

Salva il clima, privatizza l'acqua

Di Lucia Quaglino e Carlo Stagnaro

Il cambiamento climatico potrebbe mettere sotto pressione le risorse naturali, rendendo essenziale l'adozione di strumenti che ne garantiscano un uso efficiente. È questo il senso dello studio "Resource Revolution: Meeting the world's energy, materials, food, and water needs"¹ presentato da McKinsey a Durban, in occasione della diciassettesima conferenza delle parti contraenti il protocollo di Kyoto. Tale lavoro affronta una molteplicità di problemi, legati essenzialmente alle conseguenze della crescita demografica e dello sviluppo economico. Gli autori non prendono le mosse da una visione convenzionalmente malthusiana:² essi riconoscono infatti che, nell'arco del Ventesimo secolo, le forze del mercato sono state in grado di allontanare i "limiti alla crescita"³ che, alcuni decenni fa, molti ritenevano avrebbero vincolato in modo irrimediabile la crescita della popolazione. Tuttavia, i rincari nei costi delle materie prime nell'ultimo decennio vengono giudicati con preoccupazione, se non nel senso di far tornare di attualità una visione pessimistica, quanto meno nel senso di un salto quantitativo nelle dimensioni della sfida che l'umanità deve affrontare. Tale sfida è resa più complessa, sempre secondo Dobbs et al., dal riscaldamento delle temperature globali, che rischia di mettere sotto ulteriore stress alcune risorse naturali quali, tra l'altro, l'acqua e la produzione di beni agricoli. Al tempo stesso, affrontare queste sfide può determinare rilevanti opportunità nella creazione e diffusione di ricchezza e benessere.

In questo Focus non intendiamo entrare nel merito di tutte le tesi contenute nel lavoro McKinsey. Riteniamo tuttavia utile approfondire alcune riflessioni che il documento contiene e che si riferiscono al tema dell'acqua, oggetto di un recente referendum che, nelle intenzioni dei promotori, intendeva negare l'evoluzione del settore verso meccanismi di concorrenza "alla Demsetz".⁴

A livello globale, la domanda di acqua è prevista salire da 4.500 chilometri cubi nel 2010 a 5.000-6.350 chilometri cubi nel 2030, in funzione dei guadagni

1 Richard Dobbs, Jeremy Oppenheim, Fraser Thompson, Marcel Brinkman e Marc Zornes, "Resource Revolution: Meeting the world's energy, materials, food, and water needs", McKinsey & Company, Novembre 2011, http://www.mckinsey.com/Insights/MGI/Research/NaturalResources/Resource_revolution.

2 Sul tema, e sugli errori sottostanti, si veda Julian L. Simon, *The Ultimate Resource 2*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

3 Behrens William W. III, Meadows Dennis L., Meadows Donella H., Randers J., *The Limits to growth: A report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*.

4 Lucia Quaglino, Serena Sileoni e Carlo Stagnaro, "Proposte di riforma della gestione dei servizi idrici", *Gazzetta Ambiente*, di prossima pubblicazione.

Carlo Stagnaro è Direttore Ricerche e Studi dell'Istituto Bruno Leoni

Lucia Quaglino è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni

di produttività che sarà possibile realizzare. A differenza di altre risorse, quali le risorse minerarie, quello dell'acqua è un mercato territorialmente definito: per ragioni di costi, essa non può "spostarsi" oltre certe distanze. Questo significa che gli impatti delle inefficienze nell'impiego della risorsa restano confinati a livello locale. O, per dirla altrimenti, significa che lo "spreco" della risorsa in una regione non ha alcuna correlazione con la sua "indisponibilità" in un'altra.

