

GLI ATO IDRICI IN SICILIA: PERCHÉ È FALLITA LA PRIVATIZZAZIONE, QUALI RIMEDI PER IL FUTURO.

Articolerò il mio intervento in tre parti:

1. Nella prima parte, cercherò di inquadrare l'argomento sotto l'aspetto della teoria economica allo scopo di fornire una visione "razionale" (e non ideologica) del problema.
2. Nella seconda parte, fornirò un contributo esemplificativo del fatto che i "fallimenti" non riguardano solo il settore Pubblico quando interviene nei mercati, e che privatizzazioni sbagliate portano a fallimenti altrettanto gravi. (*Joseph Stiglitz: se il mercato fa male, lo Stato può fare meglio*)
3. Nella terza parte, partendo dagli ultimi provvedimenti della Regione, entrerà nel merito della domanda posta dagli organizzatori della giornata.

1. IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO: INTERVENTO PUBBLICO DIRETTO O MERCATO DA REGOLAMENTARE

La teoria economica ci dice che i mercati, se perfettamente concorrenziali, da soli, senza il disturbo dell'intervento dello Stato, portano alla condizione di efficienza.

Ma, vi sono molte situazioni (almeno sei) in cui i mercati, come si dice, "falliscono":

- concorrenza imperfetta;
- beni pubblici;
- esternalità;
- mercati incompleti;
- informazione incompleta;
- disoccupazione (problemi macroeconomici)

I fallimenti del mercato, giustificano l'intervento dello Stato, contraddicendo l'assunto del teorema del benessere.

Il "fallimento" del mercato che giustifica l'intervento dello Stato nell'attività che ci interessa, (produzione dei servizi di captazione, distribuzione, raccolta e depurazione delle acque a scopo civile - SII) è quello legato al fatto che l'attività si svolge in condizioni di "monopolio naturale", cui si aggiunge la natura del bene "acqua" (bene pubblico complesso, perché a volte è anche fattore produttivo, e, sempre, componente ambientale), per cui le condizioni di svolgimento dell'attività poco si conciliano con l'obiettivo dell'impresa privata di massimizzare i profitti; siamo quindi a cavallo dei casi di "fallimento" per concorrenza imperfetta e presenza di "beni pubblici".

In presenza di monopoli naturali, e nell'ipotesi di elevati costi non recuperabili (mercato non contendibile), si crea una forte asimmetria fra l'impresa già presente e quelle che non lo sono, e il monopolista potrà sfruttare la posizione fissando il prezzo al livello tale da massimizzare il profitto (che non è quello di efficienza che massimizza il beneficio collettivo).

In questi casi lo Stato deve comunque intervenire ed ha due possibilità:

- a) produrre direttamente il bene o servizio in questione, e qui c'è il rischio dei "fallimenti" dello Stato per la naturale tendenza all'inefficienza;

- b) lasciare il compito di produrre al settore privato, regolamentando, tuttavia, i prezzi in modo da garantire che l'impresa privata non possa approfittare della sua posizione di monopolio e rispetti gli interessi pubblici derivanti dalla peculiare caratteristica del bene acqua, utilizzando, se necessario, anche lo strumento dei sussidi.

Da sempre le opinioni sono divise su queste alternative; mentre i limiti del mercato (concorrenza insufficiente) e l'interesse per obiettivi più ampi (sociali, ambientali) forniscono motivazioni a favore della produzione pubblica, vi è un potente argomento contrario: spesso il settore pubblico diventa un produttore inefficiente. Ecco che la decisione se sia meglio un intervento diretto o se utilizzare il settore privato richiede di mettere a confronto argomenti di segno opposto. Se, ad esempio, il privato assume gli stessi difetti del pubblico (assunzioni clientelari, incapacità di assumere decisioni industriali perché asservito ai poteri pubblici che lo hanno "voluto") ecco che la bilancia inevitabilmente penderà nella direzione dell'intervento pubblico diretto. (*Joseph Stiglitz: se il mercato fa male, lo Stato può fare meglio*). **L'aspetto di primaria importanza è che il servizio sia reso nella maniera più efficiente ed al costo più basso possibile per i consumatori nel rispetto dei vincoli sociali ed ambientali.**

