

The background features a dynamic splash of water in shades of blue and white, moving from the top right towards the center. Overlaid on this are several overlapping geometric shapes, primarily triangles and polygons, in various shades of blue and purple, creating a modern, abstract design.

cerre

Centre on Regulation in Europe

SINTESI

Giugno 2019

Sean Ennis
David Deller

PROPRIETÀ E GESTIONE DEL SETTORE IDRICO

**UN DIBATTITO INTERNAZIONALE IN
EVOLUZIONE, RILEVANTE RISPETTO ALLE
PROPOSTE DI NAZIONALIZZAZIONE IN ITALIA**



RELAZIONE CERRE - SINTESI

PROPRIETÀ E GESTIONE DEL SETTORE IDRICO

UN DIBATTITO INTERNAZIONALE IN EVOLUZIONE, RILEVANTE RISPETTO ALLE PROPOSTE DI NAZIONALIZZAZIONE IN ITALIA


Sean Ennis e David Deller*

È attualmente all'esame del Parlamento italiano una proposta di ripubblicizzazione del settore idrico (proposta di legge AC. 52). La presente relazione fornisce un'analisi di dati internazionali unitamente ad alcune considerazioni economiche attinenti alla proposta di legge in commento e ai dibattiti sulla nazionalizzazione in altri Paesi, astenendosi dal valutare se sia generalmente preferibile optare per una proprietà pubblica o privata nel settore idrico. La relazione fornisce anche un quadro all'interno del quale elaborare i temi in esame. **In particolare, questa relazione evidenzia la complessità delle problematiche e il fatto che gli incentivi creati dal regime di regolamentazione sono verosimilmente più importanti rispetto al tema della proprietà delle infrastrutture e delle imprese di gestione.**

È importante notare anche che i contenuti della proposta di legge AC. 52 vanno ben oltre il semplice trasferimento della proprietà degli operatori. Ad esempio, la regolazione ed il controllo del settore idrico passerebbero da un regolatore indipendente al Ministero dell'Ambiente. Con tanti cambiamenti attuati contemporaneamente, la stima dell'impatto combinato delle diverse previsioni è ancora più complessa.

L'acqua è essenziale per la vita e la spesa per il servizio idrico può avere un peso non trascurabile; si tratta di una risorsa di grande rilevanza politica, la cui erogazione da parte di un mercato interamente privato, senza una regolamentazione pubblica, può impedire il raggiungimento di tutti quegli obiettivi ritenuti rilevanti dalla società. Tuttavia, una gestione interamente pubblica, anche alla luce della grande necessità di investimenti infrastrutturali e i sempre più stringenti vincoli ai bilanci statali, ha comportato, a partire dagli anni '90 in molti Paesi, un crescente coinvolgimento di soggetti privati nel settore idrico. Attualmente la gestione delle risorse idriche in Italia è affidata a un sistema ibrido composto da fornitori di servizi sia pubblici sia privati, sottoposti al controllo congiunto di regolatori locali (EGA) e dell'autorità di regolazione nazionale (ARERA).

* s.ennis@uea.ac.uk, Direttore del CCP e Docente di politica della concorrenza, Centre for Competition Policy e Norwich Business School, Università dell'East Anglia. david.deller@uea.ac.uk, Ricercatore associato senior, Centre for Competition Policy, Università dell'East Anglia. Questo lavoro è stato redatto come relazione per il CERRE, in totale autonomia accademica. Il suo contenuto e le opinioni in esso espresse riflettono esclusivamente il punto di vista degli autori. Gli autori ringraziano i colleghi Bryn Enstone e James Craske per l'assistenza e il supporto nella redazione di questo articolo, nonché gli altri docenti CCP dell'UEA, in particolare Morten Hviid e Tim Tutton, i rappresentanti del Centre on Regulation in Europe (CERRE) e tutti coloro che hanno fornito il proprio contributo.



