

# I servizi pubblici locali ad una svolta: liberalizzazione, privatizzazione e regolazione

Martedì 21, ore 11.30

---

## Relatori:

Andrea CIRELLI,  
Autorità Regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani Regione Emilia Romagna

Roberto BARILLI,  
Direttore Generale SEABO  
Paolo ZAGHINI,  
Presidente AMIR Rimini  
Giuseppe CHICCHI,  
Presidente ATO Rimini  
Gilberto MURARO,  
Presidente Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche  
Graziano CREMONINI,  
Presidente Cispel Emilia Romagna  
Renato DRUSIANI,  
Direttore Federgasacqua

**Cirelli:** Ci sono tre concetti base per comprendere il problema di cui vogliamo discutere nell'incontro di oggi. Il primo riguarda il fatto che siamo in una fase di globalizzazione dell'economia e il tema dell'ambiente è diventato trasversale rispetto a tale fase. In secondo luogo abbiamo finalmente capito l'importanza delle dimensioni di scala e dunque degli ambiti territoriali ottimali. Infine si sta avvertendo forte l'esigenza d'integrazione tra soggetti imprenditoriali e filiere, concetto che nel settore dell'idrico è noto da tempo; nel settore dei rifiuti con la definizione e la nascita del Conai, con il decreto Ronchi del 1997, si comincia a capire come sono importanti il ciclo integrato e la gestione non unica ma unitaria.

Si può prendere atto di un processo di trasformazione e di liberalizzazione, senza per esempio confondere i due termini e rendendosi conto di un cambio di logica nel servizio pubblico: non ci sono più una riserva di legge, né un regime obbligatorio. Il codice civile stesso non distingue imprese pubbliche da imprese private, dunque non ha ragione di esserci nessuna differenza tra i gestori, le regole di imprese e il trattamento. Così l'azienda diventa sempre più soggetto d'offerta e qualificato strumento di gestione; spesso in Emilia Romagna le imprese molto brave sono anche state strumento di domanda e non soltanto d'offerta. Si è verificata così una spinta a processi di aggregazione verso gli ambiti territoriali integrati, verso bacini integrati, non perché lo dice una legge, ma perché è giusto farlo.

Ci dobbiamo aiutare a capire questa nuova cultura dei servizi pubblici e non la normativa dei servizi pubblici. E dunque chiaro che gli affidamenti diretti devono assolutamente essere temporanei e comunque incentivati a realizzare forme di aggregazione: ben 4.000 comuni su 8.000 sono ancora in economia e questa è follia. Inoltre occorre incentivare una reale concorrenza per il mercato e la trasformazione delle *public utilities*.

Per quanto riguarda il settore dell'ambiente occorre premettere che l'innovazione più importante è l'introduzione dell'autorità di vigilanza regionale per la gestione integrata delle acque e il sistema integrato dei rifiuti. La legge 25 del 1999 della regione Emilia Romagna che introduce tale novità per Italia ed Europa mostra come sia corretto analizzare insieme la gestione di questi due grandi settori. Settori che purtroppo sono molto arretrati in termini industriali, per un basso livello tecnologico impiantistico e gestionale, nonostante la loro rilevanza economica. Si verifica in Italia soprattutto un grosso squilibrio tra Nord e Sud, come nell'ormai noto caso dello sviluppo delle raccolte differenziate: Nord al 20-25%, centro al 7-8% Sud 0,5. Si deve anche rilevare una scarsa cultura economica: tariffa, tassa, prezzo sono termini confusi tra loro e ciò indica come non sia ancora compreso il valore economico di questi servizi.

Nello stesso tempo ci possiamo rendere conto che sono cresciute una consapevolezza sociale e una sensibilità ambientale. Molte volte il cittadino sa molto di più di quanto si pensi e si creda; è cresciuto il ruolo delle associazioni e dei comitati volontari. Dunque è cresciuta anche una cultura del servizio pubblico e soprattutto è nata una richiesta di qualità e di benessere: siamo passati dalle esigenze del collettivo alle esigenze individuali, abbiamo

più bisogno di sicurezza, di tranquillità, di benessere, di qualità della vita. Tutto questo si riflette nella gestione dei servizi pubblici. Vogliamo tutti, anche chi oggi detiene il monopolio, un mercato competitivo perché possano crescere la concorrenza e la liberalizzazione.

