuttavia conseguenze distributive molto pesanti, in ragione della bassissima elasticità della domanda al reddito. Una spesa per il servizio idrico che in termini di media pro-capite potrebbe essere ben sopportabile finirebbe così per gravare in modo maggiore sulle fasce più deboli, enfatizzando ulteriormente l'impatto sociale e i problemi di legittimazione dell'aumento delle tariffe.

In linea anche con quanto raccomandato dall'Oecd, riteniamo che sia urgente pensare a una riforma della struttura della tariffa, in cui da un lato la quota fissa assuma valori più significativi e venga ripartita con criteri in qualche modo progressivi (es. in funzione del valore catastale dell'immobile); da un altro lato, è necessario provvedere ad introdurre forme di agevolazione tariffaria e di parziale o totale sussidiazione delle fasce più deboli, attraverso criteri più diretti.

4 Proposte di riforma del sistema di regolazione

4.1 Premessa

In quest'ultima parte dello studio, ci proponiamo di avanzare alcune proposte di innovazione nell'assetto istituzionale del settore dei servizi idrici, alla luce (i) dell'analisi delle criticità svolte nel cap. precedente e (ii) del confronto con le realtà straniere, sviluppato nella parte I.

Siamo consapevoli di due limiti molto importanti entro i quali un simile esercizio può avere senso non tanto e non solo come esercitazione accademica, quanto piuttosto come raccomandazione di policy.

In primo luogo, siamo consapevoli che non è possibile, oltre che nemmeno auspicabile, una riforma che si illuda di fare tabula rasa dell'esistente, riscrivendo daccapo la struttura del sistema. Di tutto ha bisogno il settore idrico, fuorché di riaprire per l'ennesima volta il cantiere delle riforme istituzionali ripartendo ancora dalle fondamenta, come se non fossero bastati i quasi 15 anni trascorsi dall'approvazione della l.36, che solo oggi comincia faticosamente ad entrare a regime.

Tuttavia, va sottolineato che la riforma dei servizi pubblici locali contenuta nella l.133/08 rende visibilmente obsolete alcuni dei meccanismi fondamentali previsti dalla legge; senza contare che l'esperienza attuativa ha reso comunque manifeste alcune importanti debolezze. Ci riferiamo in particolare da un lato al modello di regolazione contrattuale sì, ma fondamentalmente consensuale, che ha ispirato il legislatore della l.36, e che sarà ancor meno praticabile di prima in un assetto dominato dalla gara. Secondariamente, al fatto che la copertura dei costi, compito che il legislatore della 36 attribuiva un po' sbrigativamente alla tariffa definita una volta per tutte in sede di affidamento sulla base del "metodo normalizzato", richiede in realtà un approccio alla regolazione tariffaria completamente diverso. Delle due l'una: o ad essere fisso e dato è l'obiettivo di equilibrare costi e ricavi (e allora la tariffa deve essere una risultante e non un valore predefinito), o si fissano limiti massimi alla tariffa, ma allora dovranno essere i piani di intervento a doversi adattare, nel caso in cui le previsioni iniziali e il dato reale si discostino.

In secondo luogo, un altro pericolo implicito nelle analisi comparate è la tentazione di trasporre da un paese all'altro modelli e soluzioni, ignorando che ogni soluzione adottata in un preciso contesto può funzionare solo in quel contesto.

Tuttavia, questa consapevolezza non può esimere da un confronto con le esperienze altrui, se non altro per valutare in modo comparato cosa ha funzionato più e cosa meno.

4.2 Riforma dell'assetto istituzionale e regulatory governance

4.2.1 Le innovazioni introdotte dalla l.133/08

La recente l.133/08 introduce alcune importanti innovazioni a proposito dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, incluso quello idrico. Per quanto di nostro interesse in questa sede, e in attesa che i regolamenti attuativi precisino meglio alcuni aspetti cruciali, possiamo limitarci a ricordare che la legge prevede due procedure alternative per l'affidamento. In via ordinaria (comma 2), dovrà essere effettuato a beneficio di un'impresa costituita in forma di Spa, comprese anche quelle a proprietà pubblica, ma in ogni caso dopo una procedura ad evidenza pubblica. In via straordinaria (comma 3) l'ente locale potrà ricorrere ad altre forme di affidamento anche diretto, purché nel rispetto della normativa comunitaria in materia di affidamento in house. In tal caso, oltre a rispettare tali requisiti (controllo analogo, natura strumentale dell'impresa) gli enti locali dovranno motivare la scelta sulla base di "peculiari ragioni economiche e sociali", con parere non vincolante, ma certo influente (es. per eventuali interventi giurisdizionali del TAR); inoltre, queste imprese sarebbero sottoposte al vincolo del rispetto del patto di stabilità interno, ossia potrebbero ricorrere all'indebitamento solo in misura assai limitata.

In attesa di conoscere se la procedura ordinaria prevista dal comma 2 includerà o meno forme di affidamento come quella della società mista con partner privato, il contratto di affitto di reti (*affermage*) o le società miste di tipo strumentale (realizzate per la costruzione e gestione di specifiche opere e segmenti del servizio), ci preme qui esaminare le conseguenze della riforma per quanto attiene la regolazione del servizio idrico.

La procedura ad evidenza pubblica, infatti, rafforza la propensione del legislatore per lo schema della gestione delegata e quindi per una regolazione di tipo contrattuale. Peraltro, tale propensione, nel contesto di uno schema basato sull'affidamento al gestore anche delle responsabilità di investimento, non potrà che evidenziare la natura incompleta dei contratti, e dunque enfatizzare ancor più di quanto non avvenga oggi l'esigenza di disciplinare il modo in cui i termini della concessione vengono rinegoziati.

E' istruttiva a tale proposito l'esperienza francese della *loi Sapin* del 1992 (cfr. il par. 2.1.2): a fronte di un obbligo di gara inteso in modo molto soft – senza prevedere l'obbligo di basare l'affidamento sulla migliore offerta economica, si è riscontrato che nella quasi totalità dei casi gli incumbent hanno vinto le gare, con condizioni migliorative in apparenza – ma in realtà la diminuzione dei costi è stata dovuta in buona parte alla riduzione degli investimenti, e quando si trattava invece di impegni a ridurre i costi operativi, questi impegni non sono stati quasi mai mantenuti, dando luogo a una sistematica richiesta di rinegoziare. Quello che in precedenza si faceva in modo opaco e sulla base dell'*intuitu personae* ora deve essere svolto in modo trasparente e sottoposto allo scrutinio della magistratura: è bastato così poco perché molti comuni abbiano visto lievitare in modo spettacolare i costi del contenzioso, e abbiano preso seriamente a riconsiderare l'ipotesi della gestione pubblica, pur se vincolata in modo analogo a quanto prevede la l.133 (ad es. ponendo seri limiti all'indebitamento). Si noti che in Francia la gran parte dei contratti sono di tipo *affermage* (con investimenti a carico dell'ente locale e non del gestore, ed oneri corrispondenti passanti in tariffa) e non di concessione; in quest'ultimo caso, ci potremmo aspettare un effetto ancora più grande nella stessa direzione, come del resto già è testimoniato nel caso italiano, in cui si ricorda che quasi tutti i

contratti affidati, e tutti quelli affidati a soggetti terzi, sono stati già oggetto di una o più revisioni anche significative.

Per questi motivi, si ritiene che la soluzione delle controversie, ora affidata in massima parte alla giustizia amministrativa e riguardante soprattutto le modalità di affidamento, sia destinata a complicarsi a dismisura una volta che al vaglio della decisione del TAR saranno sottoposti sia i criteri che hanno portato a invocare le deroghe, sia il modo con cui gli enti locali interessati a mantenere la gestione pubblica architetteranno le gare, sia le modalità di rinegoziazione.

4.2.2 Ambiti territoriali

Si è a lungo dibattuto se la perimetrazione degli ambiti territoriali infine adottata dalle Regioni fosse o non fosse adeguata rispetto alle prescrizioni legislative, in base alle quali nell'individuare gli ambiti territoriali esse avrebbero dovuto attenersi a principi di unitarietà del bacino idrografico e alla ricerca di economie di scala, salva la possibilità successiva di salvaguardare realtà gestionali esistenti purché efficaci ed efficienti.

Non abbiamo mai nascosto la nostra perplessità riguardo a quei criteri, che non ci sembravano e non ci sembrano tuttora né pertinenti né di facile applicazione. In sintesi, riteniamo che:

- Il concetto di economie di scala sia stato travisato, confondendo le dimensioni dell'ambito territoriale con quelle dell'impresa cui è affidata la gestione. L'analisi comparata con le esperienze straniere non evidenzia economie di scala nelle dimensioni del territorio servito, salvo forse che negli Usa, dove peraltro il problema dell'estrema frammentazione gestionale viene posto soprattutto con riferimento al grande dispendio di energie che deve essere profuso dai regolatori per istruire le pratiche relative alle molte micro-gestioni private (economie di scala regolatorie)
- Il concetto di "unitarietà del bacino idrografico" sia bensì fondamentale per le politiche di gestione della risorsa idrica – come del resto viene ribadito dalla Direttiva quadro 2000/60, tutta imperniata sull'idea di "integrated river basin management"; mentre per quel che riguarda il servizio idrico, l'elemento territoriale di riferimento dovrebbe semmai essere quello della struttura delle reti, dell'autosufficienza delle fonti di approvvigionamento e della relativa autosufficienza economica.

