

Considerazioni sulle iniziative del Governo in materia di concorrenza nei servizi pubblici locali (Idrico e rifiuti). Privatizzazioni piuttosto che liberalizzazioni.

di Paolo Peruzzi

paperuzzi@gmail.com

Ottobre 2021

Abstract

Con la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il Governo ha posto fra le iniziative da prendere quelle relative all'attuazione delle riforme e in particolare quelle relative alla concorrenza." *La concorrenza è idonea ad abbassare i prezzi e ad aumentare la qualità dei beni e dei servizi. La tutela e la promozione della concorrenza sono fattori essenziali per favorire l'efficienza e la crescita economica. La concorrenza si tutela e si promuove anche rimuovendo i vincoli e i limiti al gioco competitivo. Il bersaglio delle riforme in questo caso diventa quindi l'approvazione di un testo unico che assicuri un ricorso più responsabile da parte delle amministrazioni al meccanismo dell'in house providing.*" Nell'universo delle partecipate che è stimato in 8.893 società, le società partecipate dai comuni che gestiscono servizi pubblici locali nei settori idrico, dei rifiuti e dell'energia si stima siano circa 1500. Ebbene nel settore dei servizi pubblici locali in realtà quello che il Governo potrà realizzare con la limitazione del ricorso all'in house providing non è l'introduzione della concorrenza in questi servizi pubblici locali, che sono e rimarranno caratterizzate da monopolio naturale, ma la concorrenza per il mercato, ovvero gare per la selezione di un socio privato o gare per l'affidamento in concessione del servizio. Una volta che questi nuovi soggetti si saranno aggiudicati le gare, rimarranno comunque delle società che operano in una situazione di monopolio e per le quali la norma le assoggetta alla regolazione da parte di un'autorità indipendente. Una prima conclusione che possiamo trarre da queste osservazioni è che se il governo insiste nel limitare il ricorso all'in house providing questo non porterà a una maggiore concorrenza nel settore bensì a una maggiore privatizzazione, mentre efficienza, qualità del servizio e innovazione rimarranno obiettivi della regolazione indipendente. La seconda conclusione è che se non si dà attuazione alle leggi già esistenti che riguardano l'insediamento delle istituzioni locali e l'affidamento del servizio, una buona parte della popolazione continuerà ad avere un assetto non industriale e una regolazione limitata.

Sommario

1	Il PNRR e la concorrenza	2
2	Il Governo e la bozza di disegno di legge sulla concorrenza	3
3	Il contesto delle società partecipate	3
4	Introdurre la concorrenza o privatizzare	4
5	Dove sarebbe più opportuno l'intervento del Governo.....	4
	Riferimenti	7

Indice delle tabelle

TABELLA 1 – LA POPOLAZIONE SERVITA DAI GESTORI NELLA RILEVAZIONE DI ARERA RELATIVA ALLA QUALITÀ TECNICA E ALLA QUALITÀ CONTRATTUALE.....	5
TABELLA 2 POPOLAZIONE SERVITA DA GESTORI DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO, DA COMUNI IN ECONOMIA E DA ALTRE FORME DI GESTIONE NON INTEGRATE	5

1 Il PNRR e la concorrenza

Con la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il Governo ha posto fra le iniziative da prendere quelle relative all'attuazione delle riforme: *“I Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza sono innanzitutto piani di riforma. Le linee di investimento devono essere accompagnate da una strategia di riforme orientata a migliorare le condizioni regolatorie e ordinamentali di contesto e a incrementare stabilmente l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese. In questo senso le riforme devono considerarsi, allo stesso tempo, parte integrante dei piani nazionali e catalizzatori della loro attuazione.”* (Governo, 2021, p. 43). L'idea che sta alla base è che le riforme strutturali possono essere definite come iniziative e misure che contribuiscono a eliminare le barriere che ostacolano il funzionamento regolare ed efficiente dei mercati della produzione e ad assicurare la sostenibilità economica e ambientale della crescita. Le riforme dei mercati dei beni [e dei servizi] possono aumentare la pressione competitiva sulle imprese e, per questo tramite, l'innovazione e la produttività da un lato e il benessere dei consumatori dall'altro. Su mercati più concorrenziali, i prezzi sono più bassi, il benessere dei consumatori più elevato, mentre le imprese meno efficienti sono eliminate dal mercato, il che aumenta la produttività media (Saraceno, 2019, p. 106-107).