In Europa fino agli anni '80 prevaleva l'intervento diretto, il mondo anglosassone ha storicamente privilegiato la regolamentazione. Poi c'è stato un cambiamento di rotta anche in Europa da cui è partito il processo di "privatizzazione". Ma le "privatizzazioni" riuscite sono quelle in cui esisteva un mercato reale di Soggetti privati e lo Stato ha saputo creare un adeguato meccanismo di regolazione (energia, telecomunicazioni).

Per il SII, nonostante vari tentativi, non è mai stata creato un serio meccanismo di regolazione a livello nazionale; il ruolo di regolatore è stato affidato alle Segreterie tecniche delle ATO (sic!), e solo in pochi casi tali organismi hanno raggiunto livelli di competenza tecnica sufficienti per governare correttamente il processo. Si pensi che in Inghilterra la regolazione del mercato dei Servizi idrici è affidata ad un Dipartimento governativo non ministeriale che dipende dal Parlamento, (Ofwat) che possiede competenze di livello internazionale in materia di regolazione dei servizi idrici.

Mi ricolleggerò a questo punto nella terza parte dell'intervento, commentando l'iniziativa legislativa del Governo Regionale.

2. UN CASO DI FALLIMENTO DELLA PRIVATIZZAZIONE A NOI VICINO

Veniamo a quello che è successo dalle nostre parti.

Il servizio idrico è stato "storicamente" uno degli strumenti di gestione del potere per discriminare i cittadini ed asservirli alle logiche clientelari. Questo ha portato il servizio a livelli incompatibili con una convivenza civile. La legge "Galli" avrebbe dovuto eliminare questo sconcio portando alla "industrializzazione" su scala adeguata.

L'attuazione della legge in Sicilia è stata condotta nel solco della più efferata logica "gattopardiana" del cambiare tutto per non cambiare nulla (nel senso delle logiche di potere e di clientela).

La vicenda che ha interessato la Provincia di Palermo che, come è noto, costituisce uno dei nove Ambiti Territoriali Ottimali in cui è stata suddivisa la Sicilia, costituisce l'esemplificazione di queste valutazioni.

La situazione di partenza vedeva la presenza di un Gestore organizzato costituito dall'Azienda del comune Capoluogo (l'AMAP S.p.A.) e una miriade di gestioni in economia negli altri comuni.

In altri contesti territoriali del Centro Nord, situazioni di questo tipo hanno portato alla "valorizzazione" del Soggetto preesistente, trasformandolo in Gestore di Ambito, nell'ottica della cooperazione fra tutti i Comuni.

Invece, per seguire logiche di potere addirittura personale all'interno del blocco dominante, il Presidente della Provincia (al quale da poco era stata soffiata la poltrona di Sindaco) si scaglia contro l'AMAP S.p.A. (forse perché di proprietà del Sindaco eletto) ingaggiando, in qualità di Presidente dell'ATO, una lotta per la distruzione di AMAP che, di fatto, si è scaricata sulla pelle dei cittadini e dei dipendenti dell'Azienda. Il risultato finale è l'attuale stato di caos.

La parola d'ordine strumentalmente utilizzata è stata la "Privatizzazione" panacea di tutti i mali del settore, quando il vero scopo era appropriarsi del controllo di tutte le fasi del ciclo, ivi compresi gli ingenti flussi dei finanziamenti comunitari assegnati al settore.

La scelta di privatizzare un servizio così delicato e critico che nel sud è anche fortemente a rischio di infiltrazioni malavitose, si è rivelata disastrosa: indipendentemente dalle considerazioni di carattere "ideologico", non vi erano i minimi presupposti di base perché una tale operazione potesse dare risultati positivi.