I servizi pubblici sono complessi e come ogni realtà complessa non vanno gestiti da singoli, ma da sistemi. Emerso il valore del rifiuto come risorsa e dell'acqua come energia – ecco la trasversalità dell'ambiente – acqua, rifiuti, energia elettrica sono diventate in stretto collegamento tra loro e i servizi pubblici sono stati trasformati in multi servizio. Questo significa rendere più semplice il reperimento delle risorse, che comunque ci sono, e sviluppare livelli diversi di competenza: distinguere tra chi gestisce e chi ha un ruolo di coordinamento, come la famosa *authority*. Si sta andando ad una velocità veramente alta, la concorrenza e il mercato di riferimento sono internazionali, per questo motivo si parla anche di globalizzazione.

Per i prossimi anni i temi prioritari diventano i seguenti: la qualità, attraverso le certificazioni, il bilancio ambientale, il codice etico e il codice di sicurezza; il sistema integrato dell'impiantistica e degli investimenti; il mercato competitivo; il rapporto con il cittadino e la *customer satisfaction*. Si possono notare le trasformazioni terminologiche in questo clima di trasformazione dei servizi: non si parla più di aziende speciali ma di società di capitali, non più di tattica ma di strategia, non più di gestione ma di controllo, non più di utente ma di cliente, non più di oggetto di una gara ma di un soggetto di un servizio, non più di direttore di un'azienda ma di amministratore delegato, non più di statuto ma di contratto di servizio, non più di economicità ma di qualità, non più di costo ma di prezzo, non più locale ma globale.

**Barilli:** La storia delle aziende e dei servizi della regione Emilia Romagna è una storia positiva rispetto al quadro nazionale e ciascun cittadino può valutarne la qualità perlomeno discreta. È una storia di aziende che si sono autoregolate e che lo hanno fatto anche su richiesta dei loro azionisti ovvero le comunità locali. Questa situazione però non può proseguire per l'elevato livello di concorrenza che fa sì che alcune grandi gare d'appalto rischino di essere vinte sempre da soggetti europei come succede negli ultimi tempi. Diventa necessario quindi che le aziende diventino robuste imprese.

Per questa evoluzione sono necessarie in primo luogo regole fatte da terzi, le *authority* appunto, e una solida certificazione di qualità. Per esempio SEABO, da un anno, è certificata ISO 9001-2, unica azienda italiana ad avere una certificazione su tutti i cicli di propria competenza che sono quello integrato dell'acqua e dei rifiuti, quello della distribuzione del gas e altri. Quindi certificazione sicuramente ma anche competitività, perché il mercato vuol dire sapere vincere una concorrenza quali-quantitativa, non basata quindi solo sul prezzo, ma anche sulla qualità del servizio. I soldi per investire nel settore non costituiscono il problema. Recentemente sono stati stanziati 200 miliardi per realizzare un nuovo inceneritore. I soldi diventano un problema solo quando non si dimostra che il progetto è remunerativo e quindi in grado di ripagare il debito che lo deve supportare.

Si è ormai consapevoli che nel mercato liberalizzato e globale confini comunali, provinciali, regionali, nazionali, non esistono o per meglio dire non esisteranno più. In tal senso negli ultimi anni, nella mia stessa esperienza si è potuto verificare che farsi la guerra tra aziende del territorio porta ad un impoverimento; l'essersi consorziate ponendo fine alle ostilità ha rappresentato al contrario la possibilità di uno sviluppo positivo.

Nel settore della distribuzione del gas è importante far riferimento al decreto Letta che dal gennaio 2003 opera una vera, straordinaria e devastante liberalizzazione. Purtroppo però questa liberalizzazione è soltanto a valle, nel senso che ciascun cliente del territorio servito dalle aziende italiane sarà libero di comprare il gas da chiunque, lo potrà comprare al supermercato con un buono, lo potrà comprare per telefono; l'azienda di distribuzione locale dovrà vettoriare del gas fornito da altri. Qual è il problema? Il problema è che non si è liberalizzato il mercato a monte. Di fatto non siamo in condizione di poter comprare il gas, che è la materia prima sul mercato, perché oggi è ancora un monopolio, è controllato dalla Snam. L'azienda, nei dieci anni concessi dalla legge per cedere delle quote di mercato, ha scelto una serie di partner ai quali ha ceduto contratti, costruendosi, in modo non del tutto trasparente, la sua concorrenza.

**Zaghini:** L'AMIR è diventata Spa nel 1995, una delle prime in Italia e quindi copiata da altre esperienze; in seguito per questioni politiche e amministrative ha registrato un ritardo che la mette in forte difficoltà rispetto ai processi di unificazione, aggregazione e globalizzazione. Oggi la provincia di Rimini paga fortemente ritardi di unificazione delle

proprie aziende pubbliche; annunciate, programmate, dichiarate ma mai riuscite effettivamente a farsi.

