183
10 giugno 2011

idee per il libero mercato

Istituto Bruno Leoni

IBL Focus

Vendere l'acqua è *davvero* come vendere la mamma?

I casi francese, tedesco e inglese

Lucia Quaglino

Lucia Quaglino è Research Fellow dell'Istituto Bruno Leoni

Introduzione

Parigi ha ripubblicizzato l'acqua. A Berlino la gestione pubblica è un modello di efficienza. Questi due esempi vengono spesso citati come evidenza delle virtù pubbliche nel comparto idrico – senza, peraltro, ricordare che si tratta di casi in controtendenza, visto che, nel solo mondo in via di sviluppo, il numero di persone servite da gestori idrici privati è cresciuto da 6 milioni nel 1990 a 160 milioni nel 2007. Siamo sicuri, però, che Parigi e Berlino smentiscano le tesi a favore delle liberalizzazioni idriche? E siamo sicuri che, all'estremo opposto, Londra – di cui ben pochi parlano – non abbia nulla da insegnarci?

Il servizio idrico in Francia

In Francia l'acqua fu definita "patrimonio comune della nazione" nel 1992[1] e i comuni sono i veri responsabili della gestione del servizio idrico fin dalla Rivoluzione Francese. Essi possono scegliere, attraverso una gara disciplinata dalla legge Sapin (legge n. 122 del 29 gennaio 1993) tra la gestione diretta o *en regie*, la gestione delegata e quella mista. Nel primo caso il comune stesso (o il gruppo di comuni riunito all'interno di un sindacato intracomunale) garantisce il servizio di acqua potabile e/o di depurazione. A parte alcune eccezioni, solo i piccoli comuni optano per questa scelta. Nel secondo modello, quello più adottato, il servizio idrico viene affidato, interamente o in parte, ad una società privata, attraverso la stipulazione di un contratto di lunga durata. Quest'ultimo può essere di due tipi: il leasing (*affermage*), con il quale il Comune realizza e finanzia gli investimenti sulla rete idrica, mentre la compagnia privata assicura il funzionamento del servizio di acqua potabile, versando parte dei proventi al comune in modo che possa ammortizzare le spese sostenute. Il secondo è la concessione (o gestione), attraverso la quale l'impresa privata gestisce direttamente, facendosene carico, anche gli investimenti sulla rete che resta di proprietà statale. Infine, la gestione mista è caratterizzata varie situazioni intermedie tra le prime due.

La legge prevede il principio del "chi consuma/inquina paga" ("l'eau paie l'eau"), in modo che il servizio sia gestito e finanziato indipendentemente dalle disponibilità finanziarie dei comuni. Tale sistema ha causato alti costi, che hanno portato la città di Parigi e altri comuni a rimunicipalizzare, nel 2008, la gestione che era stata precedentemente affidata a soggetti privati. La scelta di ritornare a una gestione completamente pubblica è considerata da mol-

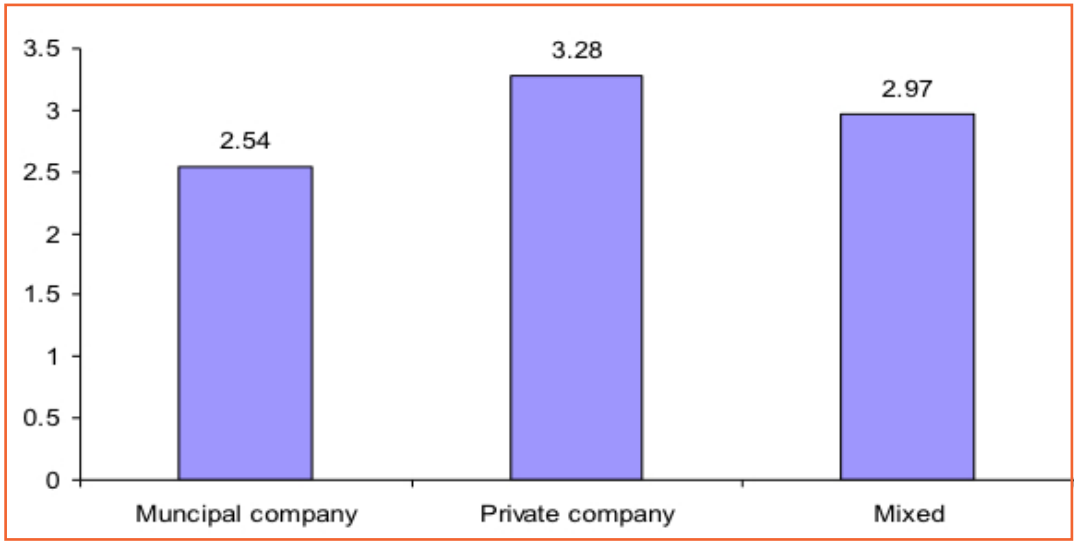
1 Legge n. 92-3 del 3 gennaio 1992.

