

I referendum sull'idrico: perfettamente inutili se non dannosi

di Andrea Gilardoni

Quali sono gli scenari prospettici che si delineano a seguito del possibile varo dei referendum concernenti i servizi pubblici locali, e l'idrico in particolare? La domanda interessa molti ma, come vedremo, non è agevole alla data di stesura di queste note (fine gennaio 2011) dare risposte definitive. Ci saranno perciò scusate le approssimazioni e spero saremo perdonati se rivedremo la nostra posizione a fronte di ulteriori riflessioni. Tuttavia, volendo riassumere la nostra impressione, i proposti referendum non solo non risolvono dei gravi problemi del settore idrico italiano, ma introducono solo difficoltà che, con fatica non modesta, il sistema politico aveva cercato di superare con il cosiddetto Decreto Ronchi.

Come è noto, la Corte Costituzionale ha accolto due dei quattro referendum abrogativi relativi a quella che è stata definita, con colpevole approssimazione, la privatizzazione dell'acqua. Il primo prevede che sia abrogata la riforma dei servizi pubblici locali prevista dall'art. 23-bis della l. 118/2008 successivamente integrata dal d.l. 135/2009 che sostanzialmente prevede l'obbligo di affidare la gestione dei servizi tramite gara. Il secondo intende cancellare la previsione secondo cui la tariffa viene determinata in base all'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e non soltanto rispetto alla qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari e, in ultimo, dell'entità dei costi di gestione delle opere. Di particolare rilievo è anche ricordare i quesiti referendari non accolti che proponevano, rispettivamente, l'abolizione delle diverse forme di affidamento possibili (società pubblica, concessione a terzi, società mista), e la non applicazione del 23-bis al solo settore idrico, mantenendolo invece per gli altri servizi aventi rilevanza economica. Sebbene le motivazioni delle sentenze non siano disponibili, quest'ultimo punto sembrerebbe ribadire l'afferenza dell'idrico ai servizi di interesse generale di rilevanza economica, mantenendo dunque la possibilità di affidarlo in concessione a terzi o a società miste partecipate dal privato.

Così, in estrema sintesi, il quadro che emerge; quali, dunque, i possibili scenari prospettici?

1) Modifica normativa che fa decadere l'esigenza del referendum

Come è noto, qualora la norma sottoposta al voto popolare fos-

se modificata in parlamento, nel senso voluto dai promotori, verrebbe meno l'esigenza di svolgere il referendum. Tale ipotesi sembra sostanzialmente non perseguibile poiché i tempi stretti (il referendum deve svolgersi in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno 2011, salvo elezioni anticipate) non consentono di raggiungere un accordo politico ampio su questioni ove sono note e difficilmente colmabili le divergenze.

2) Svolgimento del referendum con abrogazione delle norme

In questo caso si ritornerebbe alla situazione *ante* Decreto Ronchi ove, di fatto, le amministrazioni comunali potevano gestire i servizi locali secondo i modelli sopra definiti e con un forte grado di autonomia decisionale. Come osserva Marsarutto, il Decreto Ronchi, mentre declina in modo apparentemente corretto il verbo concorrenziale della gara, crea i presupposti perché tutto o quasi rimanga come prima, soprattutto laddove le imprese pubbliche parteciperanno alle gare bandite dai propri comuni, con scarsissime probabilità di perderle. La tesi quindi è che l'innovazione normativa era modesta, e modesta sarebbe la retromarcia alla situazione *quo ante*. Il Decreto Ronchi non sancisce la privatizzazione forzosa dell'acqua, come vuole rappresentare una diffusa vulgata pienamente sposata dai promotori del referendum, così come la sua abrogazione non preclude alle amministrazioni la possibilità di coinvolgere soggetti privati nella gestione.

Meno agevole è sviluppare riflessioni circa l'impatto del quesito che nega la legittimità del profitto nell'erogazione dei servizi idrici; il risultato perseguito è che chi gestisce tali servizi non potrebbe operare con scopo di lucro e perciò non potrebbe remunerare il capitale proprio investito nella attività. Sembrerebbe cioè che si auspichi il ritorno (o l'adozione) a modelli gestionali effettivamente diversi da quelli oggi largamente diffusi, ipotizzati dal Ronchi e dalla larga maggioranza degli operatori e degli studiosi del settore nell'ultimo ventennio; modelli, cioè, ove la tariffa sia determinata solo dalla esigenza di copertura dei costi senza appunto remunerare i mezzi finanziari propri dedicati allo svolgimento del servizio. Si tratterebbe, in altri termini, di proporre (o riproporre) uno dei seguenti modelli:

- a. la gestione diretta *in house* da parte delle amministrazioni;
- b. il ricorso a forme cooperativistiche che escludono l'obiettivo del profitto;
- c. il ricorso a Onlus.

