

La privatizzazione dei servizi idrici: sia mito che realtà

di Giulio Citroni

Sommario

1. Le dimensioni della privatizzazione. – 2. Privatizzare il settore idrico italiano. – 3. La dimensione del finanziamento. – 4. La dimensione della fornitura. – 5. La dimensione della responsabilità. – 6. La dimensione del decision making. – 7. La privatizzazione come sottoprodotto della politica locale..

A partire dalla legge Galli del 1994, novantuno Ambiti territoriali ottimali sono stati costituiti come unità di riferimento della gestione integrata del servizio idrico. Entro i confini di questi ambiti, il margine di autonomia delle amministrazioni comunali è ampio, e investe molteplici dimensioni dell'attuazione della Galli: *in primis*, la stessa costituzione delle autorità⁽¹⁾. Una volta associati in Autorità, i comuni hanno tra i loro compiti fondamentali quello di definire le caratteristiche del modello di erogazione del servizio: la forma di affidamento, i contenuti del contratto di servizio, gli elementi essenziali della conformazione dell'ente gestore e dello sviluppo industriale che esso sarà tenuto a seguire.

Le scelte demandate agli enti locali sono quindi molte e decisive, e hanno in ultima analisi la capacità di definire gli esiti effettivi della politica di riforma del settore idrico. Una politica che – rispondendo a una molteplicità di obiettivi⁽²⁾ – ha predisposto un modello formale di gestione industrializzata dei ser-

(1) L'art. 19 della legge 36/1994 prevede poteri sostitutivi esercitabili da parte del Presidente del Consiglio nei confronti delle Regioni che non individuino gli ambiti entro un certo termine; una volta delimitati gli ambiti, però, ulteriori poteri sostitutivi potranno essere esercitati dalle regioni nei confronti dei comuni inadempienti solo "qualora siano accertate gravi irregolarità, inadempienze ed in qualsiasi altro caso in cui la gestione del servizio idrico non possa essere proseguita".

(2) G. CITRONI, A. LIPPI, in questo stesso volume.

vizi idrici assolutamente limpido da un punto di vista tecnico, ma intersecato da una serie di altre normative e spinte politiche che ne hanno fatto, dapprima, una politica nazionale sostanzialmente “privatizzante”, poi – all’atto pratico – una politica istituzionale nelle mani degli amministratori locali.

La trattazione che segue mira a definire gli elementi costitutivi di questa evoluzione della *policy*: in primo luogo definisce il concetto di privatizzazione, e analizza come questo possa essere efficacemente utilizzato superando il mero aspetto formale della proprietà degli *asset* di impresa; in secondo luogo applica tale definizione “sostanziale” del concetto di privatizzazione alla descrizione dell’impianto normativo scaturito dall’intersezione della legge Galli con gli altri processi di riforma in atto nel governo locale negli anni Novanta; in terzo luogo, riporta evidenze e ricostruzioni che descrivono come l’impianto privatizzante delle norme descritte abbia in realtà preso strade assai diverse dal previsto nel momento dell’attuazione, e come sindaci e amministratori locali e regionali abbiano impresso una loro lettura del fenomeno di riforma.

1. *Le dimensioni della privatizzazione*

Nel dibattito pubblico come nella letteratura scientifica il termine privatizzazione è utilizzato per descrivere molteplici fenomeni, che vanno dall’introduzione di meccanismi competitivi nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni alla cessione delle partecipazioni di imprese industriali di proprietà pubblica.

L’uso più consolidato del termine è quello che fa riferimento alla cessione di partecipazioni azionarie dello Stato, che siano o meno accompagnate da liberalizzazioni del settore in cui operano le imprese oggetto di dismissione. Si tende cioè, in particolare nel dibattito economico, a porre l’accento sulla proprietà delle azioni in capo a soggetti pubblici o privati: così, l’OECD definisce la privatizzazione come “*the full or partial transfer of*

ownership of public assets to the private sector"⁽³⁾, mentre il Ministero dell'economia italiano parla di "dismissione delle partecipazioni in società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato"⁽⁴⁾. Anche in ambito accademico la definizione degli economisti sottolinea l'aspetto proprietario⁽⁵⁾, mentre i *distinguo* di autorevoli giuristi tra privatizzazioni e pseudo-privatizzazioni⁽⁶⁾, o tra privatizzazioni sostanziali e privatizzazioni formali⁽⁷⁾ sottolineano come il passaggio dal diritto pubblico al diritto privato sia un elemento definitorio tutto sommato secondario rispetto al mutamento nella natura del soggetto proprietario che costituisce privatizzazione *tout court* o privatizzazione "vera e propria".