Il primo impegno degli amministratori delle aziende riminesi è proprio quello di riuscire a recuperare questo ritardo. Oggi AMIR serve sedici comuni su venti della provincia di Rimini, più altri nel Montefeltro, nella provincia di Pesaro e la Repubblica di San Marino. Gestisce il ciclo integrale delle acque per il 75% circa della popolazione residente in ambito riminese. Siamo una di quelle aziende che ha bisogno ancora di fare dei passi, perché su questo fronte AMIR non è sicuramente a posto con i propri numeri.

Il ragionamento che i sindaci stanno chiudendo in questi giorni porterà all'unificazione di due aziende di servizi; saranno stabiliti preventivamente tutto il percorso necessario per il conferimento dei beni da parte dei Comuni interessati a farlo e le tappe che riguardano le varie scadenze di cui questo percorso di unificazione delle due Aziende abbinerà. Ma questo sarà solo un primo momento di un processo di razionalizzazione che porterà anche verso lo scioglimento del consorzio di Santa Giustina, all'acquisizione dei beni, il depuratore di Rimini, alla fusione di Servizi Città con una società privata.

Così come secondo quanto previsto dal programma elettorale del sindaco Ravaioli, le aziende lavoreranno assieme alle amministrazioni comunali per la creazione di un'unica società dei pubblici servizi provinciali nel corso della legislatura. Naturalmente tutto ciò anche nell'ottica di avere, da lato riminese, la salvaguardia più lunga possibile di aziende sane, quelle che alcuni amministratori chiamano i gioielli di famiglia delle amministrazioni comunali. Le aziende riminesi, che sono efficienti, stanno anche dimostrando di essere in grado di affrontare rapidamente settori nuovi quali il cablaggio e la produzione dell'energia.

**Chicchi:** ATO non è una pietanza giapponese, è un acronimo che indica l'ambito territoriale ottimale su cui si è pensato in Emilia Romagna di organizzare il sistema idrico, cioè per province. C'è un processo in corso; questo processo può vedere le aziende pubbliche e la loro storia industriale gloriosa soccombere rispetto ad altre imprese, in un mercato che tendenzialmente si sta liberalizzando. In questo quadro di forte movimento, di forti tensioni, di approcci, sospetti tra aziende che hanno capito che devono mettersi insieme, rafforzarsi, ma lo fanno con la prudenza che ovviamente deriva dai loro patrimoni, dalle responsabilità di tutela che hanno rispetto a questi, nasce il problema che fra i fornitori di servizi, tendenzialmente in un regime di libero mercato e l'utente, è necessario introdurre un soggetto che è sostanzialmente nuovo nella nostra storia economica che è appunto un soggetto di regolazione di questi rapporti. Questo soggetto nel sistema italiano sono appunto le ATO.

Cosa devono fare le ATO? In sintesi le ATO devono approvare i programmi di investimento, garantire gli standard qualitativi dei servizi che vengono prestati ai cittadini, determinare le tariffe. Sembra facile, ma in realtà le ATO dovranno gestire un compito estremamente complesso e delicato. La maggiore complessità deriva dal fatto che sono organismi nuovi, senza memoria tecnica sedimentata, e devono confrontarsi con soggetti potenti da enormi fatturati. Questo fatto naturalmente comporta una serie di problemi, per esempio un costo di questi organismi nuovi, che rischia di diventare aggiuntivo rispetto ai costi che già i cittadini devono sopportare con le tariffe. Allora il costo delle ATO dovrà essere individuato e coperto da dentro gli incrementi di produttività che la nostra azione di ATO riuscirà a determinare nella gestione aziendale. Poi c'è il problema di concertazione delle scelte e delle priorità tecniche e della programmazione degli interventi. Facciamo un esempio molto pratico: il sistema idrico italiano, la distribuzione dell'acqua potabile, ha una perdita teorica dal momento della captazione al momento in cui il cittadino apre il rubinetto che è stimata intorno al 25%. Quando si fa la programmazione degli investimenti si deve dunque puntare su nuove fonti di approvvigionamento, sulla riduzione delle perdite o su un mix tra questi due voci?

Per quanto riguarda la questione dei finanziamenti personalmente non riesco ad essere così ottimista come chi mi ha preceduto. Certamente ci vogliono dei correttivi legislativi che considerino gli scompensi che possono crearsi con forti investimenti, fiscalità generale, redditività dei servizi, ritocco delle tariffe e impatti ambientali. Non è un caso che una città ricca come Milano, dopo quindici anni da che se ne parla, non sia riuscita ancora a costruire il depuratore per la città.

