

INTERVENTO OCSE PARIGI 14-15 novembre 2007-11-10

La gestione delle risorse idriche: il “necessario” primato del pubblico

1. Premessa

Dal punto di vista giuridico, ma direi dal punto di vista del diritto dell'economia, il problema della gestione ottimale delle risorse idriche, il problema del servizio e dei suoi costi, vanno posti in relazione alla tutela dei diritti fondamentali.

Il diritto all'acqua è un diritto fondamentale della persona, e come tale, sempre più riconosciuto a livello internazionale e nelle singole Costituzioni.

Ciò significa che è un diritto che, oltre ad essere riconosciuto, va garantito secondo i parametri del servizio universale, dell'open access, della giustizia sociale, dell'eguaglianza, della solidarietà.

È un diritto che va garantito a tutti, e ad eguali condizioni su tutto il territorio nazionale.

È un diritto che ha ad oggetto un bene che si pone, anche per la sua esauribilità e non esclusività e concorrenzialità, oltre la dicotomia proprietà pubblica-proprietà privata.

Si tratta infatti di un bene comune di una *res communes omnium*, di un bene *extra commercium*, di appartenenza collettiva. Di un bene che va oltre la nozione di proprietà collettiva.

Sempre prima di entrare nel merito dei modelli gestionali, va precisato che il servizio idrico, a livello europeo, è sempre più inteso quale servizio di interesse generale, piuttosto che servizio di interesse economico-generale, ovvero un servizio che attiene a beni sociali, non orientato al mercato.

Un servizio che oltre alla distribuzione di acqua a usi civili riguarda anche i servizi pubblici di fognatura e la depurazione delle acque reflue: quindi il diritto alla salute.

Un settore, per il quale si parla di concorrenza per il mercato, piuttosto che di concorrenza nel mercato (monopolio naturale); nel quale la regola della concorrenza cede al principio della coesione economico-sociale.

Principio che dopo l'art. 16 del TCE ho definito di “rango costituzionale”.

Soltanto sulla base di queste premesse e di questo quadro normativo istituzionale è possibile parlare di modelli.

Modelli di gestione che possono essere : 1) formalmente privato, ma sostanzialmente pubblico; 2) formalmente e sostanzialmente pubblico; 3) misto; 4) privato.

2. Modello formalmente privato, ma sostanzialmente pubblico

È il caso della s.p.a. a capitale totalmente pubblico, subordinata alle regole del diritto societario, per quanto riguarda gli obiettivi, gli organi di governo, i controlli. Si tratta di strutture societarie che comunque intendono l'efficienza più sotto l'aspetto dei profitti che della coesione territoriale ed economico-sociale.

Le aggregazioni totalmente pubbliche, pur con i dubbi di una *mission* finalizzata più ai profitti che alla dimensione sociale, interessata più al mercato finanziario, piuttosto che a valorizzare il patrimonio pubblico, rappresenterebbero la via maestra per realizzare economie di scala e creare gruppi che abbiano la sufficiente massa critica per sostenere gli investimenti necessari allo sviluppo.

Rimane aperta la problematica dicotomia tra forma e sostanza, che non rileva per il diritto comunitario, ma che invece pone dubbi in merito alla *governance*, ai controlli ed alle finalità sociali.

3. Modello formalmente e sostanzialmente pubblico

È l'ipotesi dell'affidamento *in house providing* ad un soggetto formalmente e sostanzialmente pubblico, con i limiti del c.d. controllo analogo come indicati dalla sentenza Teckal della CGCE.

Si tratta di un modello possibile, che trova il proprio fondamento giuridico, tra l'altro, nel principio del servizio universale e della coesione economico-sociale, e più puntualmente nell'art. 86, comma 2 TCE.

Occorre ricordare che al diritto comunitario non interessa la forma giuridica e, come è noto, nell'ambito dei servizi di interesse economico-generale, nel rispetto di sovra-ordinati principi, sono consentite deroghe alla regola della concorrenza.

L'obbligo di fornire il servizio universale significa che bisogna assicurare l'erogazione di un livello minimo di servizi di una data qualità a tutti gli utenti che ne facciano richiesta, allo stesso prezzo, indipendentemente dalla loro ubicazione geografica e quindi dal costo da sostenere per servirli.

Il modello pubblico si realizzerebbe attraverso processi di aggregazione di risorse pubbliche, con l'obiettivo di ridurre il numero degli operatori e sfruttare le economie di scala.

