

## Il referendum sull’acqua Ovvero: rinuncia e rassegnazione

*di Adriana Vigneri*

Le intenzioni sono, non sempre, ma in questo caso certamente sì, assolutamente lodevoli: alta qualità dei servizi, basse tariffe, nessuna comoda rendita per l’impresa privata. Senonché tra **intenzioni dei proponenti** e **significato istituzionale dell’iniziativa** la differenza può essere grandissima, e lo è in questo caso.

Anzitutto, le affermazioni contenute nei «*motivi di carattere generale*» della decisione referendaria sono contestabili o non decisive.

«*Il decreto Ronchi colloca tutti i servizi pubblici essenziali locali (non solo l’acqua) sul mercato*». Non è così. Il decreto Ronchi – per effetto delle numerose esclusioni e distinzioni – si occupa soltanto del ciclo idrico e del ciclo dei rifiuti e forse dei TPL.

«*Espropriando il soggetto pubblico e quindi i cittadini dei propri beni faticosamente realizzati negli anni sulla base della fiscalità generale*». Non è così. Vero è invece che spesso in passato i comuni hanno perduto la proprietà di infrastrutture di pubblico servizio per incapacità di gestire i rapporti economici con l’impresa: tipico il caso delle reti del gas. Le strutture dedicate alla fornitura dei servizi pubblici locali, a maggior ragione quelle relative all’acqua che hanno carattere demaniale, sono obbligatoriamente pubbliche da tempo e certo dal 2001, in cui una norma di legge specifica prescrive che ne sia conservata la proprietà pubblica. I beni strumentali già esistenti non diventano di proprietà del soggetto gestore, che ne usa soltanto per poter rendere il servizio, e le norme vigenti impongono che tutto ciò che di nuovo venga realizzato diventi di proprietà pubblica e lo resti. Non può più avvenire che i comuni possano vendere al gestore i beni strumentali al servizio.

«*Negli ultimi anni la gestione privatistica dell’acqua ha determinato significativi aumenti delle bollette e una riduzione drastica degli investimenti*». Non è così. Anzitutto non c’è stata la gestione privatistica dell’acqua. I dati dicono che nella gestione del servizio idrico la situazione al 2008 è la seguente: 34% *in house*, 14% società quotate, 13% società miste, 7% (6 gestioni) in concessione a terzi (il restante 32% è costituito da proroghe di gestioni precedenti, da gestioni salvaguardate ed altro, tutte pubbliche). Ammesso che una parte delle miste abbia una prevalenza privata, come si vede più dell’80% delle gestioni sono pubbliche. Sono altre le ragioni per cui le tariffe, particolarmente basse in Italia, sono cresciute, e perché non si sono fatti gli investimenti. E

uno dei rimedi può essere scaricare una parte almeno dei costi per gli investimenti sulla fiscalità generale, anziché sulle tariffe.

«La nuova legislazione, imponendo la svendita forzata del patrimonio pubblico e l’ingresso sostanzialmente obbligatorio dei privati [...] renderà obbligatoria anche per l’acqua la privatizzazione, alimentando sacche di malaffare e fenomeni malavitosi». L’affermazione si riferisce alla previsione – di diritto transitorio – che consente agli enti locali proprietari di società *in house* di evitare la cessazione anticipata delle attuali gestioni se cedono a privati una parte delle quote o azioni. E’ vero che questa vendita rischia di diventare una svendita. Ma non è affatto obbligatoria, basta mettere sul mercato la società pubblica come tale (con buone chance di successo nelle gare). I fenomeni malavitosi si sono purtroppo verificati anche in società pubbliche.

Trattandosi di monopoli naturali, «per chi conquisterà fette di mercato l’affare è garantito». Come mai, allora, così tante gestioni comunali sono in perdita? E poi se sarà o no un affare dipenderà dalla regolazione, che deve essere nelle mani del comune ma anche di un’Autorità indipendente.

Gli argomenti contrari sarebbero ingenuità, perché «è noto che, soprattutto in beni come l’acqua a valore aggiunto assai basso, tra proprietà formale del bene e delle infrastrutture e gestione effettiva del servizio vi è una tale asimmetria d’informazioni, al punto da far parlare di proprietà formale e proprietà sostanziale, ovvero il proprietario reale è colui che gestisce il bene ed eroga il servizio». Sullo stesso ordine di temi si osserva che «è nota la debolezza dei controlli e la loro pressoché totale incapacità di incidere sulla governance delle società». Il problema dell’asimmetria delle informazioni e della difficoltà dei controlli è reale e notissimo. Esiste sia nei confronti del gestore privato, sia del gestore pubblico, che parimenti tende a divenire indipendente dal controllore.