A nostro avviso, altri sono i criteri cui in astratto ci si sarebbe dovuti ispirare:

- In primo luogo, gli ambiti di gestione (e più ancora gli ambiti tariffari) dovrebbero risultare funzionali a una più efficace perequazione dei costi tra le diverse aree territoriali, con particolare riferimento al tema della densità dell'utenza. È noto, e risulta del resto evidente anche dalle analisi empiriche, che il costo del servizio idrico è in buona parte funzione della densità, come per gli altri servizi a rete
- In secondo luogo, le dimensioni dell'ambito territoriale dovrebbero essere funzionali alla migliore gestione della relazione contrattuale con il gestore. Occorre cioè garantire che il soggetto titolare del servizio abbia dimensioni tali da permettere una congrua dotazione di risorse umane e un potere contrattuale adeguato; per una più efficace regolazione, è inoltre auspicabile che le dimensioni siano tali da permettere una migliore significatività statistica degli indicatori quantitativi (quanto più grandi sono gli ambiti gestionali, tanto meno rilevanti dovrebbero risultare le specificità locali che incidono sui costi, e tanto più efficace dovrebbe risultare una regolazione della dinamica

tariffaria imperniata sulla valutazione ex ante dei recuperi di efficienza possibili, come nello schema del price-cap)

- Infine, una congrua dimensione dell'ambito dovrebbe risultare funzionale a una maggiore sostenibilità dei rischi industriali, consentendo economie di scala nella gestione finanziaria. Quest'ultimo tema è particolarmente critico per il caso italiano, soprattutto per le gestioni pubbliche, che per loro natura sono costrette a generare internamente i flussi di cassa necessari alla copertura dei costi finanziari, e dunque sono particolarmente vulnerabili da questo punto di vista, mentre aziende di maggiori dimensioni e/o operanti su più servizi hanno molto maggiori possibilità di ricorrere all'autofinanziamento
- Per quel che riguarda la concessione di deroghe al principio dell'affidamento unico (salvaguardia delle gestioni efficaci ed efficienti), il criterio avrebbe dovuto basarsi non sulla valutazione dell'azienda da salvaguardare, quanto semmai della desiderabilità di mantenere una pluralità di strutture e di contratti dal punto di vista del costo totale (una gestione separata all'interno dell'ATO dovrebbe essere salvaguardata se il suo essere separata non rappresenta un aggravio per gli altri comuni).

Com'era prevedibile, ad ogni modo, le Regioni hanno poi adottato criteri diversi, vuoi per rispettare il più possibile i confini amministrativi, vuoi perché molti sistemi di servizio idrico si erano nel frattempo costituiti e strutturati secondo altri principi.

Riteniamo poco utile riaprire questa questione, che rischierebbe di vanificare il lavoro sin qui faticosamente svolto e costringerebbe a iniziare nuovamente da zero, oltre tutto con affidamenti nel frattempo già effettuati e rapporti economici e finanziari tra comuni, ATO e gestori già definiti. Anche se in certi casi potrebbe essere utilmente affrontato il tema dell'accorpamento di ambiti contigui, non ci sembra opportuno che sia il legislatore nazionale a intervenire in questa direzione.

Riteniamo invece un problema niente affatto secondario riflettere non tanto su quanto dovrebbero essere grandi gli ambiti territoriali, quanto piuttosto su quali funzioni è possibile svolgere a questo livello, e quali invece richiedono il supporto di soggetti operanti a livelli territoriali maggiori. In quest'ottica, intendiamo richiamare l'attenzione da un lato sulla governance (ruolo, funzioni e attribuzioni delle Autorità di ambito, delle Regioni e dello Stato), dall'altro sull'aspetto finanziario.

Fermo restando che l'ATO – inteso come ambito territoriale – è una cosa diversa rispetto all'AATO – autorità di ambito, intesa come soggetto pubblico che rappresenta gli enti locali – occorre stabilire che ad ogni ATO debbano corrispondere:

- Un sistema integrato di contratti, aventi l'AATO come unico interlocutore del/dei gestore/i
- Un unico sistema di contabilità economico-finanziaria del servizio (ev. articolato per sotto-unità in caso di affidamenti molteplici; occorre in tal caso disciplinare i criteri per costituzione di sub-ambiti, sostituendo l'attuale criterio della "salvaguardia delle gestioni efficaci ed efficienti" con uno basato sul concetto economico di spill-over, ossia: la costituzione di sub-ambiti dovrebbe essere concessa se gli abitanti della zona compresa ne ricavano un vantaggio e, contemporaneamente, se gli altri non ne ricavano uno svantaggio).

In buona sostanza, gli enti locali che compongono l'ATO dovrebbero essere responsabili di garantire la sostenibilità della gestione, la copertura dei costi e il rispetto degli obblighi di servizio, fornendo al regolatore una contabilità consolidata, indipendentemente dalla scelta che essi potranno eventualmente adottare di mantenere una pluralità di affidamenti a soggetti diversi ed eventualmente livelli tariffari differenziati e/o sistemi di perequazione tariffaria, nel rispetto delle norme generali.

4.2.3 Ruolo, funzioni e governance delle autorità di ambito territoriale ottimale (AATO)

La l.36, introducendo il concetto di ambito territoriale ottimale, non dettava norme particolari per quel che riguarda l'assetto istituzionale delle funzioni di governo a livello di ambito. Ferma restando l'esigenza di attribuire agli enti locali compresi nel territorio dell'ATO una rappresentanza unitaria, ciò poteva essere assicurato in forme "pesanti" (istituendo un ente ad hoc) oppure con forme più "leggere", come una convenzione unitaria. Nel tempo, e anche per effetto delle norme regionali, si è venuto consolidando un modello ispirato alla prima soluzione.

Le AATO hanno potuto così essere intese vuoi come enti di pianificazione, vuoi come enti che assumono la titolarità della responsabilità, vuoi ancora come veri e propri soggetti regolatori. La funzione di pianificazione è stata spesso intesa, come si è argomentato in precedenza, essenzialmente come individuazione delle opere ritenute desiderabili, in questo con il sostegno del testo della legge; tale ruolo è tuttavia improprio e del tutto incoerente con il principio della gestione imprenditoriale, che la l.36 peraltro solennemente afferma. Dal canto suo, interpretare l'ente d'ambito come regolatore è stato a nostro avviso soprattutto una necessità dovuta all'assenza o debolezza di una funzione di regolazione a livello centrale. Le AATO hanno dovuto in altre parole "inventarsi" soluzioni a problemi di regolazione (dalla contabilità regolatoria alla valutazione della congruità delle richieste di adeguamento del contratto; dalla misurazione e verifica della qualità del servizio alla definizione dei rendimenti del capitale investito).

Osserviamo con preoccupazione che questo ruolo di supplenza rischia di consolidarsi in una prassi, che consegnerebbe di fatto a una decisione arbitraria di una delle due parti in causa la soluzione delle controversie che dovessero sorgere tra ambiti e gestori. Ad esempio, ci sembra preoccupante che la proposta di riforma del MTN, diffusa dal Coviri, attribuisca all'AATO il potere di modificare i contenuti dei contratti già stipulati e di rivederne unilateralmente aspetti fondamentali, quali il tasso di remunerazione del capitale.

Questa confusione di ruoli discende anche, a nostro avviso, da una sopravvalutazione delle possibilità effettive di impostare la regolazione sul solo strumento del contratto di servizio. Come si è argomentato in precedenza, la regolazione per contratto, pilastro del modello del *franchise bidding*, incontra in questo settore limiti tanto più severi quanto più ampie sono le responsabilità attribuite al gestore e i rischi connessi con questa responsabilità. In altre parole, più il contratto è rigido, più il suo contenuto può essere visto come qualcosa da fare solamente rispettare, più esso è sufficiente; più il contratto è flessibile, più il suo contenuto può essere modificato e rinegoziato, più esso è insufficiente e richiede di essere completato da altri strumenti di tipo più discrezionale ed ex post.