Il PNRR dedica alcuni paragrafi al tema della concorrenza: *“La tutela e la promozione della concorrenza – principi-cardine dell'ordinamento dell'Unione europea – sono fattori essenziali per favorire l'efficienza e la crescita economica e per garantire la ripresa dopo la pandemia. Possono anche contribuire a una maggiore giustizia sociale. La concorrenza è idonea ad abbassare i prezzi e ad aumentare la qualità dei beni e dei servizi: quando interviene in mercati come quelli dei farmaci o dei trasporti pubblici, i suoi effetti sono idonei a favorire una più consistente eguaglianza sostanziale e una più solida coesione sociale. Ma la concorrenza si tutela e si promuove anche con la revisione di norme di legge o di regolamento che ostacolano il gioco competitivo.”* (Governo, 2021, p. 75-77). Proseguendo si annuncia che: *“una prima serie di misure in materia concorrenziale sarà prevista dalla legge per il mercato e la concorrenza per il 2021.”* Sotto il titolo “Concorrenza e valori sociali” si afferma poi che si rendono opportuni i seguenti interventi: *“In materia di servizi pubblici, soprattutto locali, occorre promuovere un intervento di razionalizzazione della normativa, anche prevedendo l'approvazione di un testo unico, che in primo luogo chiarisca il concetto di servizio pubblico e che assicuri – anche nel settore del trasporto pubblico locale – un ricorso più responsabile da parte delle amministrazioni al meccanismo dell'in house providing. In questa prospettiva, pur preservandosi la libertà sancita dal diritto europeo di ricorrere a tale strumento di auto-produzione, andranno introdotte specifiche norme finalizzate a imporre all'amministrazione una motivazione anticipata e rafforzata che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, dei benefici della forma dell'in house dal punto di vista finanziario e della qualità dei servizi e dei risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in auto-produzione, o comunque a garantire una esaustiva motivazione dell'aumento della partecipazione pubblica. Sarà inoltre previsto un principio generale di proporzionalità della durata dei contratti di servizio pubblico,*

compresi quelli affidati con la modalità dell'in house (legge annuale 2021 ovvero altro provvedimento da adottare entro il 2022).". Fin qui le previsioni contenute nel PNRR.

2 Il Governo e la bozza di disegno di legge sulla concorrenza

Negli ultimi giorni la stampa ha riassunto l'attuale quadro delle iniziative annunciate dal governo su questi temi. Il Governo sta predisponendo una bozza di DdL nel quale chiederà una delega per l'adozione di un Testo Unico che riguarderà i soli Servizi Pubblici Locali escludendo così un intervento sulle società partecipate. Fra i punti della delega ci sarà anche l'affidamento in house per il quale vengono ipotizzate una serie di revisioni: l'introduzione di una motivazione anticipata e rafforzata in merito alle ragioni (economiche, di qualità e di costi per gli utenti) che giustificano la scelta; l'invio preventivo della decisione motivata all'AGCM; l'introduzione di sistemi di monitoraggio dei costi; l'introduzione, tra i criteri di revisione annuale delle partecipazioni detenute, della verifica sul mantenimento dell'*in house* (sul piano economico e della qualità dei servizi); l'introduzione di una disciplina transitoria che preveda l'adeguamento degli affidamenti in essere alle nuove norme.