Mancava un vero mercato di Soggetti interessati che assicurasse una minima parvenza di concorrenza e la pubblica amministrazione non aveva (e non ha) una cultura della "regolazione" necessaria nei mercati non concorrenziali in presenza di condizioni di monopolio naturale.

Le procedure di gara reiterate dall'ATO hanno evidenziato drammaticamente questi elementi: è stata più volte bandita la gara senza ricevere offerte.

Per la precisione una offerta, quella dell'AMAP, si è avuta. Io ho avuto l'onore di coordinare il gruppo di lavoro interno all'azienda che ha preparato l'offerta. E' stata una esperienza magnifica: vedere tutti i Dirigenti e funzionari coinvolti, non abituati a questo tipo di sollecitazione, rispondere con una professionalità e competenza eccezionali. Ancora conservo alcuni dei documenti prodotti, in particolare il programma degli investimenti collegato agli obiettivi. Vi garantisco che quel documento era all'altezza di quelli che ho avuto modo di vedere, relativi alle gare di Acea in Toscana e nel Lazio. Per inciso, da gestori, proponevamo una riduzione di oltre il 40% degli investimenti previsti nel piano d'ambito posto a base di gara, puntando sulla riabilitazione dell'esistente con relativi effetti positivi sulla tariffa. L'offerta è stata regolarmente presentata nei termini, ma era l'unica. Un giorno arrivò l'ordine di ritirare l'offerta, e così fu fatto. La gara, quindi, andò deserta.

Al terzo tentativo la procedura si è chiusa in presenza di una sola offerta e con polemiche in merito alle posizioni personali di coloro che hanno condotto il procedimento.

Solo in extremis e per non incorrere in blocchi giudiziari, si è deciso di escludere dall'affidamento il servizio oggi gestito dall'AMAP S.p.A. mettendo in atto una soluzione che, per come è stata attuata, si sta rivelando peggiore del male originario.

Ho personalmente lavorato (anche sotto traccia, ma tenendo informato l'AD) perché le condizioni nel bando fossero quelle di una coabitazione di Soggetti con pari livello di trattamento e che ad AMAP fosse garantita l'applicazione del "metodo normalizzato" che riconosce i costi operativi e la remunerazione del capitale investito, tra cui quello per le nuove sottoreti e quello per le manutenzioni straordinarie sugli impianti in dotazione. Abbiamo ottenuto che non venissero espropriate le infrastrutture dell'acqua all'ingrosso. Abbiamo ottenuto che queste condizioni fossero inserite nello schema di contratto di servizio inserito fra i documenti di gara e che l'ATO avrebbe dovuto stipulare con AMAP **CONTESTUALMENTE A QUELLO CON IL VINCITORE DELLA GARA**. Non abbiamo ottenuto, perché non

l'abbiamo chiesto con la dovuta forza, che il nuovo Soggetto non dovesse avere la competenza sugli investimenti relativi alla città di Palermo. Questo è stato un errore grave che abbiamo pagato caro. (vedi documento 12/12/2005).

Inoltre per allettare i partecipanti è stato introdotto nel bando la possibilità di eseguire direttamente i lavori finanziati con i soldi pubblici. Il risultato è stato ottenuto e la compagine che si è aggiudicata la gara (Acque Potabili Siciliane – APS -) è composta sia da Gestori (uno è l'ex azienda municipale di Torino divenuta azienda d'ambito) che da Soggetti che hanno interessi di imprese di costruzione.

Dalla volontà di questi Soggetti passa oggi ogni decisione su come utilizzare i finanziamenti pubblici del POR! Chi ha avuto modo di studiare le proposte di investimento che il nuovo Gestore ha elaborato in questi primi mesi di attività ha capito quale fosse la logica: poca manutenzione e tanti lavori di grande dimensione dove si fanno più utili, che è esattamente il contrario di ciò che dovrebbe fare un buon Gestore.