Da tanti punti di vista, questa è una consapevolezza consolante, in quanto alleggerisce il "senso di colpa" di coloro che vengono accusati di fare un uso inefficiente dell'acqua. Contemporaneamente, però, non autorizza a compiere scelte che determinano uno spreco deliberato, quanto meno nel senso che se questo spreco implica un impiego inadeguato dei fattori di produzione, o si traduce in extracosti che vengono caricati sulla collettività attraverso la leva fiscale, o ancora implica effetti perversi dal punto di vista redistributivo, allora è comunque doveroso intervenire per risolvere i problemi. A tal fine,, McKinsey raccomanda una serie di *policy*, che vanno dal rafforzamento dei segnali di prezzo all'adozione di strumenti per affrontare, laddove presenti, i cosiddetti "fallimenti del mercato". Nel caso dell'acqua, in verità, sarebbe più opportuno parlare di fallimenti della regolamentazione, visto che, ovunque nel mondo e senza dubbio in Italia, il settore è del tutto sottratto a reali dinamiche competitive ed è soggetto a un pesante interventismo, sia dal punto di vista normativo o regolatorio, sia da quello della presenza diretta del settore pubblico attraverso società controllate o strumentali.

Il caso italiano

Il documento McKinsey si concentra, in particolare, sulle perdite di acqua dalle reti idriche, un problema enorme sia nel mondo industrializzato, sia nel mondo in via di sviluppo. Si legge nello studio: "il principale vincolo alla riabilitazione di queste reti e alla sostituzione dei tubi è la mancanza di consapevolezza, da parte delle *utilities*, sui benefici della riduzione delle perdite. In alcuni casi, non c'è abbastanza pressione perché le *utilities* cerchino la profittabilità, e di conseguenza queste compagnie fanno sforzi limitati per assicurarsi i finanziamenti necessari a individuare e riparare le perdite. Il supporto finanziario incondizionato da parte dei governi o i sussidi a livello urbano determinano l'assenza di incentivi per i gestori del servizio a migliorare le loro pratiche di misura, fatturazione e riscossione... Gli operatori urbani sono anche avversi all'eseguire investimenti capitali sufficienti e in tempo, che significa che le infrastrutture diventano obsolete. Anche specifiche troppo minuziose nei processi di gara possono portare a performance deludenti".

Queste parole non si riferiscono direttamente all'Italia, ma potrebbero tranquillamente essere pensate per il nostro paese. In particolare, dalla descrizione McKinsey emerge come l'Italia abbia un sistema idrico del tutto inadeguato, sia per lo stato di deterioramento dello stock di capitale fisso (misurato indirettamente dal livello delle perdite, stimate al 37 per cento dell'acqua captata⁵, che rappresenta un costo per la collettività di oltre 2,5 miliardi),⁶ sia per il volume insufficiente degli investimenti, sia per i prezzi generalmente troppo bassi e insufficienti a garantire la piena copertura dei costi sia

5 Si trovano in una situazione analoga anche le reti fognarie mentre, per quanto riguarda il servizio di depurazione dei reflui, in diversi contesti non è neppure disponibile. La situazione è molto diversa negli altri paesi europei dove la media delle perdite è compresa tra un minimo del 15% e un massimo del 20%.

6 Conviri (2009), *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici*, www.conviri.it.

operativi sia di investimento. Questo è un problema ben noto, sebbene nella recente discussione sul referendum di giugno esso sia rimasto sostanzialmente in ombra.⁷

Tuttavia, è essenziale tornare ad affrontare il tema, proprio perché la consultazione popolare, pur ponendo un enorme problema politico e di percezione da parte dell'opinione pubblica, certo non ha favorito il raggiungimento di soluzioni. Infatti, le richieste dei referendari – l'affidamento diretto del servizio idrico a soggetti di diritto pubblico e il finanziamento degli investimenti a carico della fiscalità generale – avrebbero la probabile conseguenza di aggravare, anziché risolvere, le criticità osservate.

