

# A passo di gambero: il referendum sull'acqua\*

di Claudio De Vincenti

Dopo la frenata imposta dal governo Berlusconi nella legislatura 2001-2006 al processo di riforma dei servizi di pubblica utilità precedentemente avviato dal Centrosinistra e il tentativo di rivitalizzarlo compiuto dal governo Prodi 2006-2008, assistiamo oggi a un'offensiva per abrogare l'unico intervento di liberalizzazione attuato dal Centrodestra, la riforma dei servizi pubblici locali varata con il cosiddetto Decreto Ronchi del settembre 2009 (n. 135/2009, che all'art. 15 integra l'articolo 23bis del decreto legge 112/2008). Mi riferisco all'iniziativa referendaria "per l'acqua pubblica", su cui intendo qui proporre alcune considerazioni radicalmente critiche.

Riassumo per prima cosa i quesiti referendari. Il primo propone di abrogare l'intera riforma dei servizi pubblici locali (art. 23bis come modificato dal Decreto Ronchi), accusata dalla relazione introduttiva ai quesiti di privatizzare i servizi pubblici e la proprietà delle infrastrutture. Il secondo quesito abroga le norme del decreto legislativo 152/2006 (in materia ambientale) per quanto concerne le forme di gestione del servizio idrico con l'obiettivo, dichiarato nella relazione, di tornare alla cosiddetta "azienda speciale", ente pubblico di proprietà del comune. Il terzo quesito abroga la previsione contenuta nel medesimo decreto legislativo e riguardante la "remunerazione del capitale investito" nel servizio idrico, coerentemente con la tesi referendaria che tale servizio non deve rientrare tra quelli "a rilevanza economica".

Secondo e terzo quesito riguardano in specifico il settore idrico, accentuando una impostazione che però il primo quesito estende all'insieme dei servizi pubblici locali e che la relazione introduttiva teorizza: un vero e proprio ritorno indietro verso la gestione diretta dei servizi da parte dei comuni nei settori dei trasporti, dell'acqua e dei rifiuti. Dunque, niente confronto concorrenziale tra imprese che si candidano a offrire al comune in sede di gara le migliori condizioni di costo, tariffa e qualità del servizio, ma gestione attraverso enti pubblici sottratti alla verifica della concorrenza. Ma non si tratta solo di un ritorno indietro rispetto al Decreto Ronchi e ai faticosi tentativi di liberalizzazione compiuti dal Centrosinistra quand'era al governo: il rinvio all'azienda speciale come forma ideale di gestione prefigura un ritorno indietro di vent'anni, a prima cioè delle riforme Bassanini, quando le aziende municipalizzate erano sottratte non solo al gioco concorrenziale ma alla stessa esigenza di una gestione imprenditoriale del servizio. E' immaginabile l'esultanza dei vari gruppi di interesse interni alle aziende locali, che da una gestione imprenditoriale e dal confronto concorrenziale si sentono minacciati. In sintesi, dietro la bandiera dell'acqua pubblica il referendum propone di tornare a forme di gestione dei servizi che erano finite nel vicolo cieco di un drammatico fallimento, generando costi e carenze qualitative dei servizi che avevano disastato i bilanci degli enti locali e contribuito all'accumularsi del debito pubblico italiano.

Il tutto dietro la copertura ideologica fornita da alcune affermazioni poste all'inizio della relazione introduttiva ai quesiti, laddove si afferma che il Decreto Ronchi disporrebbe la "dismissione della proprietà pubblica e delle relative infrastrutture [...] espropriando il soggetto pubblico e quindi i cittadini dei propri beni faticosamente realizzati negli anni sulla base della fiscalità generale". Poco importa evidentemente agli estensori della relazione il fatto che la legge contestata chiarisca in modo inequivocabile "la proprietà pubblica delle reti" (comma 5) e che la riforma intervenga non sulla proprietà dell'infrastruttura ma sulle forme di gestione del servizio che attraverso quell'infrastruttura viene erogato. Come poco importa che la legge non preveda affatto che l'impresa che gestisce il servizio debba essere privata ma solo che debba essere stata selezionata dal comune attraverso

---

\* Versione integrale dell'articolo parzialmente pubblicato su *nelMerito.com* del 25 giugno 2010.

confronto concorrenziale, in base alle migliori condizioni offerte circa tariffe e qualità del servizio. Non solo, ma la legge lascia la possibilità ai comuni di affidare il servizio a società mista in cui il comune mantiene la maggioranza del capitale, purché il socio privato di minoranza sia stato selezionato tramite gara e svolga funzioni di efficientamento della gestione. In realtà, quello che i promotori del referendum si ripromettono è di evitare la distinzione di ruoli prevista dalla legge tra il comune come soggetto di governo e l'impresa che gestisce il servizio. Una distinzione essenziale affinché ognuno dei due svolga al meglio i propri compiti: il comune, chiamato a rappresentare come regolatore del servizio gli interessi dei cittadini utenti; l'impresa che, sottoposta a regolazione da parte del comune, è chiamata a una gestione che riduca i costi e migliori la qualità. Si tratta di una distinzione che rafforza i comuni come soggetti di governo effettivo del territorio, sottraendoli ai condizionamenti oggi posti dalla gestione di interessi corporativi interni all'azienda.

