

## Diamo una regolazione all'acqua

*di Antonio Massarutto*

Il settore idrico è il prototipo del monopolio naturale. La componente infrastrutturale domina su quella operativa e quasi tutti i costi sono irrecuperabili per lunghissimo tempo. Tuttavia, il mercato può dare un contributo che sarà tanto migliore quanto più efficace e coerente sarà il sistema di regolazione. Non basta dunque affidarsi a gare e contratti, è necessario prevedere anche strumenti che siano in grado di disciplinare e rendere trasparente la rinegoziazione arbitrandola *super-partes*, riducendo sia il rischio di cattura del regolatore sia quello di connivenza.

Chissà perché quando si parla di **acqua** la discussione si avvia facilmente verso i massimi sistemi. Si tratti dei tabù contro la privatizzazione e la mercificazione o all'opposto del mito della liberalizzazione come soluzione universale, tutti sparano le loro bordate evitando accuratamente di confrontarsi con le specificità del settore. Ora che il tema delle gare è ritornato per l'ennesima volta di moda, non sarebbe invece male una riflessione propedeutica per valutare le opzioni in gioco.

### PROTOTIPO DEL MONOPOLIO NATURALE

Il settore idrico è il prototipo del monopolio naturale e le sue caratteristiche ostacolano tutti i meccanismi sperimentati con maggiore o minore successo nelle altre utilities, dal *common carriage* alle gare. (1)

La **componente infrastrutturale** domina su quella operativa e quasi tutti i costi sono irrecuperabili per lunghissimi periodi. Con cicli di investimento addirittura secolari, qualsiasi contratto che richieda al privato di provvedervi sarà un contratto incompleto, soggetto al tipico rischio di *hold-up*. Il bisogno di **privato**, o quanto meno di una mentalità privatistica, tuttavia, c'è. Non è dovuto tanto all'inefficienza del pubblico, quanto alla sua inadeguatezza a gestire un moderno servizio industriale e accedere al mercato dei capitali. Il mercato può dare un contributo tanto migliore, quanto più efficace e coerente sarà il **sistema di regolazione**. In compenso, però, il rischio regolatorio è una delle principali componenti del rischio economico, e dunque va reso conoscibile e prevedibile. Infatti, si può stimare che un aumento dell'1 per cento della remunerazione del capitale investito equivale a circa il 10 per cento di riduzione dei costi operativi: come dire che l'efficienza che entra dalla porta sotto forma di minori costi di gestione, può facilmente uscire dalla finestra sotto forma di maggiore costo del capitale.

### TRE MODELLI DALL'ESTERO

L'esperienza internazionale ci mostra che le strade percorribili per introdurre qualche stimolo pro-concorrenziale sono fondamentalmente tre. Il **modello inglese** prevede di costituire monopoli integrati e responsabili anche di investire, senza fare gare che a questo livello di complessità risulterebbero poco praticabili, e un efficace sistema di *incentive regulation*. Il modello **francese** affida con gara la sola gestione, ricorrendo a meccanismi di compartecipazione o di affitto delle reti realizzate e finanziate dal pubblico. La terza via del **Centro-Nord-Europa** e degli **Stati Uniti** mantiene una gestione pubblica, ma dandole un'organizzazione aziendale, introducendo eventualmente sistemi di *governance partecipata* e comunque ricorrendo al mercato attraverso partenariati per specifiche iniziative, come la gestione di un depuratore, un intervento di ristrutturazione di una parte della rete, l'*outsourcing* di specifici servizi come le analisi di laboratorio e la bollette.