**Muraro:** Il comitato è una figura ancora del tutto sconosciuta nel panorama delle istituzioni del nostro Paese. La legge di riforma nel campo del servizio idrico, la Legge 36 del 1994, nel disegnare una nuova configurazione geografica ed economica, ha previsto

anche un organo centrale, che è appunto il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.

Il servizio idrico attiene infatti ai diritti di cittadinanza, che vanno quindi assicurati in tutti i punti del territorio: si configura un Comitato di sette membri per cinque anni, non rinnovabili per garantire l'assoluta autonomia, quattro nominati al centro tra esperti di concerto dei ministeri dell'ambiente e dei lavori pubblici, e tre invece nominati dalla Conferenza dei presidenti della regione. E questo Comitato dovrebbe guardare appunto a livello nazionale che la riforma si attui e che siano assicurati i principi di economicità, di efficienza, di efficacia e soprattutto di tutela dei consumatori che hanno ispirato la riforma.

Riflettere sui principi che hanno indotto il legislatore a fare una riforma, in gran parte rimasta inattuata e in difficoltà di attuazione, diventa molto importante. In Italia, nel campo dei servizi idrici, la situazione a livello di media nazionale appare del tutto confortante: sono a disposizione circa 250 litri/abitante/giorno, la tariffa può essere valutata non superiore a 1500 lire al metro cubo, la percentuale delle perdite è stimata al 33%. Questi dati nazionali sono proprio, come nella poesia di Trilussa, fuorvianti, perché nascondono delle disparità territoriali molto forti: in vaste aree del Paese il servizio è perfettamente funzionante, in altre il servizio acquedottistico è carente. Abbiamo anche molte segnalazioni di problemi puntuali: abbassamento delle falde, inquinamento delle falde, intrusione di acque saline nelle falde, e quindi problemi prospettici di maggiori costi di emungimento e di trattamento.

Allo stadio di sviluppo economico e civile che il nostro Paese ha raggiunto è intollerabile che la fognatura copra l'86% circa dei cittadini, solo il 77% nel Sud; che nel campo della depurazione la copertura sia pari al 60% dei cittadini residenti; che siano oltre 8.000 gli enti che, a vario titolo, partecipano alla gestione del servizio idrico. Quindi in questa situazione di estrema frammentazione e di carenze di aspetti importanti del servizio si colloca una legge in cui il legislatore ha deciso di cambiare radicalmente rotta e ha stabilito dei principi per la riforma dei servizi idrici. Innanzitutto il principio dello sfruttamento delle economie di scala e di scopo, creando una dimensione ampia dell'intervento che è rappresentata dall'ambito territoriale ottimale; gli ambiti territoriali ottimali devono, dovevano e sono stati in effetti, configurati dalle regioni. La dimensione media è superiore a quella della provincia e da 8000 enti si è passati a 89.

Fino ad oggi buona parte dei costi del servizio sono annegati nei costi comunali e quindi sono fatti pagare al contribuente anziché all'utente; naturalmente le due figure spesso coincidono, ma non sempre né necessariamente, e comunque non necessariamente c'è la coincidenza dell'onere per l'utente, basato sul consumo e dell'onere per il contribuente basato invece sulla sua capacità contributiva. Passare da questa situazione al principio dell'autofinanziamento, sia come spese correnti sia come investimento, risulta assolutamente necessario.

L'ultimo principio da sottolineare nella riforma è il più importante ed è quello della concorrenza per il mercato. Il processo odierno aumenta l'area della concorrenza rispetto all'area dei monopoli grazie alle innovazioni tecniche che hanno consentito di eliminare proprio i monopoli come nel caso delle comunicazioni e dell'energia. Nel caso dell'acqua siamo di fronte a quello che è inevitabilmente un monopolio naturale: è difficile pensare a condotte parallele di imprese acquedottistiche in concorrenza. Per una civiltà economica che ha capito da Adam Smith, da 230 anni, il fondamento dell'organizzazione economica, ovvero che la grande difesa del consumatore sta nella concorrenza, questo è un grave limite. Non potendo allora realizzare la concorrenza, la pietra miliare della nostra organizzazione economica, la legge cerca di andare verso il surrogato migliore che è la concorrenza per il mercato. Nella scelta del monopolista si cerca dunque di attivare la competizione in maniera che i candidati a diventare monopolisti offrano le condizioni più vantaggiose per i consumatori.