Gli obiettivi finali della gestione del servizio idrico generalmente includono una fornitura affidabile di acqua di alta qualità, il trattamento dei reflui, l'efficienza operativa per garantire l'accessibilità economica e più genericamente la protezione dell'ambiente e la salvaguardia delle risorse idriche, spesso scarse. Tra questi obiettivi potrebbero esserci trade-off espliciti o impliciti, come ad esempio tra il livello di salvaguardia ambientale e i costi; tali differenze permangono indipendentemente dalla struttura proprietaria. La geografia locale e il clima sono altri fattori che possono incidere in modo sostanziale sulla natura dei sistemi idrici e limitare potenzialmente - insieme alle differenze di obiettivi - la generalizzabilità di risultati empirici specifici.


Probabilmente l'elemento economico chiave per il settore idrico è il fatto di affidarsi a un'infrastruttura fissa caratterizzata da una lunga vita utile, eccessivamente costosa da duplicare. Ciò implica che tali componenti della catena di approvvigionamento idrico rappresentano un monopolio naturale, con potenzialità limitate in termini di concorrenza diretta. **Le condizioni di questa infrastruttura sono fondamentali nel determinare la capacità del sistema idrico di raggiungere gli obiettivi posti dalla società;** inoltre, una questione centrale è come garantire che vengano realizzati investimenti infrastrutturali in misura ottimale.

La presente relazione mette a confronto, in termini generali, i diversi incentivi per gli operatori del settore idrico privato e pubblico che incidono sulle decisioni relative agli investimenti e sugli sforzi per promuovere l'efficienza dei costi. Ad esempio, mentre le decisioni nel settore privato sono motivate dalle ragionevoli attese di ritorno sul capitale (nel rispetto dei requisiti normativi sulla qualità dell'acqua, ecc.), gli obiettivi delle amministrazioni pubbliche sono piuttosto multi-dimensionali. Mentre una comune argomentazione a favore della proprietà pubblica del settore idrico è che il costo dei prestiti per il finanziamento degli investimenti è generalmente inferiore per il settore pubblico rispetto a quello privato, un sistema basato sulla regolamentazione indipendente e sulla proprietà privata può assicurare la realizzazione di investimenti maggiori. Talvolta alcuni decisori pubblici, come i ministeri delle finanze, possono essere incentivati a posticipare investimenti necessari per contenere il costo delle tariffe idriche sul breve periodo e/o limitare l'indebitamento del settore pubblico.

Tuttavia, nel valutare il coinvolgimento del settore pubblico nel comparto acqua, è importante notare che la proprietà pubblica delle infrastrutture non implica necessariamente la gestione pubblica dei servizi idrici né il finanziamento pubblico di tali servizi tramite la tassazione generale. Il coinvolgimento del settore pubblico nella gestione delle risorse idriche può assumere diverse forme e può comprendere anche la partecipazione in società a maggioranza o minoranza pubblica disciplinate da norme di diritto privato.

Inoltre, mentre la normale concorrenza *nel* mercato può non essere possibile nel settore idrico per approvvigionamento delle utenze domestiche, un quadro normativo adeguato e la presenza di più operatori (non necessariamente privati) possono creare pressioni competitive in grado di stimolare l'efficienza dei costi e il miglioramento della qualità del servizio. Ci sono due potenziali forme di concorrenza applicabili al settore idrico: (i) concorrenza *per* il mercato e (ii) la c.d. concorrenza "virtuale" (*benchmark* o *yardstick competition*).

“ La grande maggioranza dei Paesi OCSE vede la presenza di regolatori economici per il settore idrico con una considerevole indipendenza dal governo. ”



Una gara per ottenere le concessioni di gestione di una rete idrica in cui sono presenti più operatori potenziali rappresenta una situazione di concorrenza per il mercato, dove vari operatori potenziali competono per offrire le condizioni migliori e vincere la gara. La *yardstick competition*, invece, prevede l'introduzione di incentivi alle imprese per la riduzione dei costi e/o il miglioramento dei propri servizi, valutando le prestazioni di un operatore in un'area geografica in base alle prestazioni raggiunte dagli operatori in altre aree.