La gara invece, in un settore inevitabilmente monopolistico come quello idrico, potrebbe portare a soluzioni più efficienti dal momento che rappresenta probabilmente il miglior strumento pro-concorrenziale: sia perché riduce le rendite di monopolio tipiche delle concessioni affidate senza procedura a evidenza pubblica e per periodi molto lunghi, sia perché limita il conflitto di interessi⁸ derivante dal fatto che i soggetti in gioco – impresa regolata, regolatore e legislatore – tendono a coincidere. È ovvio che non ci può illudere che esse rappresentino una panacea per tutti i mali: esiste infatti il rischio che l'impresa privata si appropri delle "quasi-rendite" - flussi di cassa in eccesso rispetto ai costi operativi e di investimento, che servono a ricostituire il valore del capitale iniziale investito. Inoltre il settore idrico è caratterizzato dal lungo ciclo di vita degli investimenti, che implica a sua volta un rapporto regolatorio di lungo periodo tra le due parti: questo potrebbe portare a situazioni in cui l'interesse del concedente si allinea con quello del concessionario. Si tratta dell'"effetto cattura", che potrebbe disincentivare il concedente a rompere il rapporto e/o bandire la nuova concessione nella prospettiva di allocare il servizio a nuovi operatori. Per ridurre al minimo tali pericoli, è necessario quindi che esista un'autorità di regolazione il più possibile indipendente, anche per evitare che le gare si trasformino in meri "concorsi di bellezza", ossia che si basino su criteri soggettivi piuttosto che oggettivi, dove il gestore in carica ha un tale vantaggio che per i concorrenti sarebbe impossibile sostituirlo, riducendo quindi gli incentivi a competere. Per ciò è assolutamente necessaria un'autorità che sappia informare e controllare adeguatamente i contendenti. La sua indipendenza garantirebbe poi sia che siano fissati correttamente gli standard su cui si basa la gara, sia che le regole non cambino con il mutare di indirizzo politico dipendente dall'alternarsi delle maggioranze e, soprattutto, ridurrebbe il rischio di favorire scelte e investimenti più necessari a raccogliere voti (quali le tariffe inferiori ai costi) che a garantire un miglioramento qualitativo del servizio.

L'Ocse, nel rapporto "Water governance in Oecd Countries",⁹ sottolinea come in Italia uno dei maggiori ostacoli alla coerenza politica sia la confusione e l'incertezza regolatoria nel definire ruoli, responsabilità e priorità a livello nazionale, a cui si aggiunge la mancanza di impegno politico a livello centrale e locale. Lo stesso numero di attori coinvolti nella gestione del settore (6), sebbene non sia a livelli patologici come in Nuova Zelanda (14) o in Cile (15), rende più complesso coordinare e implementare le politiche idriche: il che si traduce in leggi promulgate e mai attuate, cancellate e riproposte,

7 De Vincenti C., Vigneri A. (2006), *Le virtù della concorrenza: regolamentazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, Il Mulino, Bologna, pp.436; Massarutto A. (2008), *L'acqua. Un dono della natura da gestire con intelligenza*, Il Mulino, Bologna, pp.148; Massarutto A. (2011), *Privati dell'acqua. Tra bene comune e mercato*, Il Mulino, Bologna, pp.256; Segerfeldt F. (2011), *Acqua in vendita. Come non spreca le risorse idriche*, IBL Libri, Torino, pp, 173.

8 Il rapporto Oecd "Water governance in Oecd Countries" indica come uno dei maggiori ostacoli alla coordinazione delle politiche idriche a livello centrale proprio l'interferenza delle lobbies.

9 Oecd (2011), *Water governance in Oecd countries. A multi-level approach*, Oecd Studies on Water, OECD Publishing.

determinando un clima di incertezza politica, mancanza di credibilità e opacità informativa totale, come dimostra la carenza di dati sul settore, che è stata determinante e ben sfruttata anche nel causare l'enorme confusione informativa in tempi referendari. Il fatto che i ritardi nell'implementare la legislazione nazionale e comunitaria a livello locale dipenderebbero proprio dalla mancanza di regole competitive nella gestione del servizio idrico, conferma ulteriormente la necessità di preferire le procedure ad evidenza pubblica agli affidamenti diretti.