Si è introdotto un elemento dirompente nel meccanismo, già carico di problemi, dell'esecuzione dei lavori pubblici. I rischi di degenerazione e di infiltrazioni, già elevati in un contesto problematico come quello della Provincia di Palermo, si sono senza dubbio aggravati e le stesse Amministrazioni pubbliche interessate non hanno chiaro come procedere nell'approvazione dei progetti e nelle attività di controllo dei lavori, essendo una condizione assolutamente sconosciuta nella prassi dei LL.PP. in Sicilia. Non è escluso che questo sia uno di motivi che ha "paralizzato" l'Agenzia Regionale delle Acque, che aveva il compito di emettere i decreti di finanziamento.

Il modo con cui si è pervenuti alla stipula del contratto con il nuovo Gestore è una "summa" di atti illegittimi e sconsiderati, posti in essere affrettatamente al solo scopo di non incappare nelle maglie della volontà del Governo dell'epoca, che aveva deciso di mettere una moratoria su questi affidamenti, in attesa che una seria riforma del settore rendesse più chiaro il da fare.

La stipula del contratto con APS è stata fatta senza la preventiva fase di accertamento delle reali condizioni in cui si sarebbe svolta l'attività e senza avere definito, sulla base dei principi pubblicati negli atti di gara, i termini di dettaglio della convivenza fra il nuovo Gestore e l'AMAP S.p.A., come previsto nello stesso bando di gara.

In questa fase si è assistito al calpestamento di ogni elementare regola di diritto. Quello che doveva essere il "Regolatore" *super partes* si è dimostrato palesemente sbilanciato in direzione del nuovo Gestore (venuto dal nord, solita esterofilia siciliana). Abbiamo passato il peggiore periodo di umiliazione dei diritti dell'Azienda; la sparuta pattuglia dell'AMAP, sostenuta dal Sindacato, ha retto all'urto potente delle lobby; ciò che amareggia, in quella fase, è stato l'atteggiamento di coloro che, in qualità di rappresentanti del "proprietario", avrebbero dovuto pretendere il rispetto delle condizioni contenute nei documenti di gara che, comunque, se attuati come previsto nel bando di gara, garantivano la sopravvivenza dignitosa dell'Azienda e non realizzavano "espropri" ai cittadini di Palermo.

Avendo verificato che i flussi finanziari degli incassi posti a base del piano economico – finanziario non saranno nemmeno lontanamente pari a quelli effettivi, è diventato elemento critico il fatto che una parte dei proventi provenienti dalla città di Palermo (questi sì, effettivi, dato che l'AMAP possiede un sistema a regime) debbano essere "girati" ad APS per sostenere il suo piano finanziario, ipotizzando addirittura di incrementare la tariffa di Palermo da 1,30 €/mc a 1,34 €/mc. E così, dopo avere sbandierato ai quattro venti che l'efficiente privato avrebbe risolto i problemi creati dal carrozzone pubblico AMAP, ecco che viene a galla la verità: che la gestione AMAP di Palermo ed i cittadini che già correttamente pagano le tariffe, devono finanziare il Privato che nel frattempo, dovendo cominciare a pagare le "cambiali" contratte con i "Potenti" di turno, ha cominciato una

fase di assunzioni dal sapore clientelare e comincia a soffrire finanziariamente, tanto che dei fantomatici investimenti non se ne vede ancora nemmeno l'ombra.

In tema di investimenti, fra i tanti documenti redatti per controbattere le indecenti proposte di composizione delle problematiche contrattuali, c'è n'è uno (da me prodotto) che dimostra che in termini di investimenti si è operato un vero e proprio esproprio ai danni dei cittadini Palermitani: nei primi cinque anni si dovrebbero trasferire ad APS circa 61,00 M€ a fronte dei quali (secondo la struttura tariffaria del metodo normalizzato) si dovrebbero attivare investimenti privati per 160,00 M€ e 360,00 M€ di investimenti complessivi. Nei programmi (formulati tra APS e Segreteria Tecnica dell'ATO) per i primi cinque anni a Palermo avevano destinato circa 20,00 M€. Come dire che se AMAP avesse messo da parte i soldi da dare ad APS avrebbe potuto realizzare investimenti per tre volte superiori a quelle programmate.

Nel frattempo il mega piano di investimenti resta congelato ed aumenta il rischio della perdita dei finanziamenti.

3. IL RISVEGLIO DELLA REGIONE: SI RIAPRE UNA PROSPETTIVA PER LA NORMALIZZAZIONE DEL SETTORE.

Innanzitutto dobbiamo dare atto che il Governo Regionale ha avuto una grande dose di coraggio (quasi quanto quella necessaria per bloccare il piano dei termovalorizzatori) con l'intervento legislativo in materia di SII inserito nell'ultima finanziaria. Lasciamo da parte il fatto che la spinta sia stata quella ideologica di una "ripubblicizzazione" che difficilmente potrà essere imposta per legge regionale, stante l'attuale legge nazionale. L'importante è che, dopo un decennio di silenzio, finalmente la Regione ha capito che questo processo deve essere governato e non può essere lasciato in balia delle "assemblee" di Sindaci, dei Presidenti delle Province e degli interessi più o meno legittimi che ha suscitato. E va inoltre dato atto che l'intervento ha centrato il cuore dei problemi: gli ATO con le loro segreterie (più politiche che tecniche), il cui ruolo deve essere ridimensionato; la tutela del cittadino consumatore, fin'ora colpevolmente trascurata, sono il nocciolo del problema, intorno a cui deve ruotare il nuovo assetto.

Come abbiamo già detto, uno degli elementi di maggiore criticità nel processo di riforma del settore è costituito dalla "debolezza" delle Segreterie tecniche degli ATO; esse assomigliano molto ad una segreteria politica, quando invece sarebbe stato necessario avere una struttura tecnica autorevole e perciò indipendente, con elevate competenze non solo ingegneristiche (ma evidentemente si pensava solo alla distribuzione degli investimenti in opere pubbliche), ma con competenze in materia di regolazione del servizio idrico.

Le regioni più attente hanno sopperito a questa carenza strutturale della legge attivando strumenti di regolazione e controllo della qualità dei servizi a livello regionale. Il provvedimento del Governo regionale – che pure è solo un primo punto di partenza – va perciò nella giusta direzione: abolire gli ATO creare un quadro istituzionale finalizzato alla regolazione ed alle verifiche di qualità ed efficienza.

Il problema è che bisogna completare la costruzione e che bisogna agire in fretta perché le scadenze del "Decreto Ronchi" incombono (ma una legge regionale forse, le potrebbe traslare). Qui faccio un appello al Sig. Assessore: è assolutamente necessario che venga messo in cantiere un provvedimento organico all'interno del quale possa essere istituzionalizzato un Organismo di regolazione regionale che dovrà avere poteri concreti in materia di approvazione finale dei piani d'Ambito, dei programmi di investimento dei Gestori e delle conseguenti ricadute tariffarie; al riguardo si dovranno separare gli investimenti di natura strettamente legati all'efficienza dell'attività gestionale dalle nuove opere infrastrutturali che attengono alla responsabilità del proprietario (pubblico), lasciando i primi alla piena responsabilità del Gestore e affidando i secondi

alla normale programmazione e realizzazione delle opere pubbliche. Inoltre si dovrà puntare sul controllo della qualità dei servizi, lasciando al livello locale la sola gestione ordinaria del rapporto contrattuale con il Gestore. In un quadro organizzativo così strutturato, avrà poca importanza se il Gestore è un Soggetto privato, una società mista o completamente pubblica.

Nell'ambito di questa architettura dovrà essere individuato un percorso razionale per riassetare le situazioni in essere cercando, caso per caso, la migliore soluzione, non ideologicamente, ma concretamente, anche attraverso processi di ricontrattazione delle condizioni contrattuali, al fine di evitare inutili bagni di sangue che farebbero felici solo gli avvocati, lasciando i cittadini sempre nelle stesse condizioni.

Giovanni Pizzo