ti un esempio di come la privatizzazione sia fallimentare. In realtà, emergono almeno tre aspetti che dovrebbero indurre alla cautela: innanzitutto, si consideri che in Francia esiste un serio problema di scarsa accessibilità degli utenti a informazioni relative sia alle caratteristiche contrattuali che ai livelli del servizio. Per risolvere tale problema nel 1997 la Corte dei Conti e il rapporto Baert proposero di istituire un'autorità di regolazione nazionale: ma sono stati proprio i sindaci e le municipalità, timorosi di veder ridotti i loro poteri, a ostacolarne la creazione. Infatti prima i veri responsabili del servizio erano i comuni, che si occupavano della qualità, del costo, della definizione della tariffa e del funzionamento del settore. La seconda questione riguarda la regolazione, che è soprattutto di tipo contrattuale. Nei casi di incompletezza contrattuale, le lacune sono risolte basandosi sull'autodisciplina e sulla reputazione delle imprese in un contesto poco trasparente, mentre per aprire il settore alla concorrenza è necessaria un'autorità di regolazione indipendente e credibile, che induca trasparenza nel settore. Infine va riconosciuto che, a fronte degli elevati costi, sono aumentati gli investimenti, grazie ai quali è stata garantita una maggiore qualità e innovazione tecnica dei servizi (l'incremento delle tariffe negli ultimi anni ha permesso di stabilizzare i prelievi idrici totali, in costante aumento fino agli anni '80). È quindi difficile giungere a una conclusione definitiva e, soprattutto, tale giudizio non può basarsi unicamente sull'incremento dei costi e delle tariffe, come dimostrano le tabelle sottostanti: se da una parte i privati hanno aumentato i prezzi, dall'altra hanno certamente garantito anche un miglior servizio. Infatti, quando sono necessari investimenti, i costi devono aumentare comunque, sia la gestione pubblica oppure privata. Se non aumenteranno le tariffe, cresceranno le tasse o il debito pubblico o, come accade spesso, non si finanzieranno gli investimenti.

FIGURA 1

Prezzo dell'acqua in Francia

Dati espressi in €/m³



Fonte: Elnaboulsi, 2010

Il caso francese, quindi, dovrebbe far riflettere su almeno tre questioni: innanzitutto, non si può dare per scontato che i comuni siano effettivamente interessati a perseguire l'interesse generale. Se non sono disposti a cedere parte dei loro poteri, è difficile credere che accetteranno di perdere consenso politico aumentando le tariffe per far fronte agli investimenti. In secondo luogo, non è vero che i privati non investono per migliorare la qualità del servizio. Infine si sottolinea come l'effettivo elemento competitivo del sistema francese non sia tanto la concorrenza tra imprese, quanto quella tra modelli gestione, a dimostrazione che, nel caso in cui davvero i privati dovessero fallire, è co-

Tabella 1

Gestione dei servizi idrici in Francia: Pubblico e privato

	Delegation contracts	Public management
Collective transportation	62%	38%
Waste collection	50%	50%
Waste treatment	80%	20%
Catering	70%	30%
Water distribution	80%	20%
Wastewater treatment	60%-70%	30%-40%
Parking	65%	35%
Urban heating systems	75%	25%

Fonte: Elnaboulsi, 2010

munque possibile tornare al pubblico – e viceversa. Nel caso appena esaminato, però, si tornerebbe a una gestione pubblica che può permettersi di ridurre le tariffe perché non ha sostenuto direttamente i costi per finanziare gli investimenti necessari a migliorare il servizio.