Questa affermazione trova del resto conferma nell'analisi di come lo schema ha effettivamente funzionato nella realtà. Nello svolgere funzioni di regolazione, AATO hanno dimostrato di essere soggetti deboli, da un lato ostaggio delle intrusioni della politica, dall'altro ostacolate da un'ineliminabile asimmetria informativa rispetto ai gestori. Il primo problema può esemplificarsi, ad esempio, con la tendenza ad avallare le pressioni politiche, soprattutto in materia tariffaria, favorendo l'indebitamento delle aziende piuttosto che l'equilibrio costi-ricavi: problema che ha interessato soprattutto le gestioni pubbliche. Il secondo, dal canto suo, ha a che vedere ad esempio con la grande difficoltà incontrata dall'AATO nel valutare la congruità dei costi dichiarati dai gestori e posti a base delle richieste di revisione dei contratti.

E' opportuno che un intervento legislativo faccia chiarezza sul ruolo delle AATO. Se l'AATO serve, essenzialmente, a rappresentare in modo unitario gli enti locali, le sue funzioni devono essere quelle di

incarnare la titolarità della responsabilità, e di fungere quindi da controparte contrattuale del gestore; mentre ad altri soggetti deve spettare la definizione e verifica delle regole.

L'AATO dovrebbe in altre parole essere il soggetto su cui la legge fa ricadere l'obbligo di istituire il servizio pubblico, dando attuazione ai principi generali definiti come obbligo di servizio pubblico (con riferimento ad esempio al tema del servizio universale, all'accessibilità della tariffa, alla piena attuazione dei piani di gestione di bacino), eventualmente introducendone di ulteriori. All'AATO dovrebbe conseguentemente spettare il compito di individuare la forma gestionale e il soggetto gestore, nel rispetto delle norme generali, assumendo tutte le funzioni relative alla gestione del contratto, scegliendo l'architettura gestionale del servizio integrato e le eventuali gestioni salvaguardate, predisponendo i contenuti dei capitolati, verificando l'attuazione degli impegni, fungendo da controparte negoziale con la quale discuterne all'occorrenza i termini.

Al fine di rafforzarne l'indipendenza e l'operatività, riteniamo che il modello di governance assembleare, fin qui dominante, dovrebbe essere rivisto a favore di uno schema che attribuisca all'assemblea dei sindaci solo alcuni ruoli più solenni – come quello di approvare ed eventualmente emendare alcuni atti fondamentali (es. la scelta del gestore, l'approvazione delle carte del servizio, l'approvazione del piano d'ambito strategico, approvazione dei rendiconti annuali, nomina degli amministratori), per il resto delegando invece alla direzione dell'ente che ne dovrà rispondere periodicamente.

Alla titolarità del servizio si dovrebbe far corrispondere, individuandoli con maggiore puntualità:

- L'obbligo di fornitura a chiunque ne faccia richiesta secondo le modalità e i criteri disciplinati nei piani di bacino, nei piani regionali di tutela e nei regolamenti comunali
- L'obbligo di rispettare gli obiettivi e i vincoli imposti dalla pianificazione regionale e di bacino, nonché dalle norme nazionali ed europee in materia di qualità delle acque destinate al consumo umano, scarichi idrici etc
- L'assunzione della responsabilità civile e penale nel caso di mancato rispetto degli obblighi
- Il diritto ad assoggettare coattivamente determinate utenze al servizio integrato, qualora sia dimostrabile che in caso contrario ne risulterebbe un pregiudizio
- L'obbligo di garantire che il servizio sia erogato con caratteristiche uniformi all'interno del territorio, fatta salva la possibilità di mantenere un'articolazione dei livelli di erogazione, delle soluzioni gestionali e delle tariffe
- L'obbligo di provvedere all'affidamento della gestione secondo le modalità disciplinate dalla legge.
- L'obbligo di mettere a disposizione del gestore, liberi da vincoli diversi da quelli eventualmente contenuti nell'atto di concessione, le reti, gli impianti e i beni strumentali.

4.2.4 Funzioni di regolazione a livello centrale

La funzione di regolazione discrezionale – intesa nella sua funzione di garantire gli utenti finali contro il rischio di sfruttamento del potere di mercato, ma anche di assicurare l'equilibrio economico-finanziario e la sostenibilità economica della gestione – è, secondo l'impostazione sin qui data, complementare a quella contrattuale. Essa dovrebbe essere attribuita a un soggetto operante a livello centrale, eventualmente articolato a livello regionale.

A questo soggetto dovrebbero competere (i) funzioni regolatorie vere e proprie, con riferimento alle regole che permettono di dare concretezza al principio dell'equilibrio economico-finanziario della gestione; (ii) funzioni di soft regulation, elaborando e rendendo pubbliche le valutazioni comparate della performance; (iii) funzioni di tipo giurisdizionale e arbitrale, con riferimento particolare alla rinegoziazione dei contenuti dei contratti di servizio.

Tra le funzioni del primo tipo, si richiamano in particolare:

- La definizione degli obblighi di servizio pubblico, con riferimento particolare all'estensione del servizio universale, all'individuazione delle componenti pubbliche della domanda (es. per quanto attiene a fognatura e depurazione, o all'attuazione dei piani di gestione dei bacini idrografici) e delle modalità per ripartirne in tariffa gli oneri
- La contabilità regolatoria: individuazione delle modalità di rendicontazione dei costi ai fini della fissazione delle tariffe
- Le regole in materia di unbundling
- La definizione delle modalità ammesse di struttura tariffaria
- La definizione dei livelli di pressione tariffaria (spesa / reddito) al di sopra dei quali far scattare meccanismi di perequazione
- La predisposizione di regole generali in materia di perequazione tariffaria e misure di sostegno ai consumatori più deboli
- L'individuazione delle sanzioni ammesse in caso di morosità
- L'individuazione di obiettivi minimi di miglioramento della produttività, a partire dall'analisi degli scostamenti dei valori effettivi rispetto a quelli normali
- La costruzione di indicatori per valutare la sostenibilità finanziaria a lungo termine, intesa come la garanzia della capacità di generare a lungo termine i flussi di cassa necessari ad equilibrare la gestione finanziaria
- L'individuazione di regole relative alle modalità ammesse per il prelievo di flussi di cassa da parte dei comuni, sotto forma ad es. di canoni di concessione
- La fissazione di margini entro i quali i soggetti locali possono introdurre eventuali ulteriori obblighi di servizio pubblico oltre a quelli minimi.

Nella seconda categoria, che riteniamo assolutamente fondamentale, deve essere compresa una sistematica e continua elaborazione di indicatori e analisi parametriche di confronto, supportata da una raccolta di dati generati dai gestori secondo modalità di rendicontazione standardizzate.

Tra le funzioni di tipo arbitrale e giurisdizionale, infine, occorre disciplinare il modo con cui i contratti vengono stipulati e le modalità con cui possono/debbono essere rinegoziati, nonché i casi che invece legittimano il soggetto affidante a richiederne l'esecuzione. A questo proposito, più che un contratto a lungo termine soggetto a revisione in tempi e con modalità variabili a discrezione, ci sembra opportuno prevedere uno schema basato invece su un meccanismo di proposta periodica del gestore, sottoposto all'approvazione dell'ente d'ambito e dunque con un potenziale ruolo arbitrale da parte del regolatore centrale, secondo le modalità che saranno meglio descritte in seguito.

Ad ogni modo, essendo comunque molte gestioni già affidate nel rispetto della legge e con procedure ad evidenza pubblica, ma con il modello previsto dalla l.36, rimarrà comunque il problema di definire anche per queste gestioni modalità di rinegoziazione analoghe.

E' fondamentale che vi sia un arbitro in grado di fissare le regole del confronto e di prendere una decisione finale, sia in caso di disaccordo sui contenuti della proposta, sia in caso di accordo che prefiguri un'eccessiva condiscendenza alle richieste del gestore. Tale delicato ruolo presuppone che il regolatore sia

in grado di valutare in modo comparato i livelli effettivi di costo, i margini di recupero di efficienza, l'effettiva generazione di flussi di cassa liberi, gli obblighi di servizio rispettati e quelli ancora da raggiungere. Al regolatore centrale dovrà anche spettare la verifica che i livelli tariffari programmati consentano i livelli di investimento previsti, e che eventuali resistenze politiche ad aumentare le tariffe non avvengano a spese di un rinvio degli investimenti necessari.

4.3 Temi di regolazione

4.3.1 *Principi generali, obblighi di servizio pubblico e titolarità*

La l.36 afferma alcuni principi generali di grande importanza e significato. Tra questi in particolare:

- Il principio di solidarietà
- Il principio della gestione industriale
- Il principio della copertura dei costi, compresi gli investimenti, attraverso le tariffe.

Tali principi sono tuttavia enunciati in modo vago e ambiguo.

Riguardo al principio di solidarietà, non è chiaro se esso debba essere inteso solo in senso idrologico – assicurare a tutti un congruo accesso alle disponibilità idriche – o anche economico, introducendo un principio di accessibilità del prezzo e/o criteri per condividere il costo in modo perequativo.

