



REFERENDUM SULL'ACQUA: LE DOMANDE GIUSTE

di Andrea Boitani e Antonio Massarutto

Domande e risposte sui referendum numero 1 e 2. Non si prevede alcuna privatizzazione dell'acqua, ma la legge non mette in discussione neppure la natura pubblica del servizio, l'universalità dell'accesso, il diritto soggettivo dei cittadini a riceverlo a condizioni accessibili. Non è l'ingresso dei privati nella gestione dei servizi idrici a far salire i prezzi. E in ogni caso la tariffa dovrà continuare a coprire gli investimenti. Da evitare invece che contenga extraprofitti. La gestione dell'acqua è uno dei temi di cui si discuterà a Trento al Festival dell'economia, a cui parteciperà anche uno degli autori di questo articolo.

Il **quesito referendario n. 1** - modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica - così recita: *Volete Voi che sia abrogato l'art. 23-bis (Servizi pubblici locali di rilevanza economica) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e finanza la perequazione tributaria", convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia", e dall'art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della corte di giustizia della Comunità europea", convertito, con modificazioni, in legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante a seguito della sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale?*

PRIVATIZZAZIONE DELL'ACQUA?

I promotori del quesito hanno giustificato la richiesta di abrogazione sostenendo che l'articolo 23-bis prevede la **privatizzazione** dell'acqua.

In realtà, la proprietà della risorsa idrica non viene messa in discussione dalla legge, ma questo è addirittura banale. Ciò che conta davvero è che la legge non mette in discussione neppure la **natura pubblica** del servizio, l'universalità dell'accesso, il diritto soggettivo dei cittadini a riceverlo a condizioni accessibili: la responsabilità della fornitura continua a essere pubblica e sono i piani di gestione approvati da soggetti pubblici a decidere quali servizi offrire, quanti investimenti fare, quali obiettivi di miglioramento perseguire. L'eventuale coinvolgimento del privato è una scelta che si può descrivere così: il "condominio cittadino" ha bisogno di un idraulico per far funzionare il sistema di servizio, e deve decidere se assumerne direttamente uno alle sue dipendenze (affidamento "in house") oppure affidare il compito a un professionista esterno. La legge non richiede che il professionista esterno sia un privato, ma richiede che la scelta venga effettuata tramite una gara pubblica. L'idraulico, chiunque esso sia (azienda pubblica o azienda privata), non è e non sarà mai il "padrone dell'acqua": l'acqua appartiene **ai cittadini**, le infrastrutture

appartengono ai cittadini, le modalità di accesso alle infrastrutture per approvvigionarsi del bene essenziale sono decise dal soggetto pubblico, le tariffe sono approvate dal soggetto pubblico. L'idraulico ha solo il compito di recapitarci l'acqua a casa, con le caratteristiche qualitative richieste affinché la possiamo usare e poi riprenderla per restituirla all'ambiente. Però, l'idraulico costa: il vincolo per il comune, qualunque modello scelga, è che le tariffe pagate dai cittadini coprano questi costi.

CON I PRIVATI ACQUA PIÙ CARA?

Uno dei leit-motiv dei referendari è che, con l'ingresso dei privati nella gestione dei servizi idrici, il **prezzo dell'acqua** non potrebbe che salire. Ma il prezzo dell'acqua sale non perché la gestione sia privata, ma semmai perché è stata, per così dire, "defiscalizzata" a partire dal 1994, quando venne approvata la **Legge Galli** (legge 36/1994, forse la legge ad attuazione più ritardata della storia nazionale). In passato, e in parte ancora oggi, è stata la **finanza pubblica** a farsi carico (poco) degli investimenti, mentre la tariffa a stento copriva i costi operativi. Se il contributo della fiscalità generale viene meno, il gestore (chiunque esso sia, pubblico o privato) deve ottenere le risorse finanziarie dal **mercato**, o sotto forma di prestiti (capitale di terzi) o di equity (capitale proprio). Le regole tariffarie sono uguali per tutti e prevedono che la tariffa copra i costi di gestione, gli ammortamenti e il costo del capitale investito: questo vale sia per le gestioni pubbliche che per quelle dove c'è una qualsiasi forma di coinvolgimento privato.