Il servizio idrico in Germania

Il modello tedesco rappresenta invece un esempio di gestione completamente pubblica: sia le reti sia l'azienda che fornisce il servizio sono gestite dalle municipalità o attraverso imprese da esse controllate. Non si tratta però di aziende simili alle vecchie municipalizzate italiane, quanto piuttosto di aziende gestite secondo criteri privatistici. Subito dopo la riunificazione tedesca, infatti, gli enti statali responsabili della gestione del servizio sono stati trasformati in società di capitali, le cui azioni sono state distribuite agli enti locali. Questi ultimi possono volontariamente aggregarsi in consorzi (*Zweckverbaende*) ma, a volte, sono obbligati dai livelli di governo superiori ad associarsi per realizzare schemi idrici che coinvolgono più comuni (*Wasserverbaende*, *Bodenverbaende*). Esistono numerosi modelli gestionali (che vanno dalla *Regiebetrieb*, che equivale alla nostra gestione in economia, alle *Eigengesellschaft*, imprese di diritto privato con azioni controllate dal comune, alle *Betreibermodell*, la gestione delegata con piena responsabilità del gestore, prevista solo per alcune attività del servizio), basati (ad eccezione del primo) su contratti di servizio, in cui si definiscono gli obblighi del gestore, che possono essere rinegoziati. Qualunque sia la forma scelta, la responsabilità di fornire il servizio e di rispondere ai cittadini delle inadempienze del gestore resta sempre in capo al comune. Negli ultimi anni stanno però aumentando le privatizzazioni e il ricorso a società miste pubblico-private (*Kooperationsmodell*), a maggioranza pubblica. Le *Stadtwerke* municipali, pur mantenendo il controllo pubblico locale, hanno adottato forme di diritto privato e hanno aperto i loro capitali all'ingresso dei tre maggiori attori privati (E.On, Rwe ed EnBW). Inoltre le aziende acquistano spesso sia servizi sia attività qualificate da altri gestori o da imprese private specializzate.

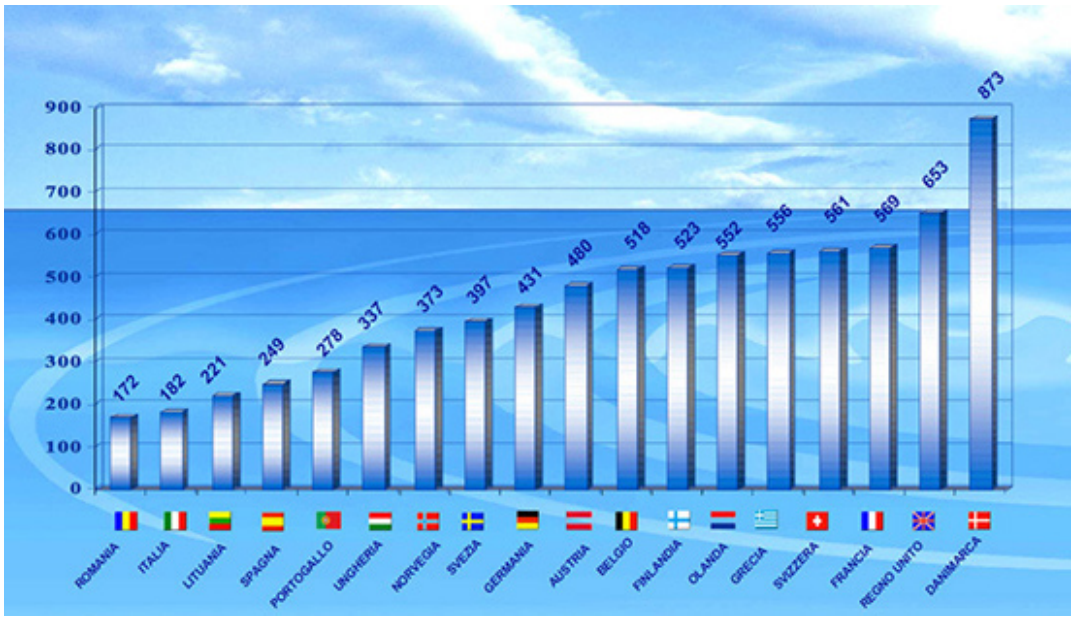
La legge obbliga i gestori a recuperare integralmente i costi attraverso le tariffe e questi sono calcolati in modo da includere un ammortamento calcolato sul costo "vero" del capitale investito (valutato cioè con il metodo del costo di ricostruzione al nuovo). Non viene definita una procedura standard di quantificazione delle tariffe di riferimento, che sono invece diversificate localmente a seconda della struttura dei costi. In compenso, i meccanismi contabili e di remunerazione del capitale sono di tipo pubblicistico, con periodi di ammortamento molto lunghi (calcolati sulla vita utile) e rendimenti riconosciuti più contenuti. La tariffa (che deve essere approvata dai comuni ed è con-