In quest'ultimo caso, l'eventuale introduzione di diritti specifici alla fornitura accessibile dovrebbero essere accompagnati dalla previsione esplicita delle misure per garantire l'accessibilità (es. modalità di sostegno ammesse per le fasce sociali deboli) e anche eventualmente le sanzioni cui ricorrere in caso di morosità, qualora si intendesse limitare a casi estremi quella della sospensione della fornitura.

Non viene fatta alcuna distinzione tra il costo del servizio idrico inteso come servizio individuale – e per il quale il principio "chi usa paga" ha un solido fondamento – e i servizi idrici che invece vengono effettuati per rispondere a esigenze di tipo generale (es. la depurazione spinta dei reflui scaricati in corpi idrici sensibili), e per i quali potrebbero porsi esigenze di una condivisione a una scala più ampia.

Sembra di dedurre che le finalità perequative si esauriscano all'interno di ciascun ATO e siano affidate alla tariffa unica; tuttavia il dato empirico mostra che le differenze tra ATO anche della stessa regione possono essere molto grandi, in ragione della densità dell'utenza.

L'obiettivo di copertura del costo è enunciato in modo chiaro, ma a nostro avviso lacunoso. Non si tiene conto delle esternalità negative, come invece richiesto dalla WFD (e creando il presupposto per situazioni paradossali, come quella generata dalla sentenza della Corte costituzionale che esclude dal pagamento della tariffa le utenze non connesse al depuratore, con il risultato sconcertante che gli scarichi non depurati e dunque inquinanti pagherebbero meno di quelli depurati). Non si tiene conto neppure del fatto che il servizio idrico comporta investimenti affondati per lungo tempo, e dunque accanto alla semplice

“copertura del costo” (ex post) è necessario anche garantire la capacità della gestione di generare in futuro flussi di cassa coerenti con le obbligazioni finanziarie (per cui a nostro parere il concetto di equilibrio economico-finanziario sarebbe stato preferibile rispetto a quello di “copertura del costo”).

Più in generale, la legge non entra nel merito del concetto di servizio universale. Nella realtà, vi sono molti casi ambigui: situazioni di soggetti privati che desiderano auto-provvigionarsi e dunque reclamano lo status di “clienti idonei”; soggetti che provvedono ad alcune finalità del servizio con tecnologie alternative, per i quali tuttavia potrebbe essere opportuno introdurre forme di servizio obbligatorio (es. la manutenzione delle fosse settiche); altri casi ancora di utenti che reclamano l’allacciamento al servizio (es. nuovi insediamenti urbani autorizzati dai piani regolatori, la cui connessione al sistema potrebbe generare oneri molto rilevanti per il gestore).

Un altro aspetto che risulta specificato in modo carente attiene alle molte circostanze in cui può assumere concretezza il principio della gestione integrata di bacino – in cui le interazioni tra i diversi settori potrebbero essere meglio risolte se vi fossero delle azioni di tipo cooperativo, le quali presuppongono tuttavia la possibilità di offrire compensazioni. Per fare un solo esempio, il riuso delle acque reflue depurate per l’irrigazione richiede l’introduzione di colture permanentemente irrigate e una gestione del suolo orientata all’offerta di servizi ambientali al territorio; tale gestione dovrebbe poter essere remunerata dalla tariffa del servizio idrico, i cui utenti potrebbero così risparmiare nel costo di depurazione. Ancora, si pensi ai casi in cui il raggiungimento degli obiettivi di tutela dei corpi idrici possa essere raggiunto più economicamente ponendone l’onere a carico di alcuni specifici soggetti (es. riducendo i prelievi a scopo industriale), ma sia opportuno che questo costo sia condiviso a livello dell’intero bacino. Fino a questo momento, è stata sempre la fiscalità ad agire in senso perequativo, socializzando la gran parte di questi costi; ma questo avviene ora con crescente difficoltà.

Infine, un ultimo aspetto che ci sembra disciplinato in modo insoddisfacente riguarda tutti i servizi idrici ad uso condiviso (non solo i grandi schemi di approvvigionamento, ma anche, ad esempio, i depuratori al servizio di zone urbane e industriali). Anche in questo caso occorrono principi più trasparenti per stabilire la liceità di sussidi incrociati, le modalità di scelta di allocazione della capacità disponibile, l’eventuale concorso pubblico al finanziamento delle opere aventi una prevalente finalità di gestione della risorsa a scala di bacino e non quella della fornitura del servizio agli utenti finali.

4.3.2 Modalità di gestione ammesse e affidamenti in house

Come si è accennato sopra, la l.133 prevede in via ordinaria il ricorso a modalità di affidamento basate sull’evidenza pubblica; non è tuttavia ancora chiaro quali forme di affidamento vadano comprese in questa categoria. Secondo un’interpretazione restrittiva, potrebbe trattarsi del solo affidamento del servizio idrico integrato, configurando cioè un modello basato sulla concessione (a imprese pubbliche o private, ma comunque secondo un unico schema in cui il gestore assume responsabilità anche per gli investimenti). Secondo un’interpretazione più ampia, sarebbero ammesse anche altre modalità di affidamento, e in particolare la società mista, sia di tipo “istituzionale” (ossia finalizzata all’affidamento dell’intera gestione), sia di tipo “contrattuale” (riferita a specifici segmenti del servizio nella logica del project financing); potrebbero altresì rientrare nel campo di applicazione della norma anche altre tipologie di contratto, come l’affitto di reti con investimenti a carico totale o parziale del soggetto pubblico.

A nostro avviso, questa seconda opzione è di gran lunga preferibile, nel contesto di un settore che mal si presta allo schema della concessione pura (a meno di prevedere contratti molto elastici e frequentemente rinegoziati), e nel quale l'esperienza consolidata a livello nazionale offre già molteplici esempi delle altre tipologie di contratto, spesso già affidate con procedure di gara.

Per quel che riguarda i partenariati di tipo istituzionale (società miste), è peraltro necessario prevedere che tali imprese soddisfino alle caratteristiche previste nell'ordinamento comunitario, e in particolare:

- Che abbiano ad oggetto solo ed esclusivamente la gestione del servizio in questione, con un oggetto sociale chiaramente delimitato in tal senso e la previsione dello scioglimento alla cessazione dell'affidamento
- Occorre pertanto prevedere in modo esplicito il destino degli asset della società e degli investimenti non interamente ammortizzati, i quali dovrebbero essere trasferiti alla nuova gestione a valore concordato e stabilito in anticipo
- La società non dovrà partecipare a successive gare, né per altri servizi né per il nuovo affidamento del servizio giunto a scadenza; per il nuovo affidamento, l'ente locale provvederà ad istruire una nuova gara, eventualmente anche rinnovando la formula della società mista, cui potrà partecipare il partner della precedente società.

Nel caso di imprese pubbliche – che ai sensi della riforma dovrebbero poter partecipare alle gare - ci sembra eccessivo e controproducente il divieto di partecipazione nel caso in cui siano titolari in altre forme di qualche affidamento diretto; ci sembra invece sufficiente imporre che, in tal caso, esse siano costrette ad attuare una trasparente separazione societaria delle attività oggetto di affidamento diretto.

Ci sembra opportuno altresì facilitare la costituzione di strutture articolate in cui le imprese pubbliche possano far ricorso ad affidamenti di specifici rami d'azienda secondo schemi di project financing o altre forme di partenariato specifico. Un modo per rafforzare questa soluzione potrebbe essere quello di prevedere che, nel formulare l'offerta, l'impresa partecipante possa introdurre esplicitamente la scelta di ricorrere a tali forme di partenariato.

In ogni caso, la procedura di affidamento dovrà prevedere in modo rigoroso l'impegno a conseguire l'equilibrio economico finanziario; eventuali partite di giro tra impresa ed ente locale, come la previsione di canoni di concessione, dovrebbero essere limitate alla sola copertura di oneri finanziari ancora gravanti sul comune.

Dato che, prevedibilmente, gli enti locali avranno una spiccata tendenza a favorire le proprie aziende rispetto a quelle concorrenti, un ruolo molto importante del soggetto regolatore centrale dovrebbe riguardare la predisposizione delle modalità per l'effettuazione delle gare, i criteri di scelta e la garanzia di un processo aperto e trasparente, anche attraverso l'obbligo di rendere accessibili al pubblico le informazioni circa i criteri adottati per la scelta.

4.3.3 Contabilità regolatoria

E' indispensabile che la fissazione delle tariffe venga effettuata sulla base di una contabilità regolatoria che fissi con maggiore precisione i confini dell'attività regolata. In termini ideali, sarebbe auspicabile che ad ogni affidamento corrispondesse un'azienda ben individuata, nel cui conto economico appaiano

esclusivamente i costi e i ricavi relativi all'attività regolata. Questo è un principio regolatorio universalmente applicato e inderogabile.