Date queste premesse di definizione ristretta del termine, sia l'economia che le scienze giuridiche tendono a rivolgere lo sguardo *oltre* la privatizzazione, e a cercare in altri fenomeni la radice dei mutamenti che intendono spiegare: l'aumento dell'efficienza dei mercati sarà allora dato dalla liberalizzazione più che dalla privatizzazione in sé⁽⁸⁾; il raggiungimento e il bilanciamento di principi di eguaglianza, libertà d'impresa e utilità generale sarà dato dalla regolazione dei comportamenti delle imprese, in ambiti di diritto pubblico, privato, o "privato spe-

(3) OECD, *Recent Trends in Privatization: 1995*, Rapporto del OECD Advisory Group on Privatisation, 12 febbraio 1996.

(4) Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento del tesoro, *La Relazione sulle Privatizzazioni: Relazione al Parlamento sulle operazioni di cessione delle partecipazioni in società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato*, Roma, luglio 2004.

(5) M.E. BEESLEY, *Privatization, Regulation and Deregulation*, Routledge, Londra, 1997: "Privatization is usually used to mean the formation of a Companies Act company and the subsequent sale of at least 50 per cent of the shares to private shareholders" (p. 26); analogamente, v. anche S. MARTIN, D. PARKER, *The Impact of Privatisation: Ownership and corporate performance in the UK*, Routledge, Londra, 1997; per l'Italia, R. PRODI, *Un modello strategico per le privatizzazioni*, in *Il Mulino* n. 343, 5/1992, pp. 851-861.

(6) S. CASSESE, *Italy: Privatizations Announced, Semi-Privatizations, and Pseudo-Privatizations*, in V. WRIGHT (a cura di), *Privatization in Western Europe*, Pinter, Londra, 1994, pp. 122-137.

(7) M. CAMMELLI, A. ZIROLDI, *Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale*, Maggioli, Rimini, 1997; pp. 20 ss.

(8) S. MARTIN, D. PARKER, *op. cit.*; G. HODGE, *Privatization: An International Review of Performance*, Westview, Boulder Colorado, 2000.

ziale” che sia ⁽⁹⁾. Il regime proprietario non determina di per sé esiti decisivi per queste discipline, e se dalla privatizzazione ci si aspettava qualcosa di nuovo e positivo, qualche mutamento anche radicale del sistema economico e politico, i frequenti “paradossi” di una sostanziale ri-pubblicizzazione e ri-regolazione ⁽¹⁰⁾ lasciano in bocca il gusto gattopardesco di un ritorno al passato e di un sostanziale fallimento delle *policy* intraprese.

Per l’analisi politologica, il portare lo sguardo *oltre* il mutamento degli assetti proprietari costituisce invece una strada a tutt’oggi non molto battuta. Ma per due motivi essa è interessante e necessaria.

“Innanzitutto per individuare il significato che hanno i provvedimenti di privatizzazione per i soggetti politici che sostengono e decidono i provvedimenti stessi, e anche per i cittadini-elettori che esprimono consenso verso questi soggetti [...]. E poi per cogliere il rilievo istituzionale di questi cambiamenti: sono qui in gioco ben di più degli assetti proprietari delle imprese *ex-pubbliche*, sono coinvolti gli interi apparati istituzionali delle società del capitalismo avanzato” ⁽¹¹⁾.

Andare in questa direzione implica una ridefinizione del termine privatizzazione, che a nostro avviso permetterà di risolvere l’*impasse* in cui si trova attualmente chi definendo la privatizzazione come semplice passaggio di proprietà si trova oggi spiazzato nel vedere che tutte le implicazioni che erano invece, fin dall’inizio, implicite nel termine (flessibilità, depolitizzazione, autonomia) non hanno dato i risultati sperati. Forse maggiore chiarezza analitica si può avere arricchendo *ex ante* il concetto di privatizzazione senza creare tensioni perico-

(9) Cfr. la descrizione dell’incrociarsi di dimensioni regolative e giurisdizionali in M. CAMMELLI, *Pubblica amministrazione e Privatizzazioni: Un primo bilancio*, in M. CAMMELLI, G. SCIULLO (a cura di), *Pubblica amministrazione e privatizzazioni dopo gli anni '90: un primo bilancio*, Maggioli, Rimini, 2004, pp. 13-21.

(10) V. WRIGHT, *Industrial Privatization In Western Europe: Pressures. Problems and Paradoxes*, in V. WRIGHT (a cura di), *Privatization in Western Europe*, Pinter, London, 1994, pp. 1-43; per il caso dei servizi locali in Italia, v. in particolare A. VIGNERI, *Il controllo del comune sui servizi pubblici locali*, in *Amministrare*, n. 3/2003, pp. 407-414.

(11) G.P. CELLA, *Le tre forme dello scambio: reciprocità, politica, mercato a partire da Karl Polanyi*, Il Mulino, Bologna 1997, p. 174.

lose tra una definizione eccessivamente ristretta e delle aspettative eccessivamente ampie.

