

Acqua libera? Sì, ma fino a un certo punto

di Luigi Ceffalo

Premessa. Incredibile ma vero?

Solo fino a ieri l'altro qualsiasi proposta di liberalizzazione dei servizi idrici aveva la sorte segnata. Tutti quei progetti di legge che, come il ddl Lanzillotta,¹ si muovevano in direzione dell'apertura di questo segmento si infrangevano inesorabilmente contro il veto trasversale delle lobby locali. Troppa superstizione in circolazione. Era impensabile approvare un articolato che permettesse ai privati l'ingresso nel mercato dell'acqua attraverso una gara. I privati dovevano continuare a restare fuori, o al massimo acquisire partecipazioni di minoranza nelle società municipalizzate quotate in borsa; mentre gli amministratori locali dovevano proseguire a gestire i servizi idrici direttamente, o come minimo designare chi lo avrebbe fatto a nome e per conto loro. Per la salvaguardia dell'interesse pubblico la gente doveva rassegnarsi a pagare tanto in cambio di poco e male e l'acqua bene comune doveva andare sprecata mediamente per un terzo del patrimonio idrico nazionale (2,6 miliardi di metri cubi di acqua all'anno, pari a circa 226 milioni di euro²), con picchi che superano il 50 per cento nell'acquedotto più vasto (e politicizzato) del Paese: quello pugliese.

Con la conclusione positiva dell'iter della legge di conversione del decreto "salva infrazioni comunitarie" (decreto legge n. 135/2009), invece, la situazione potrebbe cambiare. In meglio. Secondo le modifiche apportate al quadro normativo di riferimento (contenuto nell'art. 23 bis della legge n. 133/2008), a partire dal 2011 i servizi pubblici locali dovranno in via ordinaria essere affidati tramite procedure competitive, servizi idrici compresi. Ai privati sarà normalmente conferita la gestione dei servizi in base all'esito di una gara formale.

Peccato che fra le vie ordinarie di affidamento non figurino solo i partenariati contrattuali, ma anche i partenariati istituzionalizzati. Alle amministrazioni locali in questo modo non resterà soltanto la proprietà delle reti (che pure provoca non pochi problemi): le giunte comunali conserveranno anche la possibilità

Luigi Ceffalo è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni

1 Per un'analisi del disegno di legge firmato dal ministro degli Affari Regionali del Terzo gabinetto Prodi mi sia concesso rinviare a "Ddl Lanzillotta: liberalizzazioni, il minimo sindacale", *IBL Position Paper*, n. 9, 5 ottobre 2007: http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/PP/IBL_PP_09_Lanzillotta.pdf.

2 I dati sono quelli raccolti dalla Commissione Nazionale di Vigilanza delle risorse idriche e riportati da Vittorio Carlini, in "Il sistema idrico fa acqua. Sprecati 2,6 mld di m³ all'anno", *Il Sole 24 ore*, 20 maggio 2009: <http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Economia%20e%20Lavoro/2009/05/inchiesta-acqua-acquedotto-perdite.shtml?uuid=cc7929da-4072-11de-a314-81acbb5c5d72&DocRulesView=Libero>.

di dare vita a società miste, sebbene con una partecipazione pubblica non superiore al 60 per cento. Come se ciò non bastasse poi l'affidamento diretto *in house* sarà ancora ammesso in via straordinaria, ovvero in presenza di particolari esigenze territoriali e sociali e previa parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato; mentre nessuna variazione si avrà purtroppo sotto l'aspetto regolatorio, che rimane al discrezionale appannaggio della Commissione nazionale di vigilanza delle risorse idriche e delle varie Autorità di ambito territoriale ottimale.

Acqua: bene pubblico e servizio privato

La gestione del servizio idrico e la proprietà della risorsa rimangono ancora distinti. A essere stato privatizzato non è il bene acqua, ma la vasta congerie di servizi che in esso si incorpora. Come sancito per la prima volta dalla legge Galli la proprietà dell'acqua è pubblica. I privati non saranno i titolari del bene, bensì (almeno in parte) dell'azienda che lo gestisce. A gara sarà messo soltanto il cd. ciclo idrico integrato che comprende i servizi di captazione, di adduzione, di depurazione e di trasporto. Chi si aggiudicherà il servizio si impegnerà *pro tempore* a raccogliere l'acqua, renderla potabile, portarla ai rubinetti e smaltirla dopo averla depurata in cambio dei corrispettivi prefissati dall'Autorità d'Ambito territoriale ottimale.

L'impianto della regolazione d'altronde non ha subito alcuna variazione. La regolazione del servizio resta stabilmente in mano pubblica. Il controllo del generale rispetto dei principi della legge di riforma dei servizi idrici spetta alla Commissione nazionale di vigilanza delle risorse idriche dipendente dal Ministero dell'ambiente, mentre vegliare sull'effettivo rispetto delle singole convenzioni è compito delle stesse Autorità d'ambito che le hanno siglate con i gestori. I piani d'ambito, che programmano tra l'altro gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto e depurazione e determinano le tariffe medie d'ambito, devono essere periodicamente deliberati dalla conferenza dei sindaci che rappresentano i comuni costituenti l'Ato.

Ai privati sarà chiesto esclusivamente di trovare le risorse finanziarie e umane necessarie per gli investimenti che le casse pubbliche non sarebbero mai in grado di sostenere in quanto gravate dai debiti e vincolate dal rispetto del patto di stabilità. Si ritiene, infatti, che i vincitori delle gare possano mettere a frutto le capacità imprenditoriali che gli amministratori pubblici per natura non possono avere, ma sono indispensabili per contenere le spese e migliorare i servizi e quindi aumentare l'efficienza del settore.