Ciò significa che, almeno idealmente, nel caso in cui le dimensioni dell'impresa e quelle dell'attività affidata non coincidano (ad esempio perché l'impresa opera in altri settori oltre a quello idrico, oppure la stessa impresa è titolare di più affidamenti) è necessario imporre una contabilità separata (unbundling contabile), per mezzo della quale sia identificabile con chiarezza il modo con cui si formano i costi pertinenti alla gestione.

La soluzione che proponiamo, derivata dall'esperienza inglese e americana, è quella di prevedere che per ogni affidamento si costituisca un'apposita unità contabile (centro di costo e ricavo), il cui oggetto sia esclusivamente la gestione del servizio nell'ambito territoriale secondo le modalità previste nel contratto di servizio. Tale unità dovrebbe redigere un conto economico dal quale si evincano in modo trasparente i costi che vi si formano direttamente, quelli relativi a beni e servizi acquistati da imprese appartenenti al medesimo gruppo, nonché quelli relativi ai rapporti con l'ente concedente e società da questo controllate, ad es. patrimoniali pubbliche (canoni di concessione, canoni di affitto, servizi svolti direttamente per conto dell'ente locale). Regole chiare e trasparenti dovrebbero essere fissate per l'attribuzione alla specifica gestione di costi condivisi con altre gestioni.

La tariffa dovrebbe essere vincolata alla garanzia dell'equilibrio contabile di questa impresa (e non del gruppo di cui fa parte).

E' altresì necessario disciplinare in modo più puntuale il tema della proprietà reti, con riferimento particolare agli investimenti pregressi rimasti in capo all'ente locale, nonché alla possibilità – attualmente non prevista dalla legge, ma molto diffusa nella prassi – che l'ente locale conservi almeno in parte la responsabilità anche solo finanziaria degli investimenti. Riguardo alla prima questione, andrebbe previsto che in tali situazioni può essere legittima l'applicazione di un canone, che tuttavia dovrebbe assumere la funzione di canone di affitto (e non di concessione) ed essere calcolato sulla base delle rate di ammortamento dell'investimento e degli oneri finanziari rimasti a carico dell'ente locale. Riguardo alla seconda questione – che prefigura una relazione contrattuale analoga allo schema dell'*affermage* (contratto di affitto di reti, diffuso tra l'altro in Francia) è necessario istituire e disciplinare forme appropriate di contabilità patrimoniale degli asset (anche attraverso lo schema della società patrimoniale, già diffusa in molti ambiti territoriali), assicurando da un lato che i canoni di affitto corrispondano puntualmente a questi costi e che, dall'altro, la gestione patrimoniale degli enti locali garantisca in futuro la disponibilità finanziaria per provvedere al rinnovo degli impianti, evitando che i flussi di cassa relativi siano distorti per finanziare la spesa corrente.

4.3.4 Contratti di servizio e Piano di ATO

L'innovazione fondamentale che proponiamo a questo proposito consiste in una sostanziale revisione dello schema attualmente in uso, fondato su un piano estremamente minuzioso che detta al gestore tutti gli impegni in materia di nuovi investimenti, trasferendo il relativo onere in tariffa. Tale schema, come si è sostenuto, genera il problema tuttora irrisolto della gestione del contratto nel lungo periodo e della sua rinegoziazione. Se è vero che la rinegoziazione sistematica è antitetica rispetto al modello della regolazione per contratto, essa risulta tuttavia inevitabile data la rilevante incertezza della definizione ex ante degli

impegni. Esso risulta inoltre poco funzionale rispetto alla strategia di attribuire al gestore le responsabilità decisionali in materia di investimento, strategia che rappresenta l'asse portante della riforma della l.36.

Nello schema che proponiamo, la definizione del piano di investimenti avverrebbe attraverso due momenti distinti. In un primo momento, funzionale all'affidamento iniziale, verrebbe proposto dagli enti locali, e posto a base della procedura ad evidenza pubblica per la scelta del gestore, un piano strategico che indica, a partire dalla situazione attuale, obiettivi di miglioramento, priorità, vincoli (es. relativi alla dinamica tariffaria) e le principali direzioni strategiche di sviluppo del sistema. Sulla base di uno schema di valutazione predisposto sulla base di indicazioni omogenee (predisposte dal regolatore centrale), tale documento renderebbe espliciti gli indicatori che misurano la performance del sistema al momento dell'affidamento e fisserebbe gli obiettivi di miglioramento rispetto a tali indicatori. Ad esempio, se uno di questi indicatori fosse il livello di copertura del servizio di fognatura, il piano strategico potrebbe stabilire che tale indicatore dovrà raggiungere determinati valori entro scadenze temporali prefissate.

A partire da questo piano strategico, sarebbe poi il gestore a proporre con cadenza periodica (3-5 anni) un programma di interventi ritenuto congruo con un certo obiettivo a breve termine e, contestualmente, una proposta di dinamica tariffaria per il periodo regolatorio successivo. Al termine di ciascun periodo, si ipotizza che il gestore presenti un rendiconto (bilancio economico della gestione all'inizio e al termine del periodo, con analisi degli scostamenti rispetto al programma iniziale) e un nuovo programma analogo per il periodo regolatorio successivo.

L'approvazione dei rendiconti periodici e dei piani operativi per il periodo successivo dovrebbero avvenire, a partire dalla proposta del gestore, sulla base di una discussione aperta e partecipata, supportata ed eventualmente arbitrata dal regolatore centrale.

Si propone di riformarne la funzione e la forma come segue.

Innanzitutto, il piano redatto dagli enti locali – sulla base del quale verrà poi stipulata la convenzione con il gestore – dovrebbe essere inteso come documento strategico, che individua i principali obiettivi da raggiungere, le priorità, eventuali indirizzi strategici (ad es. in tema di connessione delle utenze non ancora servite, delle modalità con cui favorire il risparmio o il riuso). Il piano strategico deve anche individuare, sulla base di un sistema di indicatori prefissati, gli attuali livelli di erogazione del servizio e quelli desiderati, l'attuale livello di copertura dei costi, l'attuale valore della rete e il livello di investimento desiderato per il periodo di affidamento.

Sulla base del piano strategico verrà stipulato un contratto di lungo termine con il soggetto gestore scelto in base ai criteri previsti dalla legge.

Il gestore, con scadenze prefissate (si suggerisce un periodo regolatorio di 5 anni) propone una serie di interventi e azioni finalizzati a raggiungere al termine del periodo un set di obiettivi intermedi, espressi nei termini degli indicatori poc'anzi. Ogni programma periodico conterrà:

- La fotografia dello stato di partenza
- Un conto economico della gestione del periodo regolatorio precedente che evidenzia i principali flussi economici generati
- Una rendicontazione degli scostamenti tra gli impegni presi e quelli effettivamente raggiunti nel periodo precedente
- Gli obiettivi che si intendono raggiungere entro il periodo regolatorio.

4.3.5 Benchmarking e soft regulation

Già oggi la l.36 prevede in capo al Coviri importanti funzioni in tema di reporting (al Parlamento) e di elaborazione di analisi comparate. E' noto peraltro che tali funzioni non sono state fino ad ora esercitate con il necessario vigore, anche e soprattutto per via dell'esiguità delle risorse attribuite al Coviri. Nel ribadire la fondamentale importanza del confronto comparativo a supporto dell'attività di regolazione, riteniamo che l'esperienza passata suggerisca l'esigenza di assicurare al soggetto responsabile una maggiore autonomia e indipendenza, oltre che ovviamente una congrua dotazione non solo di risorse umane, ma anche di poteri che permettano l'acquisizione continuativa dei dati e le sanzioni per chi non li dovesse fornire con tempestività.

L'attività di confronto comparativo non si può limitare a una generica produzione di indicatori, ma dovrebbe consentire un adeguato supporto all'attività di regolazione, per quel che concerne soprattutto la valutazione della congruità dei costi e dei potenziali di efficientamento.

E' quindi essenziale che questa elaborazione si accompagni con una più efficace disciplina della contabilità regolatoria, permettendo di rendere trasparente la formazione dei costi in ciascun ambito gestionale regolato.

Tra gli elementi che a nostro avviso dovrebbero essere oggetto di sistematica rilevazione ed elaborazione andrebbero ricompresi, oltre ai costi complessivi, anche le transazioni che avvengono all'interno di gruppi integrati, con la finalità di rendere possibile un confronto comparativo dei costi delle principali attività gestionali (es. le analisi di laboratorio, i servizi informatici, gli acquisti di tecnologia, la progettazione).

4.3.6 Regolazione economica e regolazione ambientale

Un tema estremamente delicato consiste nel rapporto tra regolazione economica e regolazione ambientale, per quel che attiene in modo particolare alle modalità con cui oneri e vincoli aggiuntivi introdotti dai piani di gestione di bacino e finalizzati alla tutela dei corpi idrici si trasferiscono nel piano strategico e nei contratti di servizio. La necessità di coordinamento discende in particolare dal fatto che molti piani di gestione verranno approvati dopo che la gestione è stata affidata, e comporteranno automaticamente la necessità di revisione delle convenzioni di affidamento. Se questo è in un certo senso scontato, non è affatto chiaro a quali interventi dovrà essere data priorità, e in che modo tener conto dell'eventuale sovraccarico di costi da trasferire in tariffa. Come comportarsi nel caso in cui AATO e gestore non siano tempestivi nell'adozione di tali impegni, dato anche l'oggettivo comune interesse a rinviarla, anche per la resistenza politica ad aumentare le tariffe?