Oltre che contro le gare, i referendari hanno implicitamente chiesto un voto per il finanziamento del servizio idrico tramite la fiscalità generale, dal momento che eliminando il tasso di remunerazione del 7 per cento sul capitale investito non si permette ai gestori di recuperare integralmente i costi attraverso le tariffe, disincentivando gli investimenti, seppur necessari per intervenire sul ritardo infrastrutturale che caratterizza il settore. Oltre che per ridurre le perdite idriche, servono infatti ulteriori investimenti anche per recuperare e rinnovare le infrastrutture già esistenti (interventi di manutenzione straordinaria in opere esistenti) e per ampliare e completare il sistema infrastrutturale presente ma incompleto (interventi in opere nuove). Basti pensare che, sebbene quasi tutta la popolazione sia connessa a un sistema di approvvigionamento (con l'eccezione di pochi centri isolati), in realtà la rete esistente non è ancora in grado di soddisfare interamente la domanda e ancora oggi si registrano sospensioni del servizio, soprattutto nel Meridione, che interessano anche più stagioni e sono quindi strutturali. Molto più grave è la situazione delle reti fognarie e dei sistemi di depurazione dei reflui.

Per soddisfare queste esigenze si stima serviranno nei prossimi 30 anni circa 64 miliardi di euro ma, mentre la spesa dello Stato in tale settore oggi invece si è quasi annullata¹⁰. Questo allontana molto il nostro paese dagli standard degli altri paesi europei: mentre in Italia gli investimenti corrispondono a una spesa annua pari a circa lo 0,15 per cento del Pil, nei paesi ad alto reddito si stima un valore di spesa annua rispetto al Pil dello 0,35 – 1,20 per cento, in quelli a medio reddito dello 0,54 – 2,60 per cento e in quelli a basso reddito dello 0,70 – 6,30 per cento.¹¹

Un problema altrettanto grave è rappresentato dal fatto che molto spesso i piani di spesa non vengono rispettati: l'indagine Conviri del 2009 su 54 Ato mostra che sono stati realizzati solo poco più di 3 miliardi (circa il 56 per cento) dei circa 6 miliardi di euro di investimenti previsti nei primi anni. Non sono state realizzate soprattutto le opere che sarebbero dovute essere finanziate attraverso i fondi pubblici. A dispetto di ciò, il trend mostra un continuo aumento della componente pubblica nelle fonti di finanziamento, attraverso sussidi o conferimenti di capitale proprio, determinando un ulteriore allontanamento dal principio della piena copertura dei costi attraverso le tariffe. Queste ultime oggi coprono solo il 30 per cento del costo totale, non rendendo possibile in molti casi l'equilibrio economico e finanziario dell'azienda. Le tariffe idriche, infatti, sono molto basse, soprattutto rispetto gli altri Paesi europei: la tariffa media nel Paese è di 1,1 euro/m³; in Inghilterra è di 2,7 euro/m³, mentre in Francia 3,1 euro/m³. La spesa per acqua rappresenta solo l'1,4 per cento del reddito disponibile, molto lontano dal 7,9 per cento della Polonia, ma anche dal 2,2 per cento di Spagna e Francia.¹² Secondo

10 Anea, *Utilitatis* (2009, 2010), *Blue book. I dati sul Servizio Idrico Integrato in Italia*; Confservizi (2010), *I servizi pubblici locali, gli investimenti, la politica industriale. Presupposti economici, normativi e regolatori per una politica di sviluppo*, www.old.confservizi.net; Conviri (2009), *Rapporto sullo stato dei servizi idrici*, www.conviri.it; Conviri (2009), *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici*, www.conviri.it.