Ma veniamo alla questione specifica dell'acqua. Per prima cosa, sarà bene tenere a mente che in questo settore, al di là della stessa disposizione circa la proprietà pubblica delle reti contenuta nella legge, la risorsa idrica, gli impianti di captazione e le reti acquedottistiche sono di per sé beni demaniali. Insomma, ancora una volta si tratta di confrontarsi non su una pregiudiziale ideologica che non ha motivo di essere posta ma sulle forme di gestione del servizio più vantaggiose per la società. Il punto non è se l'impresa che gestisce il servizio è pubblica o privata, il punto è se è sottoposta a una qualche verifica concorrenziale. O si vuol forse sostenere che l'ideale di gestione del servizio idrico dovrebbe essere costituito dall'Acquedotto Pugliese, interamente a proprietà pubblica, che non è stato mai chiamato a rendere conto del fatto che lungo la sua rete viene dispersa fino al 50% dell'acqua immessa, che quindi non arriva mai agli utenti? Su quale metro di giudizio possiamo ritenere che l'Acquedotto Pugliese sia un esempio di gestione al servizio degli interessi della collettività? Disperdere metà dell'acqua non aumenta forse i costi per i cittadini e non costituisce un danno ambientale enorme? Non sarebbe ora che la Regione Puglia, come rappresentante dei suoi cittadini, provasse a verificare se qualche altro gestore acquedottistico non sia per caso in grado di fare di meglio?

Riguardo poi alla questione della remunerazione del capitale investito, sarebbe il caso di ricordarsi che la rendita derivante da una posizione di monopolio può essere usufruita in tanti modi, non solo come profitto. La storia dei monopoli pubblici sottratti alla concorrenza è ricca di esempi al riguardo: sono forme di rendita di monopolio anche il sovradimensionamento degli organici, l'organizzazione del lavoro permissiva, i livelli salariali superiori a quelli in vigore nei settori dell'economia esposti alla concorrenza. Il ricorso alle gare e il rafforzamento del ruolo degli enti locali come regolatori dei servizi ha appunto l'obiettivo di erodere le rendite di monopolio in tutte le loro forme. In questo quadro il profitto, pressato verso il basso dalla concorrenza e dalla regolazione, svolge un ruolo di incentivo per l'impresa a guadagnare efficienza.

Sarà anche bene ricordare che, se oggi assistiamo a un aumento delle tariffe idriche, questo è dovuto alla necessità di colmare i ritardi infrastrutturali derivanti dalla carenza di investimenti del passato, dovuta sia a tariffe eccessivamente basse sia a inefficienze gestionali delle aziende pubbliche in monopolio, che insieme hanno ridotto le risorse a disposizione degli investimenti. Ritengo anche che, laddove i ritardi infrastrutturali siano particolarmente pesanti, non sia opportuna la copertura completa in tariffa dei costi di investimento e che una parte dell'onere dovrebbe essere sostenuto a carico della fiscalità generale. Ma questo è del tutto compatibile con la messa a gara delle gestioni, prefissando *ex ante* l'ammontare del sussidio; anzi proprio il confronto concorrenziale è necessario per ridurre i costi e quindi l'ammontare di risorse pubbliche necessario.

Piuttosto, la riforma ha bisogno di essere completata sul versante dell'assetto istituzionale di regolazione del settore, attraverso la creazione di un'Autorità indipendente o l'assegnazione delle relative funzioni all'Autorità dell'energia elettrica e del gas. E' questo un passaggio ormai indilazionabile: sviluppo degli investimenti ed efficienza gestionale hanno bisogno di una metodologia di prezzo rigorosa e omogenea a livello nazionale, sulla base della quale le autorità

d'ambito locali possano stabilire la tariffa coerente con le condizioni specifiche del servizio sul proprio territorio; gli enti locali hanno bisogno di essere supportati nella predisposizione dei bandi di gara e dei contratti di servizio da un'Autorità con competenze tecniche adeguate; solo un'Autorità nazionale può fornire, attraverso la rilevazione dei dati delle diverse gestioni, le informazioni che possono aiutare ogni autorità d'ambito a comparare, nel corso della concessione, la performance dell'impresa operante nel proprio ambito con quella delle imprese operanti negli altri.

E per finire, nella relazione ai quesiti si paventa l'ingresso di imprese multinazionali nel settore. Sarò molto sintetico, a questo riguardo. Trovo singolare che da più parti ci si lamenti del fatto che il nostro paese non riesce ad attrarre investimenti esteri che rafforzino le capacità di crescita dell'economia italiana e poi, con riferimento a un settore come quello idrico che ha bisogno di raggiungere standard industriali adeguati e nel quale imprese italiane e internazionali sarebbero pronte a investire se ci fosse un assetto di regole adeguato, l'investimento dall'estero venga demonizzato come fosse una sciagura. Promuovere questo settore nell'interesse della collettività vuol dire non aver paura dell'innovazione ma al contrario sollecitarla e governarla.