trollata dall'autorità antitrust) comprende, oltre alla piena copertura dei costi,[2] anche la remunerazione del capitale investito: questo spiega perché i berlinesi pagano molto di più degli italiani.

FIGURA 2

Costi europei a confronto

(€ per un consumo annuo pari a 200 mc) ANNO 2007



Fonte: www.smatorino.it

Il livello di efficienza del servizio è molto elevato, sia per quanto riguarda la tutela ambientale sia relativamente agli alti standard di servizio offerti ai cittadini, con riferimento soprattutto a perdite, consumi e depurazione. In particolare, il modello tedesco si contraddistingue per una fortissima partecipazione pubblica nelle decisioni e per le discussioni aperte tra gli enti locali e i gestori, i quali volontariamente comunicano gli standard raggiunti. A fronte di alti livelli di efficienza operativa, si osserva però un indebitamento elevato, in quanto il mercato si mostra molto generoso nei confronti di queste aziende (troppi investimenti, *gold-plating*, perdite bassissime ma a costi spropositati, rendono il sistema poco efficiente), che raramente il pubblico lascia fallire, anche a costo di risanare a proprie spese i loro debiti, ossia tramite un aumento della tassazione generale o del debito sulle generazioni future. Inoltre manca di un'autorità di regolazione forte che, di fatto, non ha consentito un'effettiva implementazione delle iniziative europee che prevedevano una maggiore trasparenza e apertura al mercato. Anche in questo caso, sono stati i comuni i principali oppositori ai tentativi di riforma del settore. Si tratta quindi di una gestione pubblica inefficiente dal punto di vista dei costi. Quando tali costi verranno pagati, anche in Germania ci saranno gli stessi problemi in termini di incrementi tariffari che in Francia. Questo esempio, inoltre, dimostra che la "remunerazione del capitale investito" non è sinonimo di extra-profitti privati, ma è necessario per coprire i costi attraverso le tariffe, principio indispensabile per poter fare gli investimenti necessari a garantire una buona qualità del servizio.