«Ma soprattutto e’ noto che il governo e il controllo pubblico diventino pressoché nulli nel momento in cui ci si trova dinanzi a forme giuridiche di diritto privato, regolate dal diritto societario». L’argomento prova troppo, se fosse vero non sarebbe possibile far eseguire nessuna attività di pubblico interesse a soggetti privati. Non resterebbe che l’economia pubblica pianificata, le cui prove non sono state esaltanti. E’ vero piuttosto che governo e controllo pubblico sono difficili quando è il pubblico che assume le forme societarie. Ma nei confronti del privato gli strumenti sono quelli di sempre, contrattuali, efficacissimi per chi li sa usare, e ancora avvantaggiano il soggetto pubblico rispetto al privato.

In sostanza si sostiene l’impossibilità di far funzionare il sistema come dovrebbe, anche ammesso che fosse ben regolato. La conseguenza di queste prese di posizione è che «un bene è

*pubblico se è gestito da un soggetto formalmente e sostanzialmente pubblico, nell’interesse esclusivo della collettività».*

In definitiva **il significato istituzionale** del referendum non è la fiducia nel pubblico, al fine di tutelare il bene acqua (le norme che tutelano l’acqua sono altre, di cui il referendum non si occupa). E’ al contrario **la sfiducia nel pubblico**, la resa alle incapacità e alle deficienze del pubblico. Detto in sintesi: l’ente pubblico non sa indirizzare, controllare, verificare, sanzionare un gestore terzo (pubblico o privato che sia). E’ per questo che i promotori non vogliono neppure la gestione pubblica attraverso un’impresa di proprietà dell’ente locale, ma solo mediante la gestione in economia o, al più, un’azienda interna all’ente. E’ questa la prima e principale ragione che rende intollerabili per i promotori l’esternalizzazione delle gestioni e la loro liberalizzazione.

Non interessa che nel sistema dei servizi pubblici le decisioni più importanti siano tutte prese dall’ente pubblico, l’ente locale in questo caso, che è politicamente responsabile del servizio: la distribuzione territoriale del servizio, la qualità, le tariffe, gli investimenti, la durata della gestione. I beni pubblici utilizzati per la gestione restano pubblici e sono soltanto dati in uso a chi gestisce perché possa rendere il servizio. Le nuove infrastrutture realizzate durante la gestione diventano anch’esse pubbliche e vanno ad arricchire il patrimonio o il demanio dell’ente locale. Il gestore – pubblico o privato – è legato all’ente locale da un contratto, la cui complessità è innegabile e deve quindi essere accuratamente studiato. Un contratto che non deve essere troppo lungo perché questo rende più difficile governare i possibili cambiamenti, sia tecnici che economici.

Non mancano dunque gli strumenti in mano all’ente pubblico per far sì che il servizio sia gestito nell’interesse dei cittadini, come deve essere. Ma è vero che i comuni non hanno uffici con compiti di controllo delle gestioni e spesso neppure hanno le competenze adeguate, con la conseguenza che chi gestisce – chiunque esso sia, impresa pubblica o privata – sfugge di mano all’ente politico, che dovrebbe sapere tutto o quasi per tutelare gli interessi dei suoi cittadini. E invece sa poco o nulla, come constatano continuamente i ricercatori che tentano di acquisire informazioni su questo settore. Insomma, un quadro di inadeguatezza, con qualche eccezione di pregio, continuamente citate, sempre le stesse.

Se così stanno le cose, quale strada si deve percorrere? Secondo i promotori si deve rinunciare ad attrezzare il pubblico, i comuni, a fare bene il mestiere che dovrebbero fare: governare i servizi pubblici locali (e non solo il ciclo idrico). Secondo loro è una causa persa. I comuni non saranno mai in grado di tenere le redini di un gestore di servizio pubblico: questi farà esclusivamente i propri interessi: ricatterà l’ente locale imponendo incrementi delle tariffe, non farà gli investimenti concordati, e chi pagherà saranno gli utenti. Certo, se così dovessero andare le cose, il male minore,

la riduzione del danno, è la gestione pubblica diretta. Ma non è una soluzione, è una rinuncia, una resa, un fallimento.

Secondo i difensori delle liberalizzazioni, invece, occorre istituire delle autorità indipendenti, che tengano le redini della regolazione, supportino i comuni, siano in grado di controllare i gestori; organizzare le decisioni per ambiti adeguati e non per singoli comuni. Non è affatto dimostrato che sia una causa persa perché fin qui – nei settori di cui si tratta - non si è neppure tentato. Che ne dite di imparare, ad esempio, da Ofwat?