CON I PRIVATI ACQUA PEGGIORE?

Un altro tema su cui insistono i referendari è che, con l'ingresso dei privati, non potremmo più essere sicuri della **qualità dell'acqua** che beviamo e che, quindi, le gestioni private metterebbero in pericolo la nostra salute. Ma la qualità dell'acqua – in tutti i sensi, compreso quello relativo agli scarichi depurati – è decisa dal **regolatore pubblico**. Non solo l'eventuale ingresso dei privati non farà peggiorare la qualità, ma potrà farla sensibilmente migliorare, anche tenendo conto del maggiore antagonismo tra regolatore e regolato. Con le gestioni pubbliche, il regolatore pubblico chiude più facilmente un occhio e anche l'opinione pubblica è spesso disposta a tollerare dal pubblico disfunzioni che mai tollererebbe da un privato. Basti citare la vicenda dell'arsenico: le gestioni coinvolte si dividono esattamente a metà tra pubbliche e private, ma quando capita ad Acea la si sbatte in prima pagina, quando invece capita alla gestione pubblica di Viterbo stranamente non ne parla nessuno. L'acqua del sindaco, chissà perché, è sempre ottima e abbondante, anche quando fa schifo. Va anche considerato che le tariffe sono congelate in modo da premiare chi fa **investimenti**: il privato, se vuole guadagnare, deve investire. E infatti, i dati dimostrano che le gestioni privatizzate investono di più di quelle pubbliche, che invece sono più vincolate dall'obiettivo politico di tenere basse le tariffe.

EFFETTI COLLATERALI?

I referendari pensano all'acqua, però l'abrogazione della legge riporterebbe in vigore le **normative pre-vigenti** non solo per i servizi idrici, ma anche per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, i trasporti locali, eccetera. Secondo quelle normative, la possibilità di affidamento dei servizi "in house", al di fuori di un chiaro quadro di regolazione, era assai più ampia. L'articolo 23-bis, infatti limita l'affidamento "in house" a "situazioni 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". In ogni caso, la legge che col referendum si potrebbe abrogare richiede che la scelta dell'affidamento "in house" vada motivata e trasmessa con una relazione all'Antitrust e all'autorità di settore (se esiste) che devono esprimere un parere (purtroppo non vincolante). Qualcuno, facendo spallucce, dice che, per i settori diversi dall'acqua, si potrebbe intervenire nuovamente ad abrogazione eventualmente avvenuta. Ma il quesito referendario riguarda un intero articolo di legge, che si occupa di **tutti i servizi** pubblici locali. Dovessero

vincere i sì, la manifesta volontà degli elettori riguarderebbe tutti i servizi e non solo l'acqua. Perché il legislatore dovrebbe rispettare l'esito del referendum per l'acqua e tradirlo per altri settori?

Il quesito referendario n. 2 - determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all'adeguata remunerazione del capitale investito – chiede: *Volete voi che sia abrogato il comma 1, dell'art. 154 (Tariffa del servizio idrico integrato) del Decreto Legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 "Norme in materia ambientale", limitatamente alla seguente parte: "dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito"?*

SE IL PROFITTO VENISSE ABOLITO, L'ACQUA COSTEREBBE DI MENO?