In altri contesti istituzionali, come quello inglese e americano, sono previste modalità di coordinamento informale tra i due regolatori ambientale ed economico, in forza delle quali le modalità e la tempistica dell'introduzione dei nuovi vincoli ambientali viene stabilita anche in funzione della dinamica tariffaria che si ritiene sostenibile. In altri contesti (es. Catalogna) il regolatore economico è collegato al regolatore ambientale.

Riteniamo necessario che a questo tema si dedichi la dovuta attenzione, prevedendo – nel caso in cui le funzioni di regolazione economica e ambientale siano svolte da soggetti diversi – le opportune modalità di collaborazione. In particolare:

- Occorre stabilire che i piani di gestione debbano indicare le modalità con cui nuove prescrizioni entrano nei contratti di servizio, e prevedere l'impatto differenziale sulle tariffe
- Occorre stabilire i criteri di priorità in base ai quali le prescrizioni dei piani – o almeno alcune tra queste, sulle quali il piano di gestione intenda assicurare tempi più certi – possano modificare automaticamente i piani strategici oggetto di convenzione, eventualmente rivedendo le priorità e i tempi in questi previsti
- Occorre prevedere una dialettica tra le autorità competenti al fine di valutare l'eventualità che le misure del piano di gestione comportino costi sproporzionati, anche al fine di attivare le procedure di richiesta di deroga rispetto alle scadenze imposte dalla WFD
- Occorre prevedere la possibilità che determinate azioni ricadenti in un certo ambito di gestione, ma di interesse dell'intero bacino, possano essere co-finanziate attraverso strumenti ad hoc che permettano una più equa ripartizione del costo; a questo scopo, potrebbe essere utile introdurre una forma di fiscalità di scopo, di cui siano titolari le autorità di distretto, e che serva a finanziare queste tipologie di interventi distribuendone il costo su tutti gli utilizzatori, secondo modalità analoghe a quelle adottate in Francia dalle Agences de l'Eau. Tra gli interventi oggetto di cofinanziamento potrebbero essere considerati, ad esempio, sistemi di riuso/riciclo delle acque reflue depurate, misure per il risparmio idrico, interventi finalizzati al trattamento spinto dei reflui, la reinfiltrazione in falda delle acque depurate, la gestione integrata delle acque di scolo meteorico.

4.3.7 Strumenti finanziari

Il meccanismo previsto dalla l.36 prevede che gli investimenti, in passato posti interamente o quasi a carico della fiscalità, trovino la loro copertura integrale in tariffa e che spetti al gestore l'attuazione dei piani di investimento sopportando il relativo rischio economico. Nelle intenzioni del legislatore, poi tradotte operativamente con l'approvazione del Metodo tariffario normalizzato, il rischio a carico del gestore sarebbe stato limitato dal fatto che i costi di investimento avrebbero dovuto essere sostanzialmente passanti in tariffa con una remunerazione sufficientemente premiante (7%). Nella pratica, tale meccanismo non ha funzionato: di fronte a una tariffa in cui i margini operativi sono soggetti a variazioni anche notevoli per effetto dello sbilancio tra ricavi ammessi e costi operativi, la certezza dei flussi di cassa da destinare al finanziamento degli investimenti risulta indebolita e non adeguatamente garantita nel lungo periodo; a tale rischio regolatorio corrisponde pertanto una difficoltà da parte dei mercati finanziari nel mettere a disposizione i capitali necessari.

Un'analisi comparata delle esperienze degli altri paesi mostra che quasi ovunque, sebbene con modalità diverse, sono all'opera circuiti finanziari speciali che si interpongono tra le gestioni e il mercato, permettendo alle gestioni di accedere al finanziamento a condizioni più favorevoli. L'importanza di questo fattore è decisiva: come mostrano le nostre simulazioni, il tasso di remunerazione del capitale investito determina livelli di tariffa di equilibrio che possono variare notevolmente. Un punto percentuale di spread sui tassi di remunerazione ha un'incidenza sul costo totale da coprire pari a un risparmio del 10% dei costi operativi.

Senza avere qui la pretesa di scendere nei dettagli, riteniamo fondamentale che il legislatore preveda la costituzione di simili strumenti finanziari, che si possono basare o su meccanismi di tipo mutualistico (fondi rotativi o fondi speciali alimentati da tasse di scopo), o sulla costruzione di intermediari finanziari garantiti dallo stato (banche speciali per l'investimento in opere pubbliche, anche utilizzando a tale scopo strumenti già esistenti come il CrediOp e la Cassa DdPp) o, ancora, società finanziarie pubbliche che possano partecipare al finanziamento delle gestioni d'ambito in cambio della costituzione di privilegi sui proventi tariffari, secondo lo schema adottato in Portogallo da EPAL in collaborazione con BEI.

4.4 Le soluzioni per rafforzare la regolazione a livello centrale

Un punto centrale della nostra proposta consiste nella necessità di rafforzare le funzioni di regolazione a livello centrale, oggi affidate in parte al Ministero dell'ambiente, con il supporto del Coviri per quel che attiene alle norme regolatorie vere e proprie, e in parte al Coviri stesso, per ciò che attiene alle funzioni di soft regulation e reporting istituzionale.

Riteniamo, per i motivi più volte espressi in questo documento, che tale assetto sia inadatto all'esercizio di funzioni di regolazione che richiedono indipendenza, continuità operativa e una struttura tecnica adeguata al compito.

Le strade possibili sono diverse, nessuna in tutto e per tutto preferibile alle altre, ma ciascuna risultando preferibile per certi aspetti e meno preferibile per altri.

Le possibilità che esaminiamo sono:

- Attribuzione di competenza sul settore idrico ad autorità già operanti in altri settori **(A)**, e in particolare:
 - Autorità per l'energia elettrica e il gas **(A1)**
 - Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici **(A2)**
- Rafforzamento dell'attuale Coviri, eventualmente articolato a livello regionale **(B)**
- Attribuzione di competenza sul settore idrico alle Autorità di distretto idrografico, integrando pertanto le funzioni di regolazione ambientale ed economica nel medesimo soggetto **(C)**
- Istituzione di un'autorità ex novo, che assorbirebbe le strutture degli attuali Coviri e Nars, con competenze che potrebbero estendersi anche ad altri settori attualmente sottoposti a regolazione statale ma prive di soggetto regolatore (es. rifiuti, autostrade); anche questa soluzione potrebbe prevedere un'articolazione a livello regionale, mantenendo a livello centrale soprattutto le funzioni di coordinamento, reporting generale, elaborazione delle linee guida in materia contabile **(D)**
- Mantenimento dello status quo, prevedendo che le funzioni di regolazione vengano attribuite a soggetti già esistenti, eventualmente introducendone di nuove **(E)**.

I criteri per valutare le diverse opzioni dovrebbero a nostro avviso comprendere:

- Praticabilità nel contesto istituzionale esistente e consenso nella policy community
- Efficacia rispetto alla rapida entrata in funzione e alla capacità di svolgere i compiti affidati
- Coerenza tra la cultura regolatoria dell'ente e le esigenze del settore
- Coerenza con le politiche di settore (con particolare riferimento all'esigenza di coordinare regolazione economica e ambientale)

- Economie di scala nella regolazione, con la possibilità di minimizzare i costi ad essa relativi e/o di sviluppare sinergie con altri settori regolati.

Le alternative A avrebbero il vantaggio di una maggiore praticabilità, dato che si tratterebbe di estendere i poteri di soggetti già esistenti e dotati di strutture in buona parte già esistenti e in possesso di una forte cultura della regolazione; in entrambi i casi, tuttavia, vi è il rischio che si affermi un modello di regolazione mutuato da altri contesti e settori, che nonostante alcune analogie potrebbe risultare inadatto al settore idrico. In particolare, la soluzione dell'AEEG (A1) permetterebbe di sfruttare l'esperienza acquisita soprattutto per quanto attiene ai servizi di distribuzione idrica. Non sembra di particolare ostacolo il fatto che nel settore idrico vi sia una specificazione locale della domanda, del resto presente, sebbene con margini di autonomia locale molto inferiori, nell'attività di distribuzione del gas. Lascia invece più perplessi la considerazione del fatto che la natura del contratto di affidamento del servizio idrico richiede compiti di tipo arbitrale sostanzialmente estranei rispetto all'attuale modo di operare dell'AEEG, a maggior ragione se si considera che tale compito presuppone problemi affatto diversi a seconda del modello gestionale adottato (potendosi configurare, come si è detto, e dovendosi prevenire sia casi di conflitto radicale, sia casi di collusione o di cattura). Un simile assetto si ritrova ad es. negli Usa, dove le Commissioni di regolazione statale svolgono spesso funzioni che si estendono dai settori energetici a quello idrico, e includendo anche altri settori regolati.

