

Audizione presso Commissione
Ambiente della Camera dei Deputati

PdL A.C. 52 Daga – PdL A.C. 773 Braga

Alcune conseguenze economiche delle
proposte di riforma del settore idrico

Maurizio Conti

Presidente Fondazione Amga e Professore Università di Genova



Roma, 12 dicembre 2018

Chi siamo

La Fondazione AMGA è stata costituita nel 2003 al fine di promuovere e organizzare iniziative scientifiche e culturali finalizzate alla tutela dell'ambiente e delle risorse idriche e ad una gestione ottimale dei servizi a rete.

In particolare, la Fondazione si propone di:

- accrescere e divulgare la conoscenza e la comprensione del ciclo dell'acqua e delle sue interazioni con l'ambiente, identificando temi di ricerca e promuovendo progetti inerenti il controllo delle acque e la salvaguardia ambientale;
- promuovere e sponsorizzare programmi di ricerca al fine di consentire una gestione sostenibile delle risorse idriche e promuovere la crescita economica e lo sviluppo sociale;
- raccogliere, divulgare e monitorare i risultati della ricerca per ottimizzare la gestione del ciclo idrico integrato;

Il ciclo idrico integrato

Una corretta gestione delle risorse idriche deve poter assicurare:

- l'uso potabile in primis ma anche l'uso irriguo, industriale, idroelettrico, nonché usi non direttamente produttivi, quali il deflusso vitale degli alvei a valle degli invasi, e quant'altro occorrente alla conservazione degli ecosistemi naturali.
- la sostenibilità degli usi della risorsa, nel senso che, acclarato che essa non è illimitata, e peraltro degradabile, occorre agire nel principio che l'attuale stock di risorsa deve essere utilizzato con l'obiettivo primario per il quale, soddisfatti gli usi delle attuali generazioni, bisogna conservarla integra per quelle future (**sostenibilità ecologica**);
- un uso sostenibile sotto l'aspetto finanziario ed economico, razionalizzando tutte le operazioni di gestione: dall'approvvigionamento, all'adduzione, alla distribuzione e alla depurazione, in modo da poter applicare sistemi tariffari, che salvaguardando i costi di gestione, possano approdare a tariffe, compatibili con gli usi (**sostenibilità economica**);
- l'equa condivisione e accessibilità per tutti gli utilizzatori (**sostenibilità etico-sociale**);

Criticità

I cambiamenti climatici stanno lasciando il segno: dopo mesi di siccità si deve ora affrontare l'arrivo delle piogge. In questa lotta ai cambiamenti climatici non si sottrae il settore idrico che si vede costretto a considerare il tema «clima» nella programmazione e pianificazione delle scelte.

Da una recente analisi (dati 2017) di Utilitatis emerge che è elevato il gap infrastrutturale del settore idrico italiano rispetto al contesto europeo: le reti hanno un elevato grado di vetustà, tanto che il 58% delle infrastrutture è stato messo in posa oltre 30 anni fa; il 22% di queste supera anche i 50 anni. Inoltre gli acquedotti presentano elevate perdite di reti: al Nord arrivano al 26%, al Centro al 46% e al Sud al 45%”

Occorre, quindi, partire o meglio proseguire nel solco già tracciato dall'Autorità di regolazione, verso la modernizzare il settore tutelando, allo stesso tempo, la risorsa idrica, attraverso investimenti, avendo come obiettivo la sostenibilità e la resilienza delle infrastrutture.

Osservazioni alle Pdl AC 52 e AC 773

Frammentazione del settore

- La proposta di legge AC.52:
 - prevede che nessun bacino idrico possa superare la scala provinciale. Presumibilmente il numero di bacini sarà considerevolmente superiore al numero attuale di ATO.
 - consente ai comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti situati nel territorio di comunità montane o di unioni di comuni, di gestire in autonomia il servizio idrico integrato
 - Elimina i poteri regolatori attualmente in capo ad ARERA: termine a programma di incentivi finalizzati a superamento frammentazione
- Il combinato disposto di queste tre novità fermerebbe il lento processo di consolidamento del settore idrico italiano e, molto probabilmente, ne favorirebbe un'ulteriore frammentazione
- L'accreciuta frammentazione, dovuta alla perdita delle economie di scala, determinerebbe, in molti casi, una pressione al rialzo nei costi di produzione e, quindi, a parità di condizione, nelle tariffe e, in generale, nell'efficienza complessiva del settore.
- Possibili perdite di economie di scopo dalla gestione congiunta di altri SPL

Eliminazione regolazione indipendente

La proposta di legge AC.52 elimina i poteri regolatori attualmente in capo ad ARERA.