2 Non è però permesso ottenere ricavi maggiori dei costi.

Il servizio idrico in Inghilterra

L'ultimo modello di gestione è rappresentato da quello inglese, completamente privatizzato all'interno di un forte contesto regolatorio. Questo sistema si distingue infatti per un'efficace regolazione degli incentivi: subito dopo che il servizio fu privatizzato aumentarono le tariffe senza un corrispondente miglioramento della qualità del servizio e furono disconnessi coloro che non potevano permettersi di pagarlo. Nello stesso tempo, si osservavano dividendi per gli *shareholders* maggiori di quelli attesi e gli stipendi dei dirigenti erano considerati troppo alti rispetto agli investimenti in infrastrutture e ai salari dei dirigenti di altre utilities privatizzate. In risposta a questi problemi furono istituite apposite autorità indipendenti che hanno definito gli standard qualitativi e ambientali, gli obblighi del servizio pubblico, i parametri qualitativi del servizio e le sanzioni (ammonizioni, multe, ma anche rescissione del contratto) in caso di mancato rispetto degli obblighi. Un'altra Authority, l'*Ofwat* (*Water Services Regulation Authority*), si occupa di disciplinare la dinamica delle tariffe, tenendo conto degli investimenti necessari, del potenziale di miglioramento della gestione, dei nuovi impegni sopraggiunti.

Ogni cinque anni le *water companies* presentano all'autorità di regolazione un piano di interventi. Attraverso un'analisi comparata delle proposte dei diversi gestori, l'*Ofwat* definisce le tariffe massime per il periodo successivo, ma è comunque vincolato ad assicurare la sostenibilità finanziaria delle *water companie*s e a remunerare "equamente" gli investimenti, garantendo gli investitori privati. L'impresa è libera di fare aggiustamenti tariffari in caso di flessioni significative della domanda, in modo da attenuare il rischio di mercato (ossia il rischio che il valore di mercato degli strumenti in portafoglio si riduca a causa di variazioni nelle condizioni di mercato, causando possibili rendimenti diversi da quelli attesi). In questo modello i problemi principali sono legati all'asimmetria informativa subita dal regolatore e al conseguente rischio di cattura, e si verificano soprattutto quando bisogna definire la dinamica dei costi e dei ricavi ammessa in un determinato periodo.

Per ridurre tal rischio, si sono avvalsi di tre strumenti: il primo, trattandosi di imprese quotate in borsa, è rappresentato dal giudizio indipendente degli analisti finanziari. Il secondo è il diffuso e sofisticato utilizzo del *benchmarking*, grazie a cui sono disponibili numerose e dettagliate informazioni che favoriscono la concorrenza per confronto (*yardstick competition*). Infine, il tempo ha permesso all'*Ofwat* di accumulare dati e capacità tali da garantire una maggiore efficienza da parte delle imprese. Un problema che invece potrebbe aggravarsi in futuro è quello dell'elevato indebitamento, ma per ora il regolatore ritiene tali valori accettabili. Come ben sintetizza Massarutto: "In definitiva, si può sostenere che a 20 anni da quella che è stata una delle più controverse tra le privatizzazioni dell'era Thatcher i risultati sono stati piuttosto positivi sia sotto il profilo del miglioramento dei servizi, sia della capacità di investire, sia dell'incremento di efficienza. Gli aumenti tariffari sono stati significativi e non sempre ben digeriti dall'opinione pubblica; va peraltro osservato che analoghi incrementi si sono verificati pressoché ovunque, e nel caso inglese scontavano anche una situazione di partenza fortemente in disequilibrio. Nonostante le indubbie criticità che ancora rimangono e i dubbi circa la sostenibilità a lungo termine, l'opinione della maggioranza degli esperti è che si sia messo in moto un circolo virtuoso".

Ne sono la prova gli elevati standard di servizio: i gestori hanno investito circa 4,7 miliardi di euro nel biennio 2008-2009 (che corrispondono al 17% in più di quelli programmati con l'*Ofwat*) per migliorare il servizio, la qualità dell'acqua, garantire una mi-

Tabella 2

Investimenti nel settore idrico nel periodo 2004-2009

Prezzi in milioni di sterline

	2004-2005	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	Five-year total
water service	1,874	1,833	2,353	2,536	2,339	10,934
sewerage service	2,223	1,942	2,315	2,523	2,375	11,377
Industry total	4,097	3,775	4,667	5,059	4,714	22,312

Fonte: Ofwat

gliore tutela ambientale e ridurre le perdite - attualmente pari al 35% in meno di quelle degli anni Novanta.