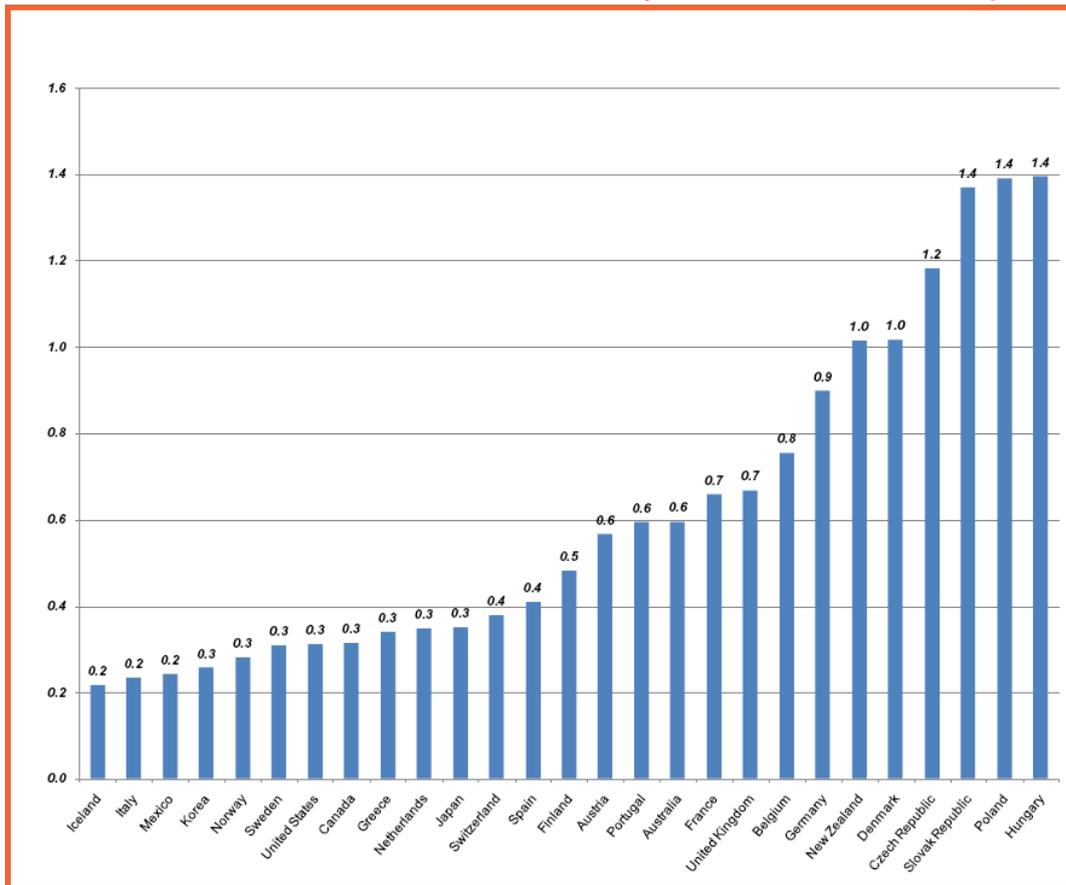
11 Conviri (2007), *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici*, www.conviri.it

12 Oecd (2009), *Water. The right price can encourage efficiency and investment*, Pubblicazioni e Documenti Oecd, www.oecd.org

il *Blue Book 2010* la spesa media per il sistema idrico integrato sostenuta dalle famiglie sulla base dell'articolazione tariffaria corrisponde a 21,9 euro/mese: se si considera che lo stesso nucleo familiare potrebbe spendere circa 26 euro/mese per i tabacchi, si capisce subito quanto siano basse le tariffe.