Nel PNRR il Governo afferma che le riforme migliorano le condizioni regolatorie e ordinamentali di contesto e a incrementa l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese. Più avanti sottolinea come: "la tutela e la promozione della concorrenza sono fattori essenziali per favorire l'efficienza e la crescita economica passando poi ad affermare che la concorrenza si tutela e si promuove anche con la revisione di norme di legge o di regolamento che ostacolano il gioco competitivo. In particolare, poi prevede l'approvazione di un testo unico che assicuri un ricorso più responsabile da parte delle amministrazioni al meccanismo dell'*in house providing*. L'idea è quindi quella di limitare il ricorso all'*in house providing* per consentire alla concorrenza di assicurare l'efficienza e la qualità dei servizi.

3 Il contesto delle società partecipate

Per dare un'idea di quale sia l'universo delle partecipate al quale dovrebbe essere rivolto il provvedimento e quale sia il peso delle partecipate che gestiscono i servizi pubblici locali (idrico, rifiuti, energia) è utile ricorrere all'ultima edizione disponibile del WhiteBook (UTILITATIS, 2017). L'universo delle partecipate è stimato in 8.893 società, di cui 8.396 detenute da amministrazioni locali nella loro diversa accezione. Restringendo il campo alle sole partecipate dei comuni si hanno 6.074 società. All'interno di quest'ultimo raggruppamento, le società partecipate dai comuni che gestiscono servizi pubblici locali nei settori idrico, dei rifiuti e dell'energia si stima siano 1.553 (UTILITATIS, 2017, p. 28 e 29).

Nel settore dei servizi pubblici locali (idrico, rifiuti ed energia) in realtà quello che il Governo potrà realizzare con la limitazione del ricorso all'*in house providing* non è l'introduzione della concorrenza in questi servizi pubblici locali, che sono e rimarranno, in gran parte delle loro filiere di gestione, caratterizzate da monopolio naturale, ma la concorrenza per il mercato, ovvero gare per la selezione di un socio privato o gare per l'affidamento in concessione del servizio. Una volta che questi nuovi soggetti si saranno aggiudicati le gare, rimarranno comunque delle società che operano in una situazione di monopolio e per le quali la norma le assoggetta alla regolazione da parte di un'autorità indipendente. È proprio a quest'ultima che la legge affida il compito di regolare le tariffe e la qualità dei servizi e lo stato delle infrastrutture, indipendentemente dalla forma assunta dalla società di gestione che può essere pubblica, mista o privata. In un contesto di monopolio, sia pure locale, gli obiettivi di efficienza, qualità dei servizi e miglioramento delle infrastrutture (innovazione), non possono essere raggiunti attraverso la concorrenza, che si realizzerebbe solo per ottenere il diritto alla gestione, bensì attraverso una regolazione indipendente.

4 Introdurre la concorrenza o privatizzare

Una prima conclusione che possiamo trarre da queste osservazioni è che se il governo insiste nel limitare il ricorso all'*in house providing* questo non porterà a una maggiore concorrenza nel settore bensì a una maggiore privatizzazione, mentre efficienza, qualità del servizio e innovazione rimarranno obiettivi della regolazione indipendente.

L'introduzione di forme di concorrenza potrebbe trovare la sua efficacia se fosse quindi rivolto a quell'universo di partecipate che non gestiscono i servizi pubblici locali e il cui mercato non è caratterizzato da monopolio, un universo molto ampio nel numero delle imprese che se anche riguardasse le sole partecipate dei comuni ammonterebbe a circa 4.500 società ($6.074 - 1.553 = 4.521$).

5 Dove sarebbe più opportuno l'intervento del Governo

In realtà c'è un'altra area su cui l'intervento del governo potrebbe portare dei benefici sotto l'aspetto dell'efficienza e della qualità del servizio ma riguarda quelle situazioni dove ancora delle gestioni sono assicurate in economia dai comuni. Questa situazione è largamente diffusa nel centro sud del paese sia per il settore idrico che per il settore dei rifiuti. Su questo tema l'ARERA ogni sei mesi produce una relazione nella quale indica le istituzioni non ancora costituite e gli affidamenti ancora non effettuati. Sempre ARERA, nell'ultima relazione annuale (ARERA, 2021), comunica che nell'indagine sulla Qualità tecnica risultano censiti 164 gestioni per una popolazione di 48 milioni di abitanti, pari all'81%

della popolazione residente (Tabella 1). Sempre nella stessa relazione, riportando l'indagine sulla qualità contrattuale, i gestori, che comprendono anche delle gestioni in economia, passano a 286 con una popolazione servita di 50,7 milioni di abitanti, pari all'86% della popolazione residente. In prima approssimazione la popolazione gestita ancora direttamente dai comuni in economia e probabilmente non inserita completamente nella regolazione tariffaria è di circa 11 milioni di abitanti, quasi il 20% della popolazione residente.

Tabella 1 – La popolazione servita dai gestori nella rilevazione di ARERA relativa alla Qualità Tecnica e alla Qualità contrattuale

Contesto di riferimento di ARERA	Anno di riferimento	Numero gestioni	Popolazione servita	%	Popolazione Italia	Popolazione residua
Qualità tecnica	2019	164	48.000.000	81%	59.257.566	11.257.566
Qualità contrattuale	2020	286	50.700.000	86%	59.257.566	8.557.566

Fonte: Elaborazioni da (ARERA, 2021, p. 353-354 e 422-423)

Questa dimensione è confermata anche da un'altra fonte (INVITALIA, 2020a) che attraverso la mappatura di tutte le regioni riesce a dare un quadro ancora più analitico. Secondo questa indagine la popolazione servita da gestori del servizio idrico integrato è pari a 48,4 milioni di abitanti, pari all'81% della popolazione residente. La popolazione servita da gestioni in economia e quella residua rispetto al campione è pari a 10,9 milioni di abitanti, pari al 18,4% della popolazione residente, prevalentemente collocata nel Sud del Paese (Tabella 2).

Tabella 2 Popolazione servita da gestori del servizio idrico integrato, da comuni in economia e da altre forme di gestione non integrate

Ripartizioni territoriali	Popolazione residente	Popolazione servita da gestori del servizio idrico integrato	% popolazione servita	Popolazione servita da gestioni in economia	%	Popolazione residua	Popolazione servita da gestioni in economia o non integrate	% popolazione servita da gestioni in economia o no integrata
Nord ovest	15.873.902	13.492.817	85,0%	158.739	1,0%	2.222.346	2.381.085	15,0%
nord est	11.575.215	10.533.446	91,0%	115.752	1,0%	926.017	1.041.769	9,0%
centro	11.755.548	11.520.437	98,0%	117.555	1,0%	117.555	235.111	2,0%
Sud e isole	20.052.901	12.833.857	64,0%	4.612.167	23,0%	2.606.877	7.219.044	36,0%
Totale	59.257.566	48.380.556	81,6%	5.004.214	8,4%	5.872.796	10.877.010	18,4%

Fonte: Elaborazioni da (INVITALIA, 2020a, p. 50-51)

Nel settore idrico vi è quindi una parte importante della popolazione che non può beneficiare della regolazione o comunque che è caratterizzata da una gestione non industriale con le difficoltà conseguenti riguardo alla realizzazione degli investimenti necessari e alla qualità del servizio.

Nel settore dei rifiuti l'organizzazione istituzionale è ancora largamente da completare e la gestione dei servizi è estremamente frammentata. *“Tutte le regioni hanno, infatti, formalmente completato tale adempimento, arrivando ad un assetto complessivo che, su base nazionale, conta 76 ambiti territoriali ottimali. L'individuazione degli enti di governo d'ambito da parte delle regioni risulta, invece, non pienamente completata: si registrano, infatti, ancora 4 regioni che non hanno individuato gli enti di governo dei propri ambiti territoriali ottimali (per un totale di 8 ATO) e che risultano, pertanto, passibili dell'esercizio del potere sostitutivo da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri o del*