Inoltre, nel 2008-2009, l'*Ofwat* ha ricevuto 32 richieste di affidamento (27 in più rispetto al biennio precedente), a dimostrazione di quanto il settore sia attraente per gli investitori privati. È stato proprio l'ingresso dei privati a rappresentare un importante stimolo al miglioramento degli standard di servizio: basti pensare che le *Water Authorities* pubbliche si autoimponevano standard che però rispettavano solo nel 15% dei casi, senza che nessuno si lamentasse. Nel momento in cui il settore fu privatizzato queste irregolarità divennero palesi, ma l'opinione pubblica non fu più disposta ad accettare le stesse inefficienze di cui prima non era a conoscenza. Grazie alla pressione pubblica e a quella del regolatore si arrivò a rispettare gli standard in quasi il 100% dei casi in pochi anni.

Le tabelle 3 e 4 consentono di paragonare alcuni indicatori e il costo del servizio idrico a livello europeo:

Tabella 3

Confronto fra servizi idrici dei maggiori Stati europei

Indicatore	Unità di misura	Germania	Inghilterra-Galles	Francia	Italia
Consumi idropotabili pro capite	(litri / giorno)	126	154(Ofwat)	183(IWA)	286 (Coviri)
Allacciamento alla rete acquedottistica	(% della popolazione)	99	nd	99	99
Perdite della rete acquedottistica	(% del totale)	7,3	19,2	26,4	37*
Allacciamento alla fognatura	(% della popolazione)	95	96	95	84
Allacciamento ai depuratori	(% della popolazione)	93	93	79	73
Trattamento secondario delle acque reflue	(% della popolazione)	5	60	60	49(ISTAT)
Trattamento terziario delle acque reflue	(% della popolazione)	95	39	36	45(ISTAT)
Corsi d'acqua di qualità inferiore a stato buono	(% dei tratti classificati)	38(EEA)	32(EEA)	52(EEA)	63(APAT)

** Dato modificato dall'autore rispetto alla tabella originale. Si fa riferimento al* Rapporto sullo stato dei servizi idrici 2009 *della Conviri.*

Fonte: Onorati, 2007

I dati evidenziano una relazione positiva tra il costo del servizio e la sua qualità, che dimostra come il costo non aumenta dove entrano i privati, ma dove sono assicurati standard migliori. Sono quindi infondati i diffusi timori nei confronti dei "cattivi" privati, mentre bisognerebbe riflettere sul ruolo dei diversi attori del settore: se infatti nessuno

TABELLA 4

Costi dei servizi idrici dei maggiori Stati europei, anno di riferimento 2003

Indicatore	Unità di misura	Germania	Inghilterra-Galles	Francia	Italia
Spesa della popolazione per l'approvigionamento idropotabile	(€ anno pro capite)	82	95	85	59
Costi totali sostenuti per l'approvigionamento idropotabile	(€ anno pro capite)	84	103	90	66
Costi per l'approvigionamento idropotabile con standard tedeschi	(€ anno pro capite)	84	106	106	74
Spesa della popolazione per il collettamento e la depurazione	(€ anno pro capite)	111	93	90	40
Costi totali per il collettamento e la depurazione	(€ anno pro capite)	119	122	109	55
Costi per il collettamento e la depurazione con standard tedeschi	(€ anno pro capite)	119	138	122	85
Costi complessivi per i servizi idrici con standard tedeschi	(€ anno pro capite)	203	244	228	159
Costi complessivi per i servizi idrici con standard tedeschi rispetto al PIL in unità SPA*	(costo / PIL SPA pro capite)	1,88	2,05	2,02	1,49

** Bollettino UE 6-2004 Il prodotto interno lordo (PIL) pro capite nell'Unione allargata* http://europa.eu/bulletin/it/200406/p103028.htm.