4. Il modello totalmente privato

. Sia il modello misto, che privato si basano sulla vulgata che la sostituzione del mercato allo Stato è condizione indispensabile per diffondere tutti i vantaggi della libera concorrenza, che permette di mantenere i prezzi al livello più basso possibile ed è di incentivo ai produttori ad operare nel modo più efficiente.

Si tratta di una amalgama di motivazioni di natura economica, politica ed ideologica, in particolare, in situazioni in cui il mercato non esiste, poiché le condizioni oggettive permettono la presenza di un solo operatore. È questo il caso dell'acqua che è un settore in evidente condizione di monopolio naturale.

5. Ipotesi *de jure condendo*: la *public company*

In dottrina, ma al momento non sembra attuabile, è stata prospettata l'ipotesi della *public company*. Cioè privatizzazione attraverso i cittadini, con un azionariato diffuso. Secondo alcuni, l'intera diffusione dell'azionariato renderebbe tutti padroni della risorsa, in cui i *managers* chiamati a gestirla non potranno che avere come destinatari della propria attività la collettività.

6. Il modello della società mista e modello pubblico: veloce comparazione

Le società miste operano secondo la logica del *contracting out*, che è rivolta all'ottenimento di una migliore efficienza gestionale, e non ad una valorizzazione del patrimonio pubblico.

Tuttavia, come evidenziato in dottrina, tale strumento può essere impiegato per alcuni servizi come la pulizia delle strade, ma non per quanto riguarda le situazioni di monopolio naturale che si sviluppano su di una unica rete.

Consideriamo che nelle società miste o private il socio privato ha quale obiettivo primario la produzione del profitto e tende naturalmente a comprimere i costi di esercizio, senza tener conto degli effetti negativi sulla qualità dei servizi.

Consideriamo che mentre le imprese private mirano a massimizzare il rendimento dei loro investimenti, le imprese pubbliche possono anche praticare politiche dei prezzi e degli investimenti tali da perseguire obiettivi socio-economici, come la preservazione dell'occupazione, il contenimento dell'inflazione, la promozione dello sviluppo regionale.

Consideriamo che i profitti più bassi delle imprese pubbliche non sono sempre indice di costi più elevati o di inefficienza allocativa, specie in contesti in cui sono presenti cause di fallimento del mercato.

Consideriamo i costi di regolazione, che comunque ricadono sui cittadini e quindi sulle tariffe.

Consideriamo che i più recenti studi sulle *local utilities*, in particolare di matrice anglosassone, hanno dimostrato come una loro efficiente gestione richieda processi di aggregazione ampi, dal punto di vista territoriale e funzionale, in grado di ammortizzare i costi. L'efficienza economica richiede che una sola impresa soddisfi interamente la domanda di mercato, contraddicendo il paradigma della concorrenza.

Teniamo presente che, a differenza dell'impresa pubblica, l'azionista privato è interessato alla gestione ed alla erogazione del servizio idrico, soltanto se può ottenere anche egli un guadagno; in caso contrario non svolge tale attività.

Teniamo presente che proprio l'obiettivo del profitto fa sì che l'impresa privata non tenga conto degli effetti negativi che l'attività di minimizzazione dei costi può avere sulla qualità dei servizi, né avrà incentivo a realizzare quegli investimenti costosi, ma socialmente desiderabili, come attività di manutenzione e impianti di depurazione delle acque reflue, che comportano benefici sociali in termini di qualità nell'offerta del servizio.

Teniamo presente che, al contrario, l'impresa pubblica limita gli investimenti di minimizzazione dei costi che generano esternalità negative ed attua quegli investimenti socialmente desiderabili, appropriandosi in parte dei benefici risultanti

Teniamo presente che la maggiore giustificazione apportata da coloro che propongono forme virtuali di privatizzazione, come il *partenariato* pubblico-privato, difficilmente può essere applicata ai settori di pubblica utilità dove gli obiettivi di qualità e continuità del servizio sono la priorità e dove il concetto di efficienza non può essere misurato dalla capacità di generare profitto nel breve periodo, ma dalla capacità di assicurare nel lungo periodo l'erogazione del servizio a costi contenuti e senza perdite dovute a mancati investimenti nella manutenzione degli impianti.

Paris, 9 novembre 2007

Alberto Lucarelli
Ordinario di diritto pubblico
Università di Napoli Federico II