Dopo aver analizzato questi punti generali, viene fornita una panoramica sulla regolamentazione del settore idrico nei Paesi OCSE, oltre a un'analisi dettagliata sulla situazione normativa del settore in Italia. **La grande maggioranza dei Paesi OCSE vede la presenza di regolatori economici per il settore idrico con una considerevole indipendenza dal governo. Essi in genere impiegano una regolamentazione "cost plus" che tiene conto, però, anche di altri fattori.** Concentrandoci specificamente sul settore idrico in Italia, una questione chiave è rappresentata dal fatto che se da una parte esistono alcuni operatori molto grandi, dall'altra ve ne sono molti di dimensioni esigue. Vari saggi accademici si chiedono se questi piccoli operatori siano in grado di sfruttare le economie di scala disponibili, ovvero se la loro presenza aumenti il costo dell'acqua.


L'analisi dei dati internazionali (europei ma non solo) relativamente all'impatto del coinvolgimento del settore privato sull'efficienza degli operatori idrici rivela un insieme variegato di risultati in merito all'effettivo miglioramento dell'efficienza. Questo quadro generale diversificato è probabilmente spiegato dall'impatto delle specificità locali e dall'importanza della natura della regolamentazione che disciplina il comportamento degli operatori.

La relazione si conclude tracciando alcuni principi generali per comprendere le performance dei sistemi idrici nei diversi modelli proprietari. Emergono chiaramente alcune considerazioni. **La prima è che una regolamentazione adeguata e indipendente**

“ Una regolamentazione adeguata e indipendente svolge un ruolo chiave nella gestione del servizio idrico. ”

svolge un ruolo chiave nella gestione del servizio idrico. In particolare, mentre appare chiara la necessità di un regolatore in caso di gestione privata, si nota che anche in caso di gestione pubblica resta intatta l'importanza di una supervisione "esterna" nella gestione finanziaria e operativa. **La seconda è che i compromessi sono inevitabili quando si sceglie tra modalità operativa pubblica e privata, con i vantaggi della proprietà pubblica (come costi di capitale potenzialmente inferiori) bilanciati da alcuni vantaggi della partecipazione privata nel settore idrico (in particolare in presenza di necessità di grandi investimenti e budget pubblici limitati).**

Questi due elementi interagiscono tra loro. Concentrandoci sulla necessità di finanziare investimenti infrastrutturali, notiamo che se si opta per il coinvolgimento del settore privato, da una parte i rischi di sovra-investimento possono richiedere un controllo sui tassi di rendimento, dall'altra gli investitori hanno bisogno di essere assicurati di ricevere un rendimento adeguato al proprio investimento. **Un regolatore indipendente può agire sia per evitare investimenti eccessivi, sia come strumento di coinvolgimento che limita le possibilità di intervento politico nel settore, incoraggiando quindi gli investimenti del settore privato. Nel caso di una gestione pubblica, le pressioni politiche possono portare a un abbassamento delle tariffe idriche, mentre la limitata capacità di indebitamento delle amministrazioni pubbliche possono spingere gli operatori idrici pubblici a sottoinvestire nelle infrastrutture. Tale rischio è maggiore proprio in quei paesi, come l'Italia, caratterizzati da un elevato debito pubblico.** In tali situazioni, i dubbi circa la capacità di un servizio idrico interamente pubblico, finanziato esclusivamente con risorse pubbliche, di garantire gli investimenti necessari appaiono maggiori.



Il risultato è che anche sotto una gestione pubblica, un regolatore economico indipendente può essere prezioso nel mitigare, ad esempio, un problema di sottoinvestimento. Infine, determinare il livello “ottimale” di investimento nel settore idrico è difficile ma resta essenziale sul lungo termine, indipendentemente dal fatto che la gestione del sistema sia pubblica o privata.

Ciò che maggiormente rileva, infatti, non è l’assetto proprietario degli operatori, quanto piuttosto la loro capacità di investire e di assicurare una gestione industriale ed efficiente del servizio.

“ Un regolatore indipendente può agire sia per evitare investimenti eccessivi, sia come strumento di coinvolgimento che limita le possibilità di intervento politico nel settore, incoraggiando quindi gli investimenti del settore privato. ”



cerre

Centre on Regulation in Europe

📍 Avenue Louise, 475 (box 10)
1050 Brussels, Belgium

☎ +32 2 230 83 60

✉ info@cerre.eu

🌐 cerre.eu

🐦 @CERRE_ThinkTank