A nostro parere ciascuno di questi modelli presenta limiti gravi per lo svolgimento di una attività che già ha, e che dovrà sempre più avere, connotazioni industriali e che necessariamente deve andare verso la modernizzazione e l'efficientamento. La gestione *in house* presenta limiti notevoli sia in una logica di integrazione di più soggetti erogatori del servizio, sia in una prospettiva di trasparenza. Le gestioni cooperativistiche introducono obiettivi e vincoli (quelli riconducibili agli interessi dei soci cooperatori) che potrebbero essere confliggenti con quelli dell'interesse pubblico; inoltre, laddove nel nostro Paese si è largamente sviluppato il fenomeno della cooperazione, si riconosce esplicitamente l'inidoneità del modello nelle mo-

derne economie. Infine, il ricorso alle Onlus, o ad altre forme di gestione *non profit* (ad esempio, fondazioni o altro), presta il fianco a critiche di varia natura, non ultima quella della difficile integrabilità in contesti più ampi oltre che del non agevole ricorso all'indebitamento. In sostanza, ciascuna delle ipotesi sopra indicate si presenta di complessa applicabilità, con limiti comprovati, scarsamente normate e tutt'altro che certamente efficaci nel perseguire l'interesse collettivo. Va poi detto che tali modelli non precludono l'intervento di soggetti privati, nazionali ma anche internazionali, che posseggono tecnologie, mezzi, risorse umane e conoscenza necessarie a garantire l'efficace gestione del servizio.

Ma la questione del finanziamento dei rilevanti investimenti infrastrutturali necessari alla modernizzazione del servizio idrico è l'aspetto di gran lunga prevalente. Al proposito, non è immaginabile il ritorno a logiche di finanziamento pubblico, visto anche il dissesto (o le gravi difficoltà) delle casse dello Stato e di moltissimi enti pubblici territoriali; appare perciò veramente limitante immaginare un contesto in cui il capitale proprio non possa avere remunerazione, essendo evidente che si avrebbe una riduzione probabilmente drastica delle risorse destinate ad un settore fondamentale per lo sviluppo sociale ed economico. Né è ipotizzabile che la Corte, come è stato da più parti sottolineato, abbia voluto promuovere il ritorno ad un finanziamento del settore a carico della fiscalità generale, materia che, come è ben noto, non può essere oggetto di quesiti referendari.

3) Svolgimento del referendum con rigetto delle ipotizzate abrogazioni

In questo caso la situazione attuale rimarrebbe imm modificata; tuttavia, resterebbero aperti tutti i problemi irrisolti del settore, problemi ben noti a chi abbia una minima conoscenza delle cose e che sono stati efficacemente illustrati dal presidente del Convir in nella sua ultima relazione annuale. Solo per ricordarne alcuni: la totale assenza di trasparenza per almeno un

terzo del settore idrico italiano (integralmente gestito dal pubblico), l'inadeguatezza spesso assoluta dei Piani d'Ambito, l'incapacità del sistema così come si configura di realizzare gli investimenti previsti, i livelli gravemente inadeguati di erogazione del servizio in vaste aree del Paese¹.

Si potrebbe però riavviare, forse con più forza e determinazione, il processo di revisione del sistema di governo complessivo del comparto idrico di cui si è discusso molte volte (anche su queste pagine) e che ruota intorno alla creazione di una Autorità indipendente che sia chiamata a regolare alcuni aspetti fondamentali del comparto secondo una logica integrata con gli enti locali e le regioni². Regole più chiare, certe e stabili costituiscono la condizione imprescindibile perché si renda possibile finanziare le opere di cui il sistema necessita.

4) Rinvio del referendum per elezioni anticipate

È francamente l'ipotesi peggiore, anche se secondo molti la più probabile. Si rimarrebbe in una situazione incerta, legata a dinamiche politiche evolutive e assai poco basata su ragionamenti razionali e strutturati. L'unico elemento positivo, forse, è che si avrebbe tempo per ricercare una visione condivisa da parte delle varie componenti politiche per evitare lo svolgimento di un referendum che, come si è visto, potrebbe addirittura trasformarsi in un boomerang per i promotori.

In conclusione, sembrerebbe che i referendum siano in sostanza inutili per perseguire le astratte (ed anche nella sostanza dannose) ideologie dei promotori e, nel caso non raggiungano il *quorum*, potrebbero addirittura accelerare fenomeni di privatizzazione selvaggi, che sono esattamente il contrario di ciò che è veramente auspicabile.

Ma anche se i referendum avessero successo, le previste abrogazioni non risolverebbero nulla delle gravi questioni del comparto e richiederebbero comunque una riforma complessiva i cui cardini sono esattamente gli stessi rispetto a quelli oggi sul tavolo. In sostanza, tempo perso, grande disinformazione e soldi buttati via.

(1) Si veda al proposito il bell'articolo di Coco, Mazzola e Peragine sul tema riportato in questo numero della Rivista.

(2) Si veda ad esempio il nostro Editoriale del numero 3-2009 di questa Rivista dal titolo "Riforma dei servizi idrici. Note per discussione".