Dal canto suo, la soluzione A2 correrebbe a sua volta il rischio di mutuare dal settore dei contratti e appalti pubblici approcci e soluzioni che non risultano altrettanto appropriate alle concessioni di servizio. Essa trova qualche precedente (almeno a livello di discussione) nell'esperienza francese, dove era stata avanzata la proposta – poi non attuata – di accompagnare le misure previste dalla legge Sapin del 1992 con una verifica a livello statale concentrata soprattutto sul tema della rinegoziazione. Soggetti con poteri simili si ritrovano anche in altri Paesi, come in America Latina e nel Sud Est asiatico, casi in cui, significativamente, è particolarmente diffuso lo schema della gestione delegata. Tali istituzioni offrono supporto in varie maniere alla “regolazione per contratto”. Per potersi candidare a questo ruolo, in ogni caso, l'AVCP dovrebbe sviluppare capacità regolatorie diverse da quelle che possiede attualmente, e prevalentemente concentrati sul tema della legittimità e del rispetto delle procedure europee, trasformandone in modo significativo competenze, funzioni e cultura regolatoria.

L'alternativa B è quella che probabilmente rappresenta la rottura meno traumatica rispetto all'esistente. Essa richiederebbe in sostanza che l'attuale Coviri assumesse un profilo più indipendente, togliendogli la collocazione presso il Ministero dell'Ambiente – cui rimarrebbero poteri di sorveglianza e indirizzo; per il resto, le sue attribuzioni attuali, unite a quelle attualmente affidate a decreti ministeriali (direttive tecniche di settore, standard di servizio, metodo normalizzato) richiederebbero una modificazione e un'integrazione, tale tuttavia da non stravolgere l'impianto essenziale della legge. Si tratterebbe in particolare:

- di riscrivere, in modo coerente con quanto sopra proposto, gli articoli che disciplinano la funzione e i contenuti del piano di ATO, le modalità di affidamento, la regolazione tariffaria
- di prevedere le opportune forme di governance (mantenendo la concorrente funzione di stato e regioni, rafforzando eventualmente in modo opportuno quest'ultima anche per controbilanciare l'assorbimento di soggetti regolatori istituiti da alcune Regioni); in alternativa, ci si potrebbe ispirare al modello americano, concentrando buona parte di queste funzioni al livello regionale, e mantenendo al livello nazionale soprattutto funzioni di coordinamento generale, come ad es. la contabilità regolatoria
- di integrare le funzioni già previste, in particolare dettagliando maggiormente i compiti in materia di regolazione economica e contabilità regolatoria, e aggiungendo l'importante funzione di arbitraggio delle relazioni tra AATO e gestori.

Si tratta tuttavia di una soluzione che comporta a regime i costi di regolazione maggiori, prefigurando un soggetto dedicato esclusivamente al settore idrico. L'efficacia di azione potrebbe contare almeno in parte sulla competenza già maturata, ma si scontra da un altro lato con la debolezza e la precarietà con cui hanno operato sinora queste strutture; sarebbe pertanto necessario un cospicuo irrobustimento del loro organico.

Oltre all'ovvia analogia con il caso inglese – il quale tuttavia è singolare anche per via dell'assenza di una funzione di titolarità svolta a livello locale – potrebbe essere interessante esaminare l'esperienza portoghese, anche per le obiettive analogie del processo di riforma dei servizi idrici rispetto all'Italia, con la presenza di una pluralità di soluzioni organizzative tutte però imperniate sullo schema della regolazione per contratto e sull'affidamento a imprese pubbliche o private. L'IRAR svolge funzioni in materia di regolazione economica (tariffe, comportamento delle utilities, standard di qualità, drafting contrattuale e verifica del rispetto dei contratti, ultima parola in caso di rinegoziazione), fornendo in vario modo supporto agli enti locali e al governo centrale. Una particolarità interessante di questo caso è che le competenze di IRAR sono estese anche al settore dei rifiuti; un aspetto importante che accomuna i due settori, altrimenti affatto diversi tra loro, è rappresentato a nostro avviso da un lato dalla grande importanza del tema dell'incompletezza contrattuale (da cui l'esigenza di affrontare la regolazione ponendovi al centro la questione della rinegoziazione); dall'altro la forte componente di interesse collettivo, che ne fa servizi solo parzialmente assimilabili alle utility in senso classico. Sia il settore idrico che i rifiuti, infatti, presentano una serie di output che non si configurano tanto come servizi rivolti agli utenti, quanto piuttosto come strumenti attuativi delle politiche ambientali locali: si tratta di servizi obbligatori, in cui la componente di domanda specificata dal soggetto pubblico è quella più importante e dinamica. Ancora, va notato che in Italia, come in Portogallo, i due settori sono stati caratterizzati da riforme ispirate da logiche molto simili (organizzazione per ambiti territoriali intercomunali, responsabilità integrata in capo al gestore), e che queste analogie potrebbero consentire importanti sinergie tra la regolazione dei due settori.

Resterebbe poi aperto il problema di garantire un coordinamento tra regolazione economica e regolazione ambientale, con particolare riferimento alla valutazione delle implicazioni economiche e tariffarie dei piani di gestione di bacino, al trasferimento dei nuovi requisiti ambientali nei contratti di servizio e alla sua compatibilità con la politica tariffaria. A questo scopo, è necessario introdurre gli opportuni raccordi tra piani di gestione di bacino e contratti di affidamento, ad esempio stabilendo:

- che l'introduzione di nuovi impegni prevista dal piano di bacino sia accompagnata da una valutazione economica finalizzata a comprendere l'impatto delle misure previste sulle tariffe verificando anche le concrete modalità di trasposizione
- che tale valutazione preveda un iter istituzionale partecipato, con un contraddittorio tra autorità di distretto idrografico, autorità di ambito e gestori
- che, una volta approvate, le misure trovino modalità di trasposizione e adeguamento tariffario basate, come si è ipotizzato in generale per le revisioni periodiche del piano, sulla proposta del gestore poi validata dall'AATO.

La soluzione C sarebbe speculare rispetto alla precedente. Essa avrebbe il vantaggio di integrare regolazione economica e ambientale, e dunque di rafforzare il coordinamento tra il piano di gestione del bacino e l'organizzazione dei servizi, facilitando inoltre interventi e misure ispirate alla logica della gestione integrata (es. istituzione di strumenti finanziari ad hoc per facilitare la condivisione di costi ricadenti in un certo Ato ma di interesse per l'intero bacino; valutazione dell'opportunità di realizzare interventi infrastrutturali a uso plurimo).

Tuttavia, si tratta di una soluzione che lascia per molti altri aspetti perplessi: la necessità di costituire ex novo compiti di regolazione economica presso soggetti finora operanti in ambiti completamente diversi; la

difficoltà con cui si sta procedendo alla fase attuativa di questa parte del TU ambientale, che lascia presagire tempi molto lunghi; e infine il basso livello di consenso che tale alternativa sembra riscuotere da parte degli operatori. Un simile modello si ritrova ad esempio nel caso dell'Agencia Catalana del Aigua, che riunisce competenze in materia di politica integrata della risorsa idrica ma anche importanti funzioni come quella di concorrere all'approvazione delle tariffe deliberate dagli enti locali (l'ACA è infatti rappresentata nell'Autorità competente per l'approvazione delle tariffe); compiti analoghi sono svolti dall'australiana IPART. Come si vede, un elemento importante che accomuna questi casi è il fatto di operare in paesi dal clima arido, dove la gestione della risorsa richiede impegnativi interventi (realizzati di solito da soggetti diversi da quelli che poi gestiscono i servizi) e con una forte enfasi sulla condivisione della risorsa tra diversi settori economici. Temi questi che potrebbero risultare particolarmente interessanti con riferimento al nostro Mezzogiorno.

La soluzione D potrebbe essere vista come una variante della B. Potrebbe avvantaggiarsi dell'esperienza sin qui maturata dal Nars, anche con riferimento al servizio idrico. Tra l'altro, nonostante le ovvie differenze, esistono anche numerose analogie nelle problematiche regolatorie tipiche di alcuni di questi settori, come ad es. quello autostradale (in cui l'analogia si basa soprattutto sulla lunga vita economica delle infrastrutture e su un ciclo economico simile, con una grande anticipazione iniziale di capitale affondato e un successivo lento rientro di quanto investito: caratteristiche che pongono l'accento sull'esigenza di garantire le imprese contro l'esproprio delle "quasi-rendite" (flussi di cassa liberi originati dagli ammortamenti) e definire modalità di condivisione del rischio adeguate.