FIGURA 1

Prezzo medio come quota del reddito medio netto disponibile



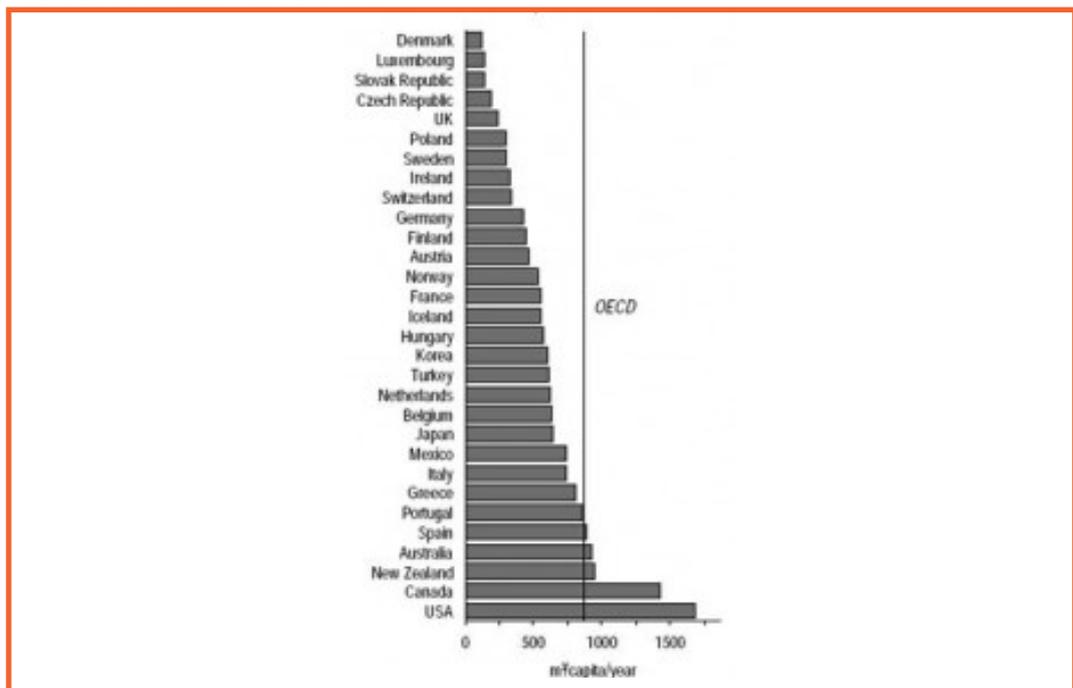
Fonte: Oecd (2009), *Managing Water for All. An Oecd perspective on pricing and financing. Key messages for policy makers*, <http://www.oecd.org/dataoecd/53/34/42350563.pdf>

Basse tariffe sono di fatto più legate a scelte politiche più che di efficientza, dal momento che non consentono di finanziare gli investimenti necessari, con conseguenti peggioramenti qualitativi e di affidabilità del servizio, oltre a causare elevati consumi e alte perdite: oggi l'Italia è la prima in Europa per il consumo d'acqua e la terza nel mondo (dopo gli Stati Uniti e Canada), con 1.200 m³ l'anno pro-capite, che corrispondono a circa 250 litri al giorno (quasi il doppio dei tedeschi), mentre la media europea è di 165.¹³ Invece l'esempio della Germania, dove le tariffe sono molto più alte delle nostre, mostra che prezzi maggiori consentono di ridurre le perdite, che sono appena del 7 per cento, rendendo possibili gli investimenti necessari. Fissare basse tariffe non significa però non pagare affatto, ma solo non pagare direttamente: i costi non coperti sono infatti scaricati comunque, direttamente o indirettamente, sul bilancio pubblico, con conseguente creazione di debito. In altre parole, ciò che non si paga oggi con le tariffe, sarà pagato domani con prezzi più alti o attraverso il sistema fiscale, oggi e domani. Quella

13 www.greencrossitalia.it

parte del “conto” che non è coperta neppure dalla fiscalità, si ripresenta sotto forma di stress ambientale: perdite idriche o inquinamento non abbattuto. Senza contare che i prezzi sono spesso sussidiati attraverso le tasse, che sono però pagate da individui e cittadini che non sempre sono stati anche i beneficiari dei servizi forniti, allontanandosi dal principio del “consumatore paga” e causando così una duplice distorsione: i sussidi vanno a distorcere i segnali dei prezzi, annullandone quindi gli effetti benefici in termini di miglior allocazione e tutela ambientale della risorsa. I mancati investimenti in infrastrutture idriche causano un peggioramento della qualità e continuità del servizio, di cui subiranno le conseguenze soprattutto i più poveri e le generazioni future, cui spetterà di pagare un prezzo altissimo per bilanciare gli investimenti che oggi non vengono effettuati e per compensare la perdita idrica qualitativa e quantitativa di una simile politica tariffaria. Quando invece non si rispetta il principio del “chi usa paga”, secondo cui i consumatori devono pagare in base al volume di acqua consumato, si riducono gli incentivi a limitare i consumi – come mostra la tabella seguente - dato che i consumatori non sanno per cosa e quanto stanno pagando.