Prefetto territorialmente competente. Un problema di carattere sostanziale riguarda, invece, l'operatività degli EGATO: 35 ATO distribuiti in 8 regioni non risultano avere un ente di governo pienamente operativo. " (INVITALIA, 2020b, p. 15-16). ARERA nella relazione annuale, nella sezione che riguarda la gestione dei rifiuti urbani, in particolare nel paragrafo riguardante le predisposizioni tariffarie, riporta di aver ricevuto 5.500 predisposizioni tariffarie relative al 2020 *"che rappresentano una popolazione complessiva di poco superiore a 48 milioni di abitanti (circa l'80% della popolazione nazionale)."* (ARERA, 2021, p. 454). A questo si deve aggiungere che gli Enti di governo di ambito sono poco meno di 60 a fronte di un numero molto elevato di Enti territorialmente competenti (3.523), coincidenti nel 98% dei casi con i Comuni (ARERA, 2021, p. 446). Sempre nella stessa relazione annuale di ARERA si legge inoltre che: *"Al 6 maggio 2021, risultano iscritti all'Anagrafica operatori dell'Autorità 7.470 soggetti per il settore dei rifiuti, con un incremento di circa il 14% rispetto all'anno precedente. Di questi, 7.253 sono iscritti come gestori: nell'87,4% dei casi sono Enti pubblici e nel 12,6% gestori con diversa natura giuridica."* (ARERA, 2021, p. 446). Da tutto questo sembra discendere che non solo che circa 12 milioni di abitanti (20% della popolazione residente) sono fuori dall'assetto istituzionale previsto e dalla conseguente regolazione, ma che a questi si deve aggiungere una parte consistente di popolazione che, seppur sottoposta a regolazione, ha una forma di gestione non industriale. Utilitatis nel Green Book del 2020 fornisce per popolazione un quadro analogo a quello di ARERA. Il campione realizzato da Utilitatis comprende 637 gestioni per un totale del 78% dei comuni e per l'89% della popolazione residente. Le società in house rappresentano il 40% della popolazione servita, le società quotate il 15%, le società miste il 12% e le gestioni in economia da parte dei comuni il 33% della popolazione residente. Se il campione fosse completamente rappresentativo dell'universo della popolazione residente, la popolazione servita dalle gestioni in economia diretta da parte dei comuni ammonterebbe a circa 20 milioni di abitanti. Nel settore della gestione dei rifiuti urbani quella parte di popolazione che non ha una gestione industriale (20 ml) è ancora più consistente di quella del settore idrico (11 ml).

La seconda conclusione riguarda chi potrà beneficiare di questa iniziativa. Se non si dà attuazione alle leggi già esistenti che riguardano l'insediamento delle istituzioni locali e l'affidamento del servizio, una buona parte della popolazione continuerà ad avere un assetto non industriale e una regolazione limitata.

Sarebbe quindi opportuno che si raccomandasse al Governo più un intervento sull'applicazione delle leggi esistenti e il completamento delle istituzioni locali preposte all'affidamento del servizio piuttosto che su una limitazione all'affidamento in house providing che comunque porterebbe alla privatizzazione di monopoli locali la cui efficienza e qualità del servizio rimarrebbe comunque legata alla regolazione indipendente e non alla forma di gestione.

Riferimenti

ARERA. (2021). *Relazione annuale. Stato dei servizi 2020*. Milano: ARERA. Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente.

Governo. (2021). *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Next Generation Italia*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri.

INVITALIA. (2020a). *ReOPEN SPL. Acqua, Rifiuti, Trasporti. Lo stato dei servizi idrici. Monitor Idrico. Rapporto 2020*. Roma: INVITALIA.

INVITALIA. (2020b). *Monitor SPL. Assetti organizzativi e gestionali del servizio rifiuti urbani. Report nazionale*. Roma: INVITALIA.

Saraceno, F. (2019). *La scienza inutile*. Roma: Luiss University Press.

UTILITATIS. (2017). *White Book. Le partecipate pubbliche nei settori idrico, ambientale ed energia*. Roma: Fondazione Utilitatis pro acqua energia ambiente.

Utilitatis. (2020). *Green Book. i dati sulla gestione dei rifiuti urbani in Italia*. Roma: Utilitatis pro acqua energia ambiente.