Questa dunque è la situazione, una riforma che incomincia ad essere attuata con la prospettiva di un piano d'investimento di 100.000 miliardi nell'arco di 23 anni, periodo medio di pianificazione. Forte investimento concentrato in particolare nei primi anni, con la prospettiva di aumenti tariffari drammatici se paragonati all'estero. L'importante è avere anche un aumento della qualità: dappertutto fognature e depurazione.

L'ultimo auspicio è che la riforma incentivi un ammodernamento effettivo. Negli ultimi tempi un campanello d'allarme è stato quello di essere costretti in alcuni casi a compiere l'affidamento diretto di alcuni servizi. Se questo non fosse un'eccezione, ma una regola, ne risentirebbe sia la concorrenza e quindi la qualità del servizio sia i prezzi: si ritornerebbe alla situazione di partenza, cioè al passato.

**Cremonini:** Si è parlato molto finora di due, tre servizi: acqua, rifiuti, poco più. Il tema invece è giustamente molto più generale ed occorre far riferimento ai servizi considerati a prevalente carattere industriale: trasporti, energia, gas, acqua, rifiuti e, per quel che ci riguarda, telecomunicazioni. Sono state dette cose molto giuste, eppure è importante sottolineare che siamo di fronte ad una svolta che io considero epocale per la realtà nella quale si muovono le aziende di gestione dei servizi pubblici di questi settori. Basta guardare quello che è avvenuto a Montedison, a Fiat e Telecom.

Concentrare l'attenzione a livello locale è giusto per superare i ritardi, i difetti, i limiti. Si aggiunge però un problema: siamo di fronte a cinque o sei leggi di settore e manca una legge generale di riferimento per tutti i servizi pubblici locali di rilevanza industriale. Quello che Cispel chiede è una riforma legislativa che fissi alcuni punti fermi validi per tutti, per evitare il prevalere o dei privatizzatori o dei conservatori della grande industria.

Questa legge dovrebbe innanzitutto garantire una effettiva liberalizzazione dei servizi pubblici locali in grado di mettere nella condizione le aziende che gestiscono oggi i servizi pubblici locali di competere sul mercato alla pari. Per far questo è necessario fare riferimento alle gare all'interno delle quali sia previsto il problema della sicurezza e dell'attualità dei servizi; per realizzare le gare in questo modo occorre che tutte le nostre aziende, così come stiamo facendo, siano trasformate in società di capitali.

Sempre in termini di legge è fondamentale stabilire delle distinzioni in campo di privatizzazione delle aziende. Occorre evitare che un comune debba vendere il servizio di propria competenza, ma che gli sia concesso di farlo o non farlo, così come gli sia concesso di associarsi con altri comuni per evitare che i servizi diventino solo privati.

**Drusiani:** La necessità della separazione fra gestione e governo, fra obiettivi e attività operativa è un buon proposito. La situazione dell'applicazione della legge ricorda una storia simile a quelle raccontate da Fedro. Immaginiamo di avere un pollaio con tanti polli, migliaia e migliaia di polli. Ad un certo punto in una situazione positiva si presenta un problema: ogni sera una gallina sparisce. Una volpe entra, passa sotto la recinzione e a scelta prende un pollo e se lo mangia. La maggior parte dei polli pensa: la probabilità di essere mangiati è molto bassa, anche se è una cosa che disturba la possibilità di svegliarsi d'improvviso nello stomaco della volpe. I galli allora si trovano tra di loro, pensano e finalmente raggiungono una soluzione: un sistema di fili spinati, alta tensione, telecamere, fotocellule, che impedirà a qualunque volpe di entrare.

«Abbiamo già affidato la presentazione esecutiva. Nel giro di un mese avremo il progetto, andremo in appalto internazionale, ovviamente, ed avremo risolto. L'abbiamo affidato alla Fox Engineering», dichiarano fieri i galli.

Il discorso della legge Galli è sostanzialmente questo: uno dei drammi della servizi idrici in Italia è quello della visione localistica e il mandato per risolvere il problema è stato affidato ai comuni. Questa è una delle contraddizioni più plateali che può spiegare tante cose. Questa è la realtà dei fatti. L'altra realtà dei fatti è che alla fine, se noi vogliamo che un sistema funzioni, deve esserci un sistema poco burocratico perché l'impresa possa fare l'impresa al 100%. Oggi fare la gestione non vuol dire leggere i contatori, ma fare innovazione tecnologica, fare un discorso di ricerca di migliori opportunità di finanziamento sul mercato internazionale.

In conclusione, premesso che la legge 36 è una legge che sotto alcuni aspetti è avveniristica, per altre parti che riguardano la valorizzazione del ruolo dell'impresa è fortemente datata e quindi va cambiata.