L'accento sull'elemento proprietario nell'uso del termine, in effetti, non è del tutto condiviso al di là dell'Atlantico, mentre in Gran Bretagna è messo in discussione soprattutto da parte della scienza politica. Negli Stati Uniti, quello che negli anni '90 si è chiamato privatizzazione è stato un processo che non poteva riguardare prevalentemente dismissioni industriali statali – dato che queste non erano in partenza diffuse come in Europa – bensì come ogni “azione di riduzione del ruolo del governo o di accrescimento del ruolo del settore privato, in una attività o nella proprietà di un patrimonio” ⁽¹²⁾. Le discipline economiche ed amministrative si sono allora cimentate in elencazioni anche sterminate di strumenti organizzativi e di *policy* che costituiscono privatizzazione ⁽¹³⁾: dalla introduzione di tariffe, all'affidamento di servizi in concessione, al semplice ritiro delle amministrazioni statali da un settore di intervento, alla più familiare vendita di partecipazioni in imprese industriali. È all'interno di questa concezione ampia di privatizzazione che si instaura un dibattito essenzialmente anglosassone sulle dimensioni lungo le quali si sviluppa la privatizzazione: si propongono allora distinzioni tra privatizzazione della proprietà e della fornitura ⁽¹⁴⁾, della fornitura e del finanziamento ⁽¹⁵⁾, ovvero, in maniera più articolata, tra la privatizzazione di finanziamento, fornitura, responsabilità e decisione ⁽¹⁶⁾.

Quest'ultima distinzione in quattro dimensioni, che adotteremo nel prosieguo, parte da una definizione ampia di privatizzazione come “*il trasferimento, integrale o parziale, di una fun-*

(12) P. STARR, *The Meaning of Privatization*, in S.B. KAMERMANN, A.J. KAHN (a cura di), *Privatization and the Welfare State*, Princeton University Press, Princeton N.J., 1989, pp. 15-48.

(13) V. la ricostruzione di G. HODGE, *op. cit.*, p. 14 ss.

(14) T. KOLDERIE, *The Two Different Concepts of Privatization*, in *Public Administration Review*, 46 (1986), pp. 285-291.

(15) J.D. DONAHUE, *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*, Basic Books, New York, 1989.

(16) H. FEIGENBAUM, J. HENIG, C. HAMNETT, *Shrinking the State: The Political Underpinnings of Privatization*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

zione dal settore pubblico al settore privato" ⁽¹⁷⁾, e dalla distinzione di quattro dimensioni lungo le quali questo trasferimento (*shifting*) può avere luogo:

- dimensione del finanziamento: da un sistema sostanzialmente dipendente dalla fiscalità generale sia per la gestione del servizio che per l'investimento, si tende a passare a meccanismi tariffari che trasferiscono sull'utenza individuale il finanziamento complessivo del servizio e degli investimenti;
- dimensione della fornitura (*delivery*): il servizio a famiglie e imprese, e l'insieme delle attività connesse, viene trasferito dai pubblici impiegati a imprese private;
- dimensione della responsabilità: utenti e imprese di fornitura vengono responsabilizzati nelle loro scelte, che non ricadono più sotto la responsabilità e la tutela pubblica o collettiva, ma dipendono dall'autonomia e dalle "fortune" degli individui;
- dimensione del *decision making*: un numero sempre maggiore di decisioni ricadono sull'individuo e sull'impresa, abbandonando le arene pubbliche.

L'interesse che questo tipo di definizione ha per un approccio politologico è dato dalla possibilità che offre di individuare una serie di fenomeni, certo connessi tra di loro ma analiticamente distinti, in virtù dei quali diversi aspetti dell'intervento pubblico, della risoluzione dei conflitti sociali, della risposta ai bisogni individuali e collettivi vengono trasferiti dall'arena politica verso un contesto contrattualizzato, individualizzato, depoliticizzato: in una parola, dunque, privatizzato. In ciascuna delle dimensioni individuate da Feigenbaum *et al.*, per quanto implicitamente, i due estremi tendono a coincidere con le forme di regolazione politico-redistributiva, da una parte, e di mercato, dall'altra, del modello polanyiano delle forme di allocazione:¹⁸ permettendoci così di individuare le conseguenze in termini politici e di interazione sociale di un fenomeno che *a partire da* l'inserimento di meccanismi o attori privati nella produzione e fornitura di beni e servizi contribuisce a mutare il rap-

(17) *Ibid.*

(18) Cfr. G.P. CELLA, *op. cit.*, e in particolare il capitolo 4 (*Il caso delle privatizzazioni*, pp. 171-208).

porto tra attori sociali e politici.

La ricchezza del modello a quattro dimensioni è di particolare utilità nell'analisi della trasformazione dei settori di servizio pubblico, rispetto a quanto già non lo sia nell'analisi dei settori di produzione industriale: nel servizio pubblico infatti è più probabile che le varie dimensioni procedano a velocità diverse, o addirittura in direzioni opposte. Nel settore dei servizi pubblici, la politica di privatizzazione affronta sistemi di interesse e di consenso talmente complessi da far esplodere in maniera evidