

# Acqua Pubblica. Dialogo immaginario tra un sostenitore e un oppositore della proposta di legge<sup>1</sup>

di Paolo Cutrone

### **La "bufala" dell'acqua già pubblica e le doti salvifiche del pubblico**

*Sostenitore: È importante che l'acqua ritorni finalmente a essere pubblica, come stabilito dal referendum. Infatti, l'affermazione che l'acqua sia già pubblica si basa su una lettura faziosa dei dati: per 45 milioni di nostri concittadini la gestione è in mano a enti di diritto privato, ovvero società per azioni. Ciò vuol dire che, al di là di chi sia attualmente proprietario di queste azioni (soggetto pubblico o privato), esse possono essere cedute anche a soggetti privati, fondi di investimento o società straniere.*

*Oppositore: Innanzitutto, bisognerebbe ricordare che il concetto stesso di privatizzazione del servizio idrico è fuorviante in un contesto come quello italiano; ciò perché la natura pubblica della risorsa idrica e la natura demaniale e inalienabile di tutte le infrastrutture del servizio è codificata nell'ordinamento. Se con "privatizzazione" ci si riferisce invece all'industrializzazione di un servizio grazie alla costituzione di aziende dotate di competenze manageriali e organizzative, allora bisognerebbe ammettere di voler rifiutare alcune delle migliori attuali esperienze nazionali per puntare alle performance delle gestioni in economia e delle*

*aziende speciali a oggi esistenti.*

*Per quanto riguarda la presenza di enti di diritto privato in un settore, ciò non corrisponde a una privatizzazione del servizio (basti pensare al Gruppo Ferrovie dello Stato o al GSE).*

*È vero però che le società per azioni, per loro natura, possono prevedere la cessione di quote ad altri soggetti non necessariamente pubblici. Tuttavia, nel caso del SII, gli azionisti (leggasi "i comuni") possono attrezzarsi contro questa eventualità stabilendo, ad esempio per statuto, la non cedibilità delle quote delle società oppure disincentivandone l'acquisizione tramite la regola del reinvestimento di tutti gli utili conseguiti.*

*In questo modo si potrebbero salvare anche i pregi che caratterizzano le società per azioni rispetto alle aziende speciali: indipendenza e professionalità del management, chiarezza nel controllo e nella definizione degli obiettivi strategici, per non parlare della non applicabilità dei vincoli di bilancio propri del bilancio pubblico (come la stessa On. Daga ha affermato nel recente caso dell'EIPLI).*

*S: La situazione del servizio idrico è definita drammatica in molte zone d'Italia. Perché dunque dovremmo mantenere intatto l'attuale modello di gestione in cui esistono in maggioranza società per azioni a capitale pubblico, privato o misto, società consortili ecc. se il servizio fornito ai cittadini non migliora?*

*O: Questo è un tema molto caldo nel dibattito pubblico nazionale e internazionale. Tuttavia, come si evince dalla letteratura scientifica in materia e dall'esperienza storica, il tipo di società e il tipo di proprietà in generale non influenzano la qualità del servizio fornito ai cittadini, nel bene e nel male. Si pensi ad esempio al caso della depurazione: le procedure di infrazione sono aperte per agglomerati nel Nord come nel Sud Italia, per aziende pubbliche, private o miste. Si pensi anche allo stato delle infrastrutture idriche nei territori serviti da gestioni in economia (in cui quindi il SII è direttamente gestito dalle amministrazioni comunali): spesso tali gestioni coincidono con i comuni con reflui non collettati in fognatura e con i comuni costieri con una bassa qualità delle acque balneabili.*

*Una riforma del SII in cui uno dei punti cardine è la trasformazione obbligata dei gestori attuali in aziende speciali, oltre che non in linea con i principi di autonomia degli enti locali e probabilmente con quelli di finanza pubblica, nel migliore dei casi non andrà a influenzare la qualità del servizio e nel peggiore potrebbe aggravarla.*

*S: Il privato spesso viene dipinto come unico faro per gli investimenti in Italia ma, dati alla mano, mentre di anno in anno gli utili continuavano a salire, le cifre destinate agli investimenti si contraevano sempre più. Non dovrebbe, un'azienda in salute, aumentare gli investimenti all'aumentare dell'utile?*

*O: Dai dati presentati dall'ARERA, dai gestori, da centri di ricerca e università, dai sindacati e dalle associazioni di*

(1) Liberamente tratto dal comunicato dell'On. Daga in risposta all'intervista di De Bortoli sul Corriere della Sera.

categoria, gli investimenti hanno ormai imboccato una strada di crescita continua. E tale tendenza è chiaramente cominciata con l'introduzione della regolazione indipendente dell'Autorità. È vero che gli utili sono cresciuti contestualmente, ma ricordiamo che la stragrande maggioranza della popolazione è servita da aziende a capitale totalmente pubblico o a controllo pubblico, di conseguenza gli utili, se del caso, vengono in massima parte redistribuiti ai comuni azionisti. Questa ricchezza ritorna pertanto in mano alla collettività.

### **La (non) difficile scelta tra gestioni di piccole e medie/grandi dimensioni**

*S: Il decreto Sblocca Italia è stato una vera e propria aggressione ai beni comuni, favorendo grandi aziende e multiutility. Più nel dettaglio, il gestore unico dell'ATO è diventato quello che forniva il servizio idrico ad almeno il 25% della popolazione dell'ATO stesso. In questo modo, tutte le piccole società e consorzi legati ai vari Comuni sono state assorbite dalle grandi aziende. Una situazione che è giusto cambiare e cambierà con l'entrata in vigore della legge.*

O: Il gestore unico a livello di singolo ATO (o di più ATO) è necessario per economie di scala e di scopo (uno dei pochi punti su cui gli esperti concordano). In mancanza di una certa dimensione, infatti, è impossibile garantire una buona qualità del servizio a costi contenuti.

Per quanto riguarda la questione della proprietà, ricordiamo anche in questo caso che la quasi totalità delle grandi aziende e multiutility che hanno beneficiato della misura sono a controllo pubblico o completamente pubbliche.

*S: I dati a nostra disposizione mostrano che i grandi gestori hanno costi maggiori: per esempio i costi operativi delle società quotate – come rileva la stessa ARERA – sono di gran lunga superiori ai costi operativi della media dei gestori. Sono stati poi gli stessi gestori delle in house del Nord a ribadire in sede di audizione, che è possibile una gestione virtuosa anche senza le famose economie di scala e le grandi aggregazioni in multiutility, lontane dai cittadini e dagli enti locali.*

O: Le società quotate meritano un discorso a parte perché, essendo multiutility, hanno una struttura dei costi particolare a causa delle possibili sinergie tra settori diversi.

Le gestioni in house del Nord, fatte salve alcune rare eccezioni, sono di dimensioni medio-grandi, basti pensare a SMAT, CAP, MM o ai componenti di Viveracqua. Risulta difficile credere perciò che si sia parlato di una gestione virtuosa in mancanza di economie di scala (dimensioni almeno a livello di ATO).

### **Ritorno al futuro o al passato?**

*S: Tra le accuse mosse alla proposta di legge A.C. 52 vi è quella di voler tornare alla situazione vigente prima della legge Galli, nell'assunto che prima fosse estremamente frammentario, mentre con l'entrata in vigore della legge il quadro si sia semplificato. Ebbene, a 25 anni dalla Legge*

*Galli, in Italia operano ancora circa 2.000 gestioni differenti. È necessario cambiare lo stato delle cose.*

O: È vero, nel settore operano ancora circa 2.000 gestioni differenti, di cui la grande maggioranza sono gestioni in economia (comuni). Ma quante erano le gestioni subito dopo l'entrata in vigore della legge Galli? All'inizio degli anni 2000 gli operatori erano circa 8.000. È pertanto evidente che un miglioramento consistente c'è stato e continua ad esserci con processi di fusione e creazione di gestori di dimensioni maggiori. Certamente non è ritornando al passato che si affrontano i problemi di frammentazione del sistema.

*S: Inoltre, in quanto monopolio naturale alla fonte, l'acqua non può essere sotto la vigilanza e il controllo di un'autorità (ARERA in questo caso) che ha lo scopo di garantire la concorrenza. Che concorrenza c'è nel servizio di cui usufruisce ciascuno di noi? Possiamo forse decidere di cambiare gestore perché ne individuiamo un altro più economico o efficiente?*

O: Prima di tutto è importante sottolineare che le autorità nascono proprio per controllare gli operatori che, in condizioni di monopolio naturale o di oligopolio, tenderebbero ad aumentare i profitti a scapito dei consumatori. Bisogna anche precisare che l'Autorità non ha lo scopo di garantire la concorrenza, l'Autorità ha lo scopo di garantire il massimo beneficio per i consumatori senza trascurare la sostenibilità finanziaria delle attività delle aziende nei settori in cui la concorrenza non è presente.

Ed è proprio con il passaggio delle competenze di regolazione al Ministero dell'Ambiente che avremo un vero salto all'indietro. Infatti, è chiaro a tutti che la gestione del SII ante ARERA non fosse all'altezza delle sfide che il settore aveva di fronte, tanto che si è cercato di risolvere il problema con una sorta di privatizzazione forzata delle gestioni poi bocciata dagli italiani insieme ai criteri di calcolo della remunerazione del capitale investito (deciso proprio dal Ministero a cui si vogliono riconsegnare le competenze). A quel punto si è deciso che le competenze dovessero passare a un ente tecnico terzo.

In altre parole, la proposta di legge mira a restaurare una situazione, dal punto di vista delle tariffe e dunque delle bollette, simile a quella che il referendum voleva andare a colpire.

### **Tariffe basse, investimenti alti**

*S: Il problema principale delle tariffe per il servizio idrico in Italia è la situazione troppo diversificata nei territori, con Comuni limitrofi che hanno spesso una disparità di trattamento insensata. Per non parlare dei numerosi casi in cui arrivano bollette pazze o aumenti repentini che superano ampiamente il doppio della tariffa precedente, senza peraltro alcun sensibile miglioramento del servizio. La tariffa, e dunque la bolletta, deve essere chiara e comprensibile per gli utenti.*

O: La situazione diversificata delle bollette può dipendere da molti fattori, tra cui il territorio in cui opera il gestore. Esistono territori in cui i costi sono più alti perché recuperare e trattare la risorsa è più difficile o in cui sono presenti situazioni di particolare inquinamento dovuto ad attività industriali; si presenta anche il caso di territori in cui i Comuni non hanno provveduto ad una gestione corretta delle infrastrutture. Pertanto, sono richiesti più investimenti in manutenzione.

In ogni caso, l'ARERA ha già messo in atto un processo di armonizzazione delle tariffe con il Testo Integrato Corrispettivi Servizi Idrici, per evitare sussidi incrociati tra diverse tipologie di consumatori e incentivare un consumo sostenibile della risorsa.

*S: La spesa pro capite italiana per investimenti è di 40 euro contro i 94 della media europea, dunque se è vero che le bollette italiane sono tra le più basse d'Europa è anche vero che gli investimenti in questi anni sono stati del tutto inadeguati alle esigenze di radicale ammodernamento della rete.*

O: L'unico modo in cui è possibile aumentare gli investimenti senza aumentare le tariffe è attraverso un intervento della fiscalità generale, che generalmente presenta forti effetti distorsivi e aumenta comunque le spese per i consumatori. E ciò non può prescindere da un qualche tipo di meccanismo che obblighi a fare gli investimenti. Perché quindi eliminare uno strumento come quello della regolazione indipendente, sicuramente perfettibile, ma che ha provato la sua efficacia negli ultimi sette anni riavvicinando la situazione italiana a quell'europea?

*S: Sì, però è bene precisare che oggi in bolletta c'è anche l'utile del gestore privato – abolito con il referendum ma magicamente riapparso per decisione di ARERA.*

O: Innanzitutto il referendum ha abolito la remunerazione del capitale investito che includeva gli oneri finanziari, le imposte e l'utile del gestore. Con la nuova regolazione, l'utile è diretta conseguenza dell'efficienza dimostrata dal gestore. Infatti, in un quadro in cui i ricavi sono vincolati, gli aumenti tariffari sono strettamente legati agli investimenti programmati e ai costi operativi, l'utile dipende da quanto il gestore sia "bravo" a contenere i costi, mantenendo un'alta qualità contrattuale e tecnica del servizio.

Vale la pena sottolineare anche che molti gestori in house hanno già inserito nel loro statuto la clausola di completo, o quasi, reinvestimento degli utili.

#### **La disattenzione per le fasce più deboli**

*S: La gestione attuale non dà piena attuazione all'accesso all'acqua come diritto umano universale e questo significa che la "tutela dei deboli" è ancora troppo discrezionale. Ad esempio, siamo certi che la platea del bonus idrico valutata in base al reddito Isee garantisca davvero efficacemente le categorie deboli? Noi no, e in ogni caso pensiamo che i 50 litri d'acqua giornalieri debbano essere garantiti a tutti senza distinzione.*

O: Il Bonus Idrico non ha avuto ancora l'applicazione sperata a causa di campagne informative non sempre efficaci nei confronti degli interessati. Proprio per questa ragione l'ARERA ha recentemente invitato il Parlamento e il Governo a rendere automatica tale misura.

La garanzia di 50 litri d'acqua a tutti crea chiaramente un sussidio della collettività nei confronti di chi l'acqua potrebbe invece permettersela; in altre parole, si viene a creare una situazione in cui, tra le altre cose, le fasce più deboli pagano per i più ricchi. È meglio invece legare l'erogazione dei 50 litri al reddito delle famiglie, in modo tale da aiutare chi veramente ne ha bisogno.