Il servizio idrico come monopolio tecnico periodicamente contendibile...

Il servizio idrico si presenta come un monopolio tecnico. A causa della non convenienza della duplicabilità delle reti è al momento escluso che possa svilupparsi un mercato concorrenziale in senso classico. Pertanto al fine di evitare che la privatizzazione della gestione dei servizi idrici si traduca a danno degli utenti nel trasferimento di una rendita di posizione da un monopolista pubblico a uno privato, il mercato deve essere reso periodicamente contendibile attraverso meccanismi pro concorrenziali come le gare. Le gare sono importanti perché consentono di imitare il meccanismo di mercato che fa emergere le soluzioni economicamente più efficienti. Senza gare non sussisterebbero per gli operatori adeguati incentivi alla scoperta di nuovi accorgimenti finalizzati alla soddisfazione dei clienti: sia sotto il profilo tecnologico, sia sotto quello commerciale.

Per questa ragione la nuova disciplina dei servizi pubblici locali prevede correttamente che l'aggiudicazione avvenga di norma mediante procedure competitive a evidenza pubblica. La modalità di conferimento ordinaria è la gara. A discrezione dell'ente loca-

le, però, il conferimento potrà avvenire a favore di soggetti privati oppure a favore di società miste pubblico-private. Nella prima ipotesi oggetto dell'affidamento sarà semplicemente la gestione del servizio, mentre nella seconda oggetto del conferimento sarà al tempo stesso la qualità di socio e l'attribuzione dei specifici compiti operativi connessi alla gestione dei servizi idrici.

...salvo eccezioni

Derogare al principio generale dell'affidamento tramite gara continuerà, però, a essere possibile. "In situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato" sarà ancora consentito procedere all'affidamento diretto secondo il modello dell'*in house* a favore di società interamente possedute dall'ente locale affidante. La deroga dovrà essere adeguatamente motivata e sottoposta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per un parere preventivo, ma non vincolante.

Inoltre, in fase transitoria, è prevista per le società municipalizzate affidatarie dirette quotate in borsa che riducano le partecipazioni pubbliche al 40 per cento entro il 30 giugno 2013 e al 30 per cento al 2015 la facoltà di mantenere la gestione del servizio oltre il termine generale di decadenza del 31 dicembre 2010 fino alla scadenza naturale precedentemente fissata nella convenzione.

Conclusioni. Vero sì, fino a un certo punto.

Sostituire la gara formale all'*in house* come via ordinaria di affidamento è un passaggio essenziale verso la liberalizzazione dei servizi idrici ma non l'ultimo. Non basta all'apertura del settore dei servizi pubblici locali se non è accompagnato da una progressiva eliminazione delle eccezioni, una regolazione indipendente e una completa privatizzazione.

Il vecchio ddl Lanzillotta, se trasformato in legge, avrebbe imposto agli enti locali non solo di motivare il ricorso all'affidamento diretto *in house*, ma anche di adottare un piano volto alla rimozione delle cause che impediscono un proficuo espletamento delle procedure competitive a evidenza pubblica. Nello stesso senso avrebbe dovuto muoversi il governo con questo decreto, non temendo nemmeno di trasformare il parere dell'Antitrust da obbligatorio a vincolante, al fine di evitare prevedibili abusi.

Necessaria sarebbe stato procedere contemporaneamente anche a una riforma della regolazione.³ Il compito di controllare il rispetto delle convenzioni e determinare le tariffe andrebbe trasferito da enti politicizzati (e, quindi, sensibili a esigenze squisitamente elettorali) come la Commissione nazionale di vigilanza delle risorse idriche e le Autorità di Ambito territoriale Ottimale (che, tra l'altro sono parte del contratto di gestione) a organi indipendenti.

Un'ipotesi da prendere in considerazione sarebbe stata quella di convertire la stessa Commissione in Authority a tutti gli effetti; un'altra quella di costituire un'apposita sezione dedicata alle funzioni di vigilanza del settore idrico in seno all'Autorità per l'energia elettrica e il gas. L'importante è che l'ente preposto alla regolazione non sia composto da soggetti in cerca di suffragi, che facilmente potrebbero cadere nella ten-

3 Per l'opportunità di una contestuale riforma della regolazione dei servizi idrici si è recentemente espresso anche Carlo Scarpa, in "Servizi locali: le regole non possono attendere", *La voce.info*, 18 novembre 2009: <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001395.html>.

tazione di chiudere un occhio di fronte a vistose inefficienze funzionali alla conferma della propria carica.

Per quanto, infine, possano essere utili questi accorgimenti la loro buona riuscita sarà pesantemente ipotecata se non si punta alla completa dismissione delle partecipazioni pubbliche nelle società di servizi. La novità dell'alternativa fra partenariati contrattuali e istituzionali nelle modalità ordinarie di affidamento apportata da questo provvedimento alla precedente versione dell'art. 23 bis è un evidente cedimento del governo alle amministrazioni locali certe di trovare facilmente soci di comodo disposti a rinunciare a utili pecuniari in cambio di succosi dividendi politici.

In attesa di sapere cosa disporranno i regolamenti attuativi che è il governo si è impegnato a adottare entro la fine dell'anno e dai quali dipenderanno concretamente le soluzioni di alcuni aspetti controversi come quello della pubblicizzazione delle reti e criteri per fissare la durata dei conferimenti, è auspicabile incominciare a ragionare su queste non trascurabili mancanze.