

## Panta rei. La liberalizzazione dei servizi idrici

Di Piercamillo Falasca e Rosita Romano

### Introduzione

Nei prossimi mesi terrà banco una discussione sulle nuove norme relative alla gestione dei servizi idrici, oggetto addirittura di una raccolta di firme per la presentazione di un referendum costituzionale di abrogazione (depositato presso la Corte di Cassazione, in attesa della consegna delle 500mila firme necessarie). Lo scontro – dai contorni prettamente ideologici, purtroppo – rischia di tagliare fuori dal dibattito un’analisi pragmatica sulla portata della riforma, sui suoi elementi di forza e su quelli di debolezza. Proprio di questo, invece, bisognerebbe discutere. E questo focus vuol essere un piccolo contributo in tal senso.

C’è anzitutto un equivoco: si parla di “privatizzazione” dell’acqua, sebbene le nuove norme che il Parlamento ha approvato – la parziale liberalizzazione dei servizi pubblici locali, prevista nel decreto Ronchi<sup>1</sup> – non abbiano messo in discussione la proprietà pubblica della risorsa acqua (anzi ribadita *ad abundantiam* dal testo di legge), ma le modalità di affidamento del servizio. La riforma può contribuire a ridurre le numerose sacche di inefficienza di cui soffre da decenni un settore tanto complesso quanto sensibile per la vita dei cittadini: intere province afflitte da carenza di offerta, problemi di depurazione, sprechi di enormi quantità di acqua. Quanto ne abbiamo parlato in passato, soprattutto riferendoci al Mezzogiorno? Restringendo i margini per l’affidamento *in-house* del servizio, condizionandolo a ragioni molto specifiche e sottoponendolo ad un parere preventivo dell’Antitrust, aumenteranno le garanzie per gli utenti.<sup>2</sup> Vale per la fornitura di acqua ciò che vale per tutti i servizi pubblici: la concorrenza può contribuire a migliorare la qualità e, nel medio-lungo periodo, anche a ridurre i prezzi.<sup>3</sup>

Eppure, gli elementi positivi della riforma – che comunque andranno verificati quando le gare per l’affidamento del servizio inizieranno ad essere espletate – rischiano di essere compromessi dall’assenza di modifiche sostanziali nel

- 1 Anche detto decreto salva-infrazioni, secondo la fantasiosa quanto penosa nuova terminologia legislativa (si pensi al “milleproroghe” o ai decreti “omnibus”).
- 2 Per maggiori dettagli si veda “Acqua libera? Sì, ma fino a un certo punto”, di Luigi Ceffalo (*IBL Focus* n.148 del 23 novembre 2009).
- 3 Bisogna tener conto del fatto che, talvolta, le tariffe attuali appaiono basse, ma ciò è sostenibile solo (a) in assenza di investimenti e, dunque, con una prospettiva di perdite sempre maggiori o (b) se il differenziale viene coperto attraverso contributi da parte delle amministrazioni pubbliche, cioè a carico della fiscalità generale. In sostanza, quella delle tariffe basse è una pericolosa illusione ottica.

Piercamillo Falasca è  *fellow dell’Istituto Bruno Leoni e vicepresidente di Libertiamo.*

Rosita Romano è  *cultore della materia di Diritto Commerciale, collaboratrice di cattedra presso la Luiss Guido Carli e ricercatrice presso il Ceradi.*

sistema di regolazione del servizio. E se la questione è stata immediatamente sollevata all'indomani dell'approvazione della nuova legge, con la proposta d'istituzione di una nuova authority *ad hoc* o l'assegnazione di nuovi poteri regolatori a soggetti già esistenti, altrettanto rapidamente essa pare caduta nell'oblio, eccezion fatta per qualche importante contributo scientifico.

### *Una riforma che dice “chi fa”, non “come lo fa”*

Per come è stata concepita, si può affermare che la riforma dei servizi idrici abbia interessato il principale meccanismo di regolazione “ex ante” – la scelta del criterio della gara pubblica, salvo deroghe (purtroppo molte), per l'affidamento della gestione – ma non la regolazione “ex post”. Detto in altri termini, fissato il criterio del “chi fa”, si è tralasciato di aggiornare il “come lo fa”. Nelle intenzioni degli autori della riforma i due passaggi sono strettamente legati, ma l'attualità politica ha finito per scinderli e sacrificare il secondo.

La debolezza fondamentale dell'attuale impianto regolatorio riguarda la fissazione delle tariffe per l'utenza, che resta compito assegnato ad un'autorità politica o comunque soggetta ad una forte pressione politica.