Il quesito sembra motivato dall'idea una "adeguata remunerazione del capitale investito" comporti inevitabilmente prezzi dei servizi idrici maggiori. Se fosse vero che il prezzo aumenta per colpa del profitto, sarebbe vero anche per qualsiasi altra attività economica: anche le case, le automobili, il pane e gli abiti costerebbero di meno se fossero prodotti da un soggetto pubblico che non remunera il capitale investito. Ma la storia dell'Unione Sovietica smentisce questa credenza. Dobbiamo intenderci sul significato di "profitto". In un mercato concorrenziale, rappresenta il costo-opportunità del capitale e il **premio per l'imprenditore** che riesce a produrre lo stesso valore degli altri con costi più bassi (o un valore più alto agli stessi costi). In un mercato monopolistico non regolato, il profitto è gonfiato dalla rendita di monopolio. Nel settore idrico le possibilità di sfruttare la concorrenza sono limitate alla fase di affidamento del servizio (da quattro a dieci volte in un secolo, diciamo), ma una buona regolazione può aiutare non poco. Del resto, non basta non fare profitti per costare poco: un'impresa che non remunera il capitale, ma ha personale in eccesso o affida consulenze d'oro agli amici dell'assessore, alla fine, potrebbe costare di più. Se la regolazione è costruita in modo che il profitto rappresenti l'eventuale premio per l'impresa che si dà da fare per ridurre i costi, il cittadino ne può trarre beneficio.

Attualmente il "metodo normalizzato" per il **calcolo della tariffa idrica** prevede che il costo del capitale da imputare alla tariffa sia calcolato in modo forfetario al **7 per cento** del valore del capitale investito: questa scelta è arbitraria e discutibile. Quel 7 per cento non è "profitto", ma ingloba in sé gli interessi passivi sui finanziamenti che l'azienda riceve dal mercato, e copre in parte il rischio di impresa. Viene riconosciuto a tutte le gestioni e non solo a quelle private. È vero che il valore del 7 per cento, fissato arbitrariamente nel 1996, quando ancora c'era la lira, rappresenta un valore ormai privo di qualsiasi riferimento con il "vero" costo del capitale che le gestioni sostengono. Ad ogni modo, il quesito referendario abolirebbe l'inciso relativo alla "adeguatezza della remunerazione del capitale investito", ma non il principio, stabilito dallo stesso articolo 154 comma 1 una riga dopo, in base al quale la tariffa deve garantire la copertura dei costi, comprensivi degli investimenti. Dire che la tariffa deve coprire gli investimenti significa che, in ogni caso, il costo del capitale dovrà essere coperto: con cosa si ripagherebbero i debiti contratti con le banche, altrimenti? E se questo capitale fosse capitale di rischio (equity), il suo costo è rappresentato dall'**utile netto** aziendale. Quello che dovrebbe invece essere evitato (ma non serviva certo il referendum per ribadirlo) è che la tariffa contenga "**extraprofitti**", ossia remunerazioni eccessive rispetto al costo-opportunità del capitale e al premio per il rischio.

L'ACQUA DIVENTERÀ UN BENE DI LUSSO?

Gli **effetti distributivi** non vanno mai trascurati: è giusto preoccuparsene, ma senza allarmismi e senza confusioni. Oggi spendiamo circa 90 euro/anno pro capite e a regime potrebbero diventare il 20 per cento in più, con l'attuazione dei piani di gestione esistenti. Volendo proiettare a lungo termine le tariffe davvero necessarie per un equilibrio di lungo periodo si potrebbe arrivare a **140-150 euro pro-capite**. Non sono cifre irrisorie, sebbene si tratti pur sempre di 50 centesimi al giorno. Oltre tutto, questi valori medi oscillano da una realtà all'altra e l'incidenza sui redditi può essere

molto diversa, considerando che poiché l'acqua è un bene essenziale, i ricchi ne consumano quanta i poveri. Il tema dell'incidenza tariffaria non va certamente banalizzato, ma può essere affrontato in modo adeguato, costruendo **strutture tariffarie** diverse da quella attuale. Un conto è dire che i ricavi da tariffa (complessiva) devono coprire i costi totali, un altro conto è discutere di come costruirla. Ad esempio, si potrebbero introdurre quote fisse significative parametrize ai valori catastali in modo da ridurre l'incidenza sulle fasce sociali **più deboli**. Si può anche pensare a forme integrative di intervento della finanza pubblica, finalizzate a garantire che l'accesso al mercato dei capitali avvenga a condizioni più vantaggiose, e quindi con un minore impatto sulla tariffa.