FIGURA 2

Intensità d'uso delle risorse idriche

Fonte: Oecd (2008), *Key environmental indicators*, Oecd Environmental Directorate, Paris, France

Privatizzare per risolvere?

Questo riporta al punto di partenza: ossia che, per risolvere i problemi che affliggono il nostro settore idrico, è essenziale ricostituire un set di incentivi che spingano l'impiego di un volume adeguato di risorse nel modo migliore. Tale obiettivo richiede quattro passi. Primo: garantire la piena copertura dei costi (inclusi quelli di investimento) attraverso la tariffa. Questo sia per la maggior semplicità nel reperire le risorse e nel minor rischio di tale opzione rispetto a quella del finanziamento pubblico (e dunque nel presumibile minore costo dei capitali), sia per ragioni di equità distributiva (“chi consuma paga”). Secondo: affidare la gestione del servizio tramite gare, come richiesto dal diritto comunitario, allo scopo di rimuovere, per quanto possibile e nella misura in

cui possibile, le asimmetrie informative, con la conseguenza di contenere l'estrazione di rendite monopolistiche. I risultati della gara dovrebbero anche fare da *driver* rispetto alle scelte di regolazione tariffaria. Terzo: garantire una governance credibile, capace di fornire informazioni chiare che consentano ai cittadini la piena comprensione delle politiche idriche sulla base di criteri il più possibile oggettivi, anziché politici e ideologici.¹⁴ Quarto: privatizzare tutti i soggetti coinvolti nel business. La privatizzazione è necessaria sia per depoliticizzare la gestione del servizio idrico, sia per allineare gli incentivi delle società nel senso dell'efficienza produttiva e organizzativa. Su questo effetto, peraltro, la letteratura sembra essere concorde, alla luce delle esperienze di privatizzazione anche in altri settori: per esempio, esiste consenso sul fatto che (a) le imprese privatizzate diventano più efficienti, (b) le privatizzazioni tendono a favorire lo sviluppo dei mercati finanziari, e (c) le privatizzazioni tendono a essere associate con la modernizzazione delle strutture di governo societario, anche al di là delle specifiche imprese cedute dallo Stato.¹⁵

Occorre riconoscere apertamente che tale percorso sarebbe in sostanziale contraddizione col risultato del referendum. La domanda rilevante, qui, è se un pronunciamento del genere – avvenuto in un contesto di instabilità politica e di evidente grande disinformazione pubblica – possa prevalere, e fino a che punto, sull'esigenza oggettiva di arginare il deterioramento di un sistema così importante per la convivenza civile come quello idrico. Questa è una domanda politica, non tecnica, ma deve fare i conti col dilemma che il referendum pone al paese: se gli italiani credono sia importante ridurre le perdite e adeguare la qualità del servizio (inclusi i servizi di fognatura e depurazione dei reflui), allora devono ammettere di aver dato la risposta sbagliata a una domanda mal posta.

14 A tal fine, potrebbe rappresentare un primo passo l'affidamento della regolazione del settore idrico all'Autorità dell'Energia elettrica e del gas. Si veda Lucia Quaglino, "Manovra Monti: punto di svolta per il settore idrico?", www.Chicago-blog.it, 5 dicembre 2011.

15 Megginson W.L., Netter J.M. (2001), "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", *Journal of Economic Literature*, vol.34, no.2, pp.321-389.

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.