Almeno fino al marzo del 2011, si tratta dell'autorità di Ambito territoriale ottimale (Ato)<sup>4</sup>. I sindaci che compongono l'autorità di Ato hanno un forte interesse a tenere le tariffe, vale a dire il prezzo del servizio, quanto più moderate possibile per i propri cittadini, anche a costo di dover subsidiare i gestori con sussidi indiretti, come sovente accade. Ed è molto probabile che questo comportamento sarà replicato dal soggetto che succederà all'Ato (spetterà alle singole Regioni, con propria legge, individuarlo), soprattutto se si tratterà della stessa Regione, della Provincia o comunque di un ente di diretta emanazione politica.

L'interesse politico alle basse tariffe finisce per “commissariare” le aziende rispetto ad una leva gestionale di primaria importanza. Se le tariffe e – di fatto – i ricavi restano un vincolo politico per l'attività di chi gestisce il servizio idrico (che può al massimo modulare i singoli profili tariffari intorno alla tariffa media fissata), non si determina una vera separazione dell'attività del gestore dagli obiettivi di consenso della politica.

È bene precisare che raramente nell'ambito dei servizi pubblici locali si lascia alle aziende la piena disponibilità delle tariffe. Più frequentemente la fissazione delle tariffe è affidata o regolata da un soggetto pubblico, spesso nelle vesti di autorità indipendente. C'è però una differenza sostanziale tra una regolazione prevalentemente tecnica ed una politica: entrambe rappresentano un intervento esterno e probabilmente distortivo e condizionante dell'attività delle aziende del servizio, ma è più probabile che la regolazione tecnica – a differenza di quella meramente politica – sia ispirata ad obiettivi comunque desiderabili per lo sviluppo del settore, come il livello degli investimenti per il miglioramento della rete o gli standard di qualità.

Proprio gli investimenti, invece, sono stati fortemente frenati dalla politicizzazione della regolazione del settore idrico, attenta quasi solo alla moderazione tariffaria. Il fenomeno è stato altresì accentuato dal cosiddetto principio della cosiddetta *gestione integrata*, vigente nell'ordinamento italiano. Con questo termine ci si riferisce alla responsabilità congiunta del gestore sugli investimenti e sul rischio industriale collegato agli investimenti stessi: laddove in passato (prima della cd Legge Galli) operava un dualismo tra chi decideva e finanziava gli investimenti (il piano regionale) e chi gestiva

4 A marzo del 2011, infatti, ci dovrebbe essere l'abolizione delle Ato, come prevista dal Decreto Enti Locali 2010 (Legge n. 42/2010, conversione in legge del decreto legge n. 2/2010).

la rete ed erogava il servizio, il principio della gestione integrata richiede che sia un unico soggetto ad integrare queste funzioni, nel quadro di una più generale pianificazione pubblica. La forte moderazione tariffaria imposta dalla regolazione politica delle autorità di ATO ha finito così per privare le aziende del settore della risorse necessarie per realizzare gli opportuni investimenti. Molto spesso le società di gestione dei servizi idrici sono indebitate o, quando conseguono utili, raramente hanno le risorse sufficienti e gli incentivi necessari ad investire.<sup>5</sup>

Le imprese finiscono così per non avere né la capacità di reperire le risorse per gli investimenti attraverso i ricavi che realizzano, né la credibilità finanziaria sufficiente per raccogliere sul mercato i capitali necessari, perché la “variabile politica” rende tali investimenti decisamente rischiosi per i capitali privati.

D’altro canto, anche se venisse superato il principio della gestione integrata, con l’affidamento della responsabilità degli investimenti e della remunerazione dei capitali investiti al soggetto proprietario della rete (l’amministrazione pubblica), il problema resterebbe probabilmente intatto: in Francia,<sup>6</sup> ad esempio, dove tra le varie ipotesi di gestione ci sono anche i cosiddetti contratti di *affermage* (contratti di affitto della rete), che fanno sì che all’azienda vengano affidate solo la gestione operativa e determinate attività di manutenzione, mentre l’investimento rimane a carico del comune, il costo finanziario degli investimenti viene recuperato attraverso il canone d’affitto che il comune riscuote dal gestore e quest’ultimo riversa in tariffa.

Detto in altri termini, è il collegamento tra tariffe ed investimenti – automatico in un regime di mercato ed in qualche modo possibile quando s’impone un modello di regolazione tecnica – la leva attraverso la quale si può consentire un aumento degli investimenti nei servizi idrici italiani e con esso un miglioramento della loro qualità. Nel caso di una regolazione politica e politicizzata, il collegamento ha mostrato di non funzionare o di funzionare male.

### *Buone pratiche: il caso tedesco e la ‘mediazione’ inglese*

Indipendentemente dalla natura pubblica o privata del soggetto gestore, i buoni sistemi di regolazione vigenti in Europa si concentrano proprio sulla questione degli investimenti necessari per il miglioramento e manutenzione della rete, per la depurazione ed il riutilizzo delle acque reflue, per l’aumento degli standard ambientali e sanitari. Il caso della Germania è, da questo punto di vista, emblematico.