Fonte: Onorati, 2007

mette in discussione che il pubblico sia responsabile della fornitura del servizio, è invece opportuno iniziare a pensare alla possibilità di coinvolgere i privati almeno nella gestione, soprattutto quando è necessario fare ingenti investimenti per innovare e rinnovare il settore.

Conclusioni

Le esperienze europee di gestione pubblica o privata – e di passaggio da un modello all'altro – non supportano alcuna conclusione coerente con l'idea che il privato sia un cattivo gestore. Anzi: dove il pubblico sembra funzionare (come in Germania) ciò avviene al prezzo di bollette salate, e al costo (per ora nascosto) di un indebitamento crescente, che nei prossimi anni potrebbe indurre riforme anche radicali. In ogni caso lo stesso modello tedesco sembra sempre più permeabile alla contaminazione con soggetti privati. In Francia non si può parlare di un ripensamento, ma di esperienze puntuali che hanno poco da dire in termini generali. Il Regno Unito, infine, dimostra che, in presenza di una buona regolazione, l'apporto che soggetti privati all'efficienza economica e alla sostenibilità ambientale del sistema idrico può essere notevole. In ogni caso, quello che nessuno dei modelli citati mette in discussione è che tutti i costi del servizio (inclusi i costi di capitale) debbano essere coperti dalla tariffa.

Bibliografia

Anwandter L., Rubino P. (2006), *Rischi,incertezze e conflitti di interesse nel settore idrico italiano: analisi e proposte di riforma*, Materiali Iuval no. 10, Dipartimento per le politiche di sviluppo – Unità di valutazione degli Investimenti Pubblici, www.dps.mef.gov.it/.

Barraqué B., Le Bris C.(2007), *Water sector regulation in France*, CESifo Dice Report, no. 5, 4-12, www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome.

Bauby P. (2009), *The French system of water services*, CIRIEC WP, no. 2009/03, www.ciriec.ulg.ac.be.

Bitetti R. (2010), "Servizi idrici", in Stagnaro C., *Indice delle liberalizzazioni 2010*, IBL Libri, Torino, pp.356.

Cave M. (2009), "Indipendent review of competitionand innovation in water markets: final report", *The Independent Review*, www.defra.gov.uk.

Conviri (2009), *Rapporto sullo stato dei servizi idrici*, www.conviri.it.

El Naboulsi J. C. (2010), *Regulation of local public services in France*, Issaere, www.fondazioneambiente.org.

Massarutto A. (2009), *La regolazione economica dei servizi idrici*, Research Report no. 1, Università di Udine e IEFE – Bocconi, portale.unibocconi.it.

Massarutto A. (2008), *L'acqua. Un dono della natura da gestire con intelligenza*, Il Mulino, Bologna, pp.148.

Massarutto A. (2007), *Liberalization and private sector involvement in the water industry: a review of the economic literature*, Working Paper no. 6, Università Commerciale Luigi Boccono, IEFE – Istituto di Economia e Politica dell'Energia e dell'Ambiente, portale.unibocconi.it.

Moisello A. (2006), *La gestione del sistema idrico francese*, www.fondazioneamga.org/.

Ofwat (2009), *Financial performance and expenditure of the water companies in England and Wales 2008-2009*, www.ofwat.gov.uk/content?id=f79efd3e-ba52-11de-8219-1d0e436c1373.

Onorati G. (2007), *Il futuro dei servizi idrici in Italia: le indicazioni del modello tedesco*, www.gruppo183.org/.

Valiante M. (2009), "Privatization and Environmental Governance", in Breton A., Brosio G., Dalmazzone S. e Garrone G., *Governing the Environment: Salient Institutional Issues*, Edward Elgar, Cheltenham (UK), Northampton (MA).

Istituto Bruno Leoni
idee per il libero mercato

IBL Focus

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

Istituto Bruno Leoni – Via Bossi 1 – 10144 Torino – Italy
Tel.: (+39) 011.070.2087 – Fax: (+39) 011.437.1384 – www.brunoleoni.it – info@brunoleoni.it