- ARERA ha negli ultimi anni svolto il ruolo di regolatore indipendente. Da quando ARERA ha iniziato a svolgere tali funzioni, gli investimenti sono passati da una media di 0,5 miliardi del decennio 1999-2009 ad oltre 2 miliardi del periodo 2016-2019. Siamo a 40€ per abitante. Il tasso di realizzazione investimenti programmati è vicino al 90%, a fronte del 60% del periodo di regolazione ministeriale
- La teoria economica suggerisce come, nel caso di monopolio naturale, l'affidamento della potestà regolatoria ad una autorità indipendente sia preferibile rispetto al caso di affidamento ad un ministero, che comunque, già oggi, svolge importanti funzioni di indirizzo . Si veda anche il caso scozzese: gestore pubblico e autorità indipendente.
- Un regolatore indipendente è infatti tipicamente maggiormente focalizzato sul benessere dei consumatori nel medio-lungo termine e le decisioni assunte sono meno legate al ciclo politico-elettorale.
- Inoltre ARERA ha già le competenze tecniche e professionali necessarie per svolgere attività di regolazione nei settori a rete e ambientali: il passaggio delle competenze al ministero, accrescendo l'incertezza regolatoria, potrebbe scoraggiare gli investimenti
- Iniziative volte a migliorare la trasparenza delle decisioni di ARERA e forme di coinvolgimento degli utenti nel processo decisionale auspicabili.

Sistema misto tariffa-fiscalità

La proposta di legge AC.52 supera il sistema attuale (tariffa che copre gli interi costi di produzione del servizio) prevedendo il finanziamento degli investimenti tramite fiscalità generale.

- A parità di condizioni, questo determinerà una riduzione nei prezzi pagati dagli utenti (non dei costi di produzione complessivi del servizio). Tuttavia numerosi studi empirici hanno trovato come anche gli utenti domestici siano ragionevolmente sensibili a variazioni di prezzo.
- I consumi di acqua aumenterebbero, contribuendo al depauperamento di una risorsa scarsa.
- L'utilizzo massiccio della fiscalità generale in un settore altamente capital-intensive introduce inoltre costi nascosti legati agli effetti distortivi della tassazione: il sistema attuale sembra maggiormente trasparente.
- Superamento criterio del *full cost recovery*: gestori poco capitalizzati maggiormente soggetti a rischio di shock economici con conseguente crescita del costo del ricorso a capitale di debito. Inoltre no incentivo per gestori a superare le assunzioni del regolatore e quindi a ridurre inefficienze di gestione.

Divieto di sospensione fornitura ad utenze domestiche in caso di morosità

- Le difficoltà a procedere a sospensione della fornitura in caso di morosità potrebbe incentivare le insolvenze. Ciò determinerebbe una crescita nei crediti non recuperati e un incremento nei costi di gestione:
 - Maggiori costi legali
 - Crescita del costo del debito per i gestori per la accresciuta correlazione tra cash flow e ciclo economico
- Se tali extra-costi non fossero pienamente riconosciuti in tariffa, l'equilibrio finanziario dei gestori potrebbe entrare in sofferenza
- I gestori, per evitare l'impatto negativo sul proprio equilibrio economico-finanziario potrebbero ridurre o posporre gli investimenti
- Per gestire il fenomeno della morosità meglio prevedere sussidi agli utenti appartenenti alle fasce più deboli della popolazione. Insistere e magari incrementare il bonus idrico; favorire sistemi di tariffazione a scaglioni crescenti attualmente allo studio di ARERA

Capacità finanziaria e livello di investimenti

- Al fine di contribuire a ridurre il rilevante gap ancora esistente tra livello di investimenti realizzati (circa 2 miliardi euro l'anno) e fabbisogno infrastrutturale (stimato in 5 miliardi l'anno) le strade che appaiono avere maggiore efficacia sono le seguenti:
 - A) rafforzamento delle logiche output based, introdotte da Arera con regolazione della qualità tecnica, affinché il gestore sia maggiormente stimolato al raggiungimento di prefissati obiettivi.
 - B) applicazione di penali correlate al livello di mancati investimenti
 - C) ricorso a contributi pubblici, specie se l'intervento riguarda più ambiti.
- La limitazione alla distribuzione di dividendi non appare invece essere una scelta di particolare efficacia, specie nei confronti dei gestori più piccoli e non adeguatamente patrimonializzati (per i quali l'autofinanziamento non sarebbe comunque sufficiente a far fronte ai fabbisogni infrastrutturali).
- Piuttosto risulterebbero di maggiore efficacia misure che stimolino il raggiungimento di una adeguata patrimonializzazione delle società.
- Importante anche lo strumento della finanza di progetto, che però richiede il mantenimento del *full cost recovery* ed il rafforzamento delle garanzie previste circa l'incasso del valore di riscatto a scadenza della concessione (anche tramite la costituzione di fondi *ad hoc*).