Nella Repubblica Federale Tedesca, la responsabilità di fornire il servizio è sempre ed esclusivamente del Comune. Mentre i servizi di fognatura e depurazione sono concepiti come responsabilità sovrana e non delegabile da parte del soggetto pubblico (che può solo avvalersi della collaborazione del settore privato, ma rimanendo interamente responsabile per legge), per la distribuzione di acqua potabile, oltre al regime di gestione comunale diretta, sono possibili schemi di affidamento a privati o, più spesso, a società a capitale pubblico.

Nel gergo “dicotomico” (pubblico-privato) che si è semplicisticamente sviluppato in Italia dopo l’approvazione della riforma, parliamo quindi di un sistema dal carattere marcatamente pubblico.

<sup>5</sup> Sul punto, si può consultare il Blue Book 2009, edito da *Utilitatis pro aqua energia ambiente*.

<sup>6</sup> Si legga a tal proposito “La regolazione economica dei servizi idrici”, di Antonio Marassuto, IEFE Bocconi, Research Report, settembre 2009.

Come in Italia, al Comune spetta il compito di fissare le tariffe, ma a differenza del nostro paese ciò è vincolato al rispetto di precisi principi imposti dalla legge:<sup>7</sup> primo su tutti, il principio di copertura dei costi ed il divieto di sussidi incrociati; secondo, il principio di mantenimento del valore reale degli *asset*.

Pur in un sistema in cui è molto forte il vincolo della responsabilità pubblica, viene lasciata una precisa libertà nella scelta della struttura tariffaria. Il controllo sull'equità delle tariffe, affidato all'Autorità Antitrust, è solo eventuale e limitato alla verifica di un potenziale abuso di posizione dominante.

Il sistema tedesco non manca ovviamente di criticità. Gli elevati standard qualitativi raggiunti, a partire dai livelli bassissimi nelle perdite della rete (solo il 7 per cento circa), fanno da contraltare a costi operativi particolarmente elevati e, conseguentemente, a tariffe esose per gli utenti. Ma la causa principale va con ogni probabilità ricercata nell'assenza di concorrenza del sistema.

È possibile immaginare un maggiore equilibrio tra miglioramento degli standard qualitativi e del valore degli *asset* fisici, da un lato, e dall'altro tutela dell'utente? In linea teorica, è difficile sfuggire ai seguenti due modelli alternativi: o si fissano determinati obiettivi qualitativi (e allora la tariffa sarà una risultante e non un dato prefissato) o si pongono limiti al livello delle tariffe (e, come conseguenza, si condizionano i piani d'investimento alla risorse a disposizione). In Germania hanno finora scelto la prima strada, con ottimi risultati dal punto di vista della performance del servizio, ma con tariffe decisamente elevate. In Italia è prevalso implicitamente (o dovremmo dire politicamente) il secondo approccio.

In realtà, esistono delle possibili mediazioni. Un esempio è il caso dell'Inghilterra e del Galles. Dal 1989, con il governo Thatcher, il settore idrico ha conosciuto un profondo processo di riforma, con la privatizzazione dell'attività di gestione e l'affidamento della regolazione economica all'Office of water service (OFWAT). Alle società di gestione del servizio, proprietarie delle reti, è nei fatti assegnata una posizione monopolistica ed una conseguente autonomia nella definizione degli investimenti da effettuare. All'OFWAT è assegnato il compito di definire e verificare gli obblighi di natura commerciale, la fissazione delle tariffe ed il rilascio di nuove concessioni (per i nuovi insediamenti urbani). L'elemento cruciale, che differenzia profondamente il caso inglese e gallese da quello italiano, non è dato tanto dalla differenza tra i chiamati alla fissazione delle tariffe (da noi l'autorità di Ato, controllata dai sindaci, in Inghilterra e Galles un'autorità indipendente), quanto dalla natura della proprietà delle società di gestione: in Inghilterra e Galles, con la privatizzazione thatcheriana, le società di gestione del servizio idrico sono compagnie completamente private e quotate, liberamente scalabili, soggette alla valutazione indipendente degli analisti finanziari. Sono il deprezzamento dei titoli ed il rischio di *take-over* ostili i veri stimoli all'efficienza, all'innovazione, agli investimenti ed al mantenimento di livelli qualitativi elevati.

### *Un'ipotesi per l'Italia*

Un'altra possibile mediazione per il caso italiano, meno radicale dell'adozione del modello inglese, potrebbe allora essere data dalla previsione nei capitolati di gara per l'affidamento del servizio di precisi obiettivi qualitativi e contemporaneamente di formule trasparenti ed automatiche per collegare le scelte tariffarie agli standard d'investimento previsti.<sup>8</sup> Alle imprese verrebbe lasciata la responsabilità di far quadrare nelle loro

<sup>7</sup> Vedi ancora Marassuto (ibidem).

<sup>8</sup> Spunto per una riflessione futura: l'abolizione del canone di concessione come elemento aleatorio di

proposte economico-gestionali i criteri previsti dalla gara. La responsabilità politica degli enti locali, magari nell'ambito di intese di carattere provinciale o regionale, diverrebbe quella di trovare nei capitolati di gara il miglior equilibrio possibile tra obiettivi qualitativi, investimenti e politiche tariffarie.

### *La condizione necessaria: un'autorità indipendente. Perché non l'AEEG?*

Un sistema come quello proposto potrebbe reggere solo ad una condizione: che ad un'autorità pubblica sia affidato il compito di verificare ex ante la congruità degli obiettivi fissati dalla gara (rispetto a parametri e a dati medi) e di controllare ex post che questi obiettivi di qualità e di prezzo non siano elusi dalle controparti – gestore e affidatario – attraverso opache “connivenze”, quali possono essere rinegoziazioni implicite delle condizioni contrattuali, rinvii degli investimenti necessari, sussidi indiretti. Questi ultimi andrebbe esplicitamente vietati dalla legge, in favore di una maggiore responsabilizzazione (di tipo federale, come si usa dire oggi) degli enti locali rispetto ai propri cittadini.

Infine, l'autorità di controllo potrebbe avocare a sé funzioni di tutela degli utenti, sulla falsariga di quanto avviene per altri servizi pubblici (emanazione di regole generali per la perequazione delle tariffe e per l'adozione di misure di sostegno alle fasce più deboli, individuazioni delle sanzioni in caso di morosità, etc.). Non potendo che essere un soggetto autonomo rispetto alle parti in causa e sufficientemente lontano dagli interessi politici, nonché in grado di vigilare sul rispetto delle norme a tutela dei consumatori, il soggetto a cui affidare tali compiti dovrebbe essere un'autorità indipendente.<sup>9</sup> Una soluzione potrebbe essere data dall'ampliamento dei poteri dell'Autorità per l'Energia elettrica ed il gas, evitando la proliferazione di nuove e costose autorità settoriali: dotando l'AEEG di personale specifico a supporto dell'attuale struttura, essa potrebbe assumere le funzioni proposte, anche in virtù del *know-how* in materia di servizi pubblici acquisito negli anni. Come rileva Napolitano nel suo rapporto,<sup>10</sup> un vantaggio del conferimento dei poteri di regolazione all'AEEG sarebbe apprezzabile sul fronte della contiguità e della integrazione dei mercati relativi ai servizi pubblici: già oggi diversi operatori locali sono attivi sia nella fornitura dei servizi idrici che in quella di energia elettrica e gas.

Alla luce delle recenti istituzioni della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche,<sup>11</sup> la proposta di affidamento di nuovi poteri in materia di servizi idrici all'AEEG può apparire un'inutile duplicazione. Tuttavia, le funzioni che la legge assegna alla Coviri, inquadrate nell'impianto regolatorio vigente, non appaiono in grado di eliminare le storture di cui abbiamo discusso in precedenza. D'altro canto, la Coviri – istituita presso il Ministero dell'Ambiente – non pare disporre dell'indipendenza dal potere politico necessaria ad un settore per il quale si è scelta la via della liberalizzazione.

---

gara, da sostituire con un canone fisso.

9 Sul punto, si consulti “Per un'autorità indipendente di regolazione dei servizi idrici”, di Giulio Napolitano (rapporto presentato in occasione del seminario di studio “Rafforzare le funzioni pubbliche in una nuova regolazione per il settore idrico: il quadro comunitario e nazionale”, promosso da Federutility e Confservizi a Roma, il 23 aprile 2010, presso l'Avvocatura Generale dello Stato).

10 Vedi nota precedente.

11 Con l'articolo 9-bis della legge 77/2009 (legge di conversione del d.l. 39/2009) la Commissione ha sostituito il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche).

La recente abolizione delle autorità di Ato apre l'opportunità di una generale rivisitazione del sistema di regolazione dei servizi idrici nella direzione sopra indicata. Se essa venisse sprecata, magari attraverso la conservazione o addirittura l'aumento dell'attuale livello di politicizzazione del sistema di controllo – avverrebbe assegnando le funzioni di controllo alle Province, ad esempio<sup>12</sup> – la portata della liberalizzazione attuata dal Decreto Ronchi potrebbe essere seriamente vanificata.

---

<sup>12</sup> Per le stesse ragioni, non è del tutto convincente l'ipotesi di coinvolgimento delle Regioni nella nomina dei commissari dell'autorità, formulata dal rapporto di Napolitano (ibidem) e proposta dal Partito Democratico.



## IBL Focus

### CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

### COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.