Un'ampia letteratura empirica ci mostra che la vera differenza non la fa tanto la proprietà pubblica o privata dell'impresa, quanto le modalità di regolazione e di allocazione del rischio economico; e che forse ancor più che la concorrenza tra imprese conta la concorrenza tra modelli, ossia la minaccia credibile di privatizzare le gestioni pubbliche e ri-pubblicizzare le gestioni affidate a privati. Nessuno nel mondo occidentale abbina la gara alla gestione integrata. O si affida la gestione integrata, ma senza gara, oppure si affidano le decisioni di investimento al pubblico, riservando la gara per operazioni più specifiche. Il modello della **concessione integrata** con investimenti a carico del gestore è stato a lungo promosso dalla Banca Mondiale nei paesi in via di sviluppo, incontrando soprattutto insuccessi, dovuti proprio al rischio eccessivo che il privato avrebbe dovuto assumere e alla conseguente crescita inaccettabile delle tariffe. Dove gli affidamenti funzionano, il contratto viene rinegoziato frequentemente – vanificando dunque l'esito della gara, poiché chi fa le offerte sa che sono più importanti le regole con cui si rinegozia rispetto al contenuto dell'offerta. Le società miste, che molti sdegnano in Italia vedendovi la manomorta della politica, si diffondono in tutto il mondo, anche sotto gli auspici delle istituzioni internazionali, che le promuovono soprattutto in vista della più flessibile allocazione dei rischi.

## IL SISTEMA ITALIANO

In Italia, la **legge 36/94** ha disegnato un modello che attribuisce al gestore la responsabilità di investire, a partire da uno schema di regolazione fixed-price, in cui cioè la dinamica delle tariffe è predeterminata in sede di affidamento secondo le previsioni del piano redatto dagli enti locali. È ben vero che il contratto può essere rinegoziato, ma la legge non precisa in quali circostanze o cosa succede se le controparti non sono d'accordo sul se e come farlo. Così chi partecipa alla gara non sa se la controparte sarà benevola e pronta a ridiscutere, oppure rigida e inflessibile nel pretendere il rispetto del contratto.

Per come la legge 36 lo ha disegnato, il settore, dunque, si presta poco alla gestione delegata regolata per contratto. Per bene che vada, la **gara** sarà giocoforza un *beauty contest*, in cui l'offerta economica conterà poco, visto che verrà comunque rinegoziata presto. **(2)** E allora è facile prevedere quali saranno i fattori davvero critici nell'orientare l'esito. La storia di Tangentopoli non ha proprio insegnato nulla? Del resto, anche in Francia – dove la legge Sapin del 1993 ha vietato gli affidamenti “intuitu personae” al fine di arginare l'ondata di scandali per corruzione – è successo esattamente questo. I gestori incumbent sono stati riconfermati nell'88 per cento delle gare. Spesso la riduzione delle tariffe offerta in sede di gara è stata consistente (perfino il 40 per cento in qualche caso), ma ci si è rifatti quasi subito con la richiesta di revisione. Mentre i comuni che non hanno voluto accettare la revisione hanno più spesso optato per il ritorno al pubblico – che significa non “società in house”, come da noi, ma proprio *régie directe*.

Un simile passo indietro in Italia sarebbe quanto mai infausto. Ma per scongiurarlo, oltre che a strumenti ex-ante, come **gare e contratti**, è necessario pensare a strumenti ex-post che siano in grado di disciplinare e rendere trasparente la rinegoziazione arbitrandola super-partes, riducendo sia il rischio di cattura del regolatore, sia quello di connivenza – tanto più presente, quest'ultimo, nel caso delle gestioni dirette, dove concedente e concessionario coincidono. Il primo passo per procedere in questa direzione è dunque quello di prevedere un **regolatore autonomo e indipendente**, più autorevole e con maggiori poteri dell'attuale comitato di vigilanza. Non è sciacquandolo nell'acquasantiera della gara che il monopolio acquisisce automaticamente lo spirito santo della concorrenza. Occorre la consapevolezza che di monopolio si tratta, che la sua contendibilità è, nel migliore dei casi, assai limitata. E agire di conseguenza.

**(1)** Per approfondimenti, rimando al mio recente “L'Acqua: un dono della natura da gestire con intelligenza” – Farsi un'Idea, il Mulino, Bologna. O, per una trattazione più tecnica, all'ampia sintesi della letteratura in materia contenuta nel mio “Liberalization and private sector involvement

in water and sanitation services: a review of the economic literature”

(2) Un “beauty contest” è una gara il cui esito dipende da giudizi discrezionali del valutatore (per esempio, la bontà di un progetto, la reputazione dell’offerente) e non da criteri oggettivi (come il prezzo). Come, appunto, avviene nei concorsi di bellezza.