Anche in questo caso è agli Usa che occorre guardare per trovare analogie: le istituzioni regolatorie statali, riunite nel NARUC, si occupano trasversalmente di tutti i settori regolati, con una forte enfasi su questioni come la contabilità regolatoria, la remunerazione degli investimenti e la fissazione delle tariffe.

Infine, la soluzione E – la più praticata, almeno in apparenza, in Europa, almeno nei paesi in cui domina il modello della gestione pubblica – prevede il mantenimento dello status quo, rafforzando e rendendo più incisive le competenze di regolazione attribuite al Coviri e al Ministero dell'ambiente. Sarebbe necessario prevedere alcune integrazioni e modifiche al testo della legge, con particolare riferimento alle norme in materia di piano d'ambito, di attribuzioni degli enti locali e regolazione tariffaria. E' ovvio che una simile soluzione permetterebbe di evitare le incognite dell'innovazione istituzionale; d'altro canto, ci sembra che essa non permetterebbe di rispondere adeguatamente alle diverse questioni sollevate nel presente documento, risultando debole soprattutto per quanto riguarda il tema della rinegoziazione dei contratti – tema peraltro cruciale, come si è argomentato.

La Tabella 29 riassume i ragionamenti appena svolti, ovviamente basandosi su nostri giudizi, e senza dunque avere la pretesa di oggettività.

Tabella 29 – Una valutazione multicriterio delle diverse soluzioni per rafforzare la funzione regolatoria

Alternativa	Criterio	Praticabilità	Efficacia	Cultura regolatoria	Politiche di settore	Economie di scala	Esempi internazionali
Affidamento di competenze sul settore idrico all'AEEG		**	****	**	**	****	Usa
Affidamento di competenze sul settore idrico all'AVCP		**	**	**	*	**	(Francia) Indonesia Filippine
Costituzione di un'autorità indipendente l'attuale COVIRI		**	***	***	***	**	UK
Integrazione della regolazione economica nelle autorità di distretto idrografico		*	**	**	***	***	Catalogna Australia
Costituzione ex novo di un'autorità di regolazione dei servizi pubblici locali, eventualmente articolata a livello regionale		*	***	***	****	***	Usa Portogallo
Mantenimento dello status quo		****	*	**	**	***	Germania Paesi Bassi

****: ottimo

***: buono

**: sufficiente

*: insoddisfacente

5 Riferimenti bibliografici

- Amato A. (a cura di), 2008, *L'industria idrica in alcuni paesi europei*, voll. I e II, FrancoAngeli, Milano
- Amato A., Conti M., 2005, *The economics of the water industry: technology, ownership and efficiency*, FrancoAngeli, Milano
- Anwandter L., Linares E., Massarutto A., 2009, *Financial economies of scale in the water sector*, mimeo, Iefe, Università Bocconi and European Investment Bank
- Anwandter L., Rubino P., 2007, "Perché la finanza privata asseta il settore idrico? Sette proposte per sette regioni", *Mercato Concorrenza Regole*, n.1 pp. 197-228
- Armstrong M., Sappington D.E., 2004, "Towards a synthesis of models of regulatory policy design with asymmetric information", *Journal of regulatory economics*, 26:1, 5-21
- Auby J.F., 2003, Intervento senza titolo in «10e anniversaire de la loi Sapin», The French Institute for PPP
- Baldwin R., Cave M., 1999, *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, Oxford University Press, Oxford
- Ballance T., Taylor A., 2005, *Competition and economic regulation in water: the future of the European water industry*, IWA Publishing, London
- Banca d'Italia, 2008, *I servizi pubblici locali: liberalizzazione, regolazione e sviluppo industriale*, Atti del convegno, Roma, 19 febbraio 2008
- Baptista J.M., Pàssaro D.Á., Santos R.F.D., 2006, "Os Serviços de Água e Resíduos face à nova Lei da Água", *Águas e Resíduos*.
- Bardelli L., Robotti L., 2009, *The water sector in Italy*, CIRIEC working paper 2009/01
- Bauby P., 2009, *The French system of water services*, CIRIEC seminar on "Local services of general interest in Europe", University of Pavia, April 16-17, 2009
- Bel G., 2006, *Economía y política de la privatización local*, Marcial Pons, Barcelona
- Canitano G., Di Laurea D., Doni N. (a cura di), 2007, *La convenzione di affidamento e la regolazione del servizio idrico in Italia*, FrancoAngeli, Milano
- Canitano G., Montagnani E., Peruzzi P., 2008, *L'assetto dei gestori e la concorrenza nel servizio idrico integrato*, Working paper 02/08, Anea, Roma (www.associazioneanea.it)
- Casimiro C., 2008, *Le Marché de l'Environnement au Portugal Fiche de Synthèse*. Lisbonne, Mission Economique de l'Ambassade de France.
- Crew M., Parker J., 2006, *International Handbook of economic regulation*, Elgar
- Danesi L., Passarelli M., Peruzzi P., 2008, "Quale livello di regolazione per i servizi idrici? Uno schema di analisi sulla distribuzione verticale ed orizzontale delle funzioni di regolazione", *Mercato Concorrenza Regole*, pp.389-416
- Dizy D., Ruiz O., 2009, *Local services of general interest: water sector in Spain*, Ciriec seminar on "Local services of general interest in Europe", University of Pavia, April 16-17, 2009

- Finger M., Allouche J., Luis-Manso P. (eds.), 2006, *Water and liberalization: European water scenarios*, IWA Publishing, London
- Franceys, 2007, Innovative management models for water supply and sanitation, Oecd expert meeting “Sustainable financing for affordable water services: from theory to practice”, Paris, November http://www.oecd.org/document/45/0,3343,en_2649_34311_40012077_1_1_1_37425,00.html
- Glachant J.M., 2009, *Regulating networks in the new economy*, EUI working papers 2009-5, Robert Schuman Center for advanced studies, http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10622/1/EUI_RSCAS_2009_05.pdf
- Goldberg V., 1976, “Regulation and Administerd Contracts”, *The Bell Journal of Economics*, trad. it. in Cossutta, Grillo (a cura di), 1987)
- Guasch J.L., 2004, *Granting and renegotiating concessions: doing it right*, World Bank
- Guasch J.L., 2007, “Affidamenti e rinegoziazioni nel settore infrastrutturale: una visione di insieme”, in Canitano et al., 2007
- Kessides I.N. (ed.), 2004, *Reforming infrastructure – privatization, regulation and competition*, World Bank
- Komives K., Foster V., Halpern J., Wodon Q., 2005, *Water, electricity and the poor: who benefits from utilities subsidies*, World Bank Publications, Washington DC
- Lobina E., Hall D., 2003, *Problems with private water concessions: a review of experience*, www.psir.org
- Luis-Manso P., 2005, *Water institutions and management in Switzerland*, MIR Report 2005-001, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne
- Luis-Manso P., 2007, *Reform and Risk Management in the Urban Water Sector: the role of Regulation*, CDM. Lausanne, EPFL
- Massarutto A., 2008, *Liberalization and private sector involvement in the water industry: a review of the economic literature*, IEFE Working papers, www.iefef.unibocconi.it
- Menard C., 2007, “Gestire le riforme attraverso i contratti: perché da soli non sono sufficienti”, in Canitano et al., 2007
- Menard C., Saussier S., 2002, *Contractual choice and performance: the case of water supply in France*, in Brousseau E., Glachant J. M. (eds.), *The economics of contracts. Theory and applications*, Cambridge University Press, Cambridge, UK
- Mohajeri S., Knothe B., Lamothe D., Faby J.A., 2003, *Aqualibrium, European water management between regulation and competition*, European Commission, Dg Research, Brussels
- OECD, 2009, *Pricing water for sustainability*, in corso di pubblicazione
- PEAASAR, 2006, *Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais 2007-2013*
- Pedell B., 2005, *Regulatory risk and the cost of capital. Determinants and implications for rate regulation*, Springer
- Pricewaterhouse&Coopers, Office Internationale de l’Eau, Bipe, 2004, *MEIF – Evaluation methods for investing in the water sector: forward-looking financial strategies and water pricing*, European Commission, 5th Framework Programme, Final report, <http://www.meif.org>
- Rouse M., 2007, *Institutional governance and regulation of water services*, IWA Publishing, London

Sappington D., Stiglitz J., 1987, "Privatisation, Information and Incentives", *Journal of Policy Analysis and Management*, 12, 1-24

Shapiro C., Willig R., 1990, "Economic rationales for the scope of privatization", in E.N. Suleiman, J. Waterbury (eds.), *The political economy of private sector and privatization*, Westview, Boulder Co., Usa

Shirley M., 2002, *Thirsting for efficiency. The economics and policy of urban water system reform*, Elsevier, Amsterdam

Utilitatis, 2008, *Bluebook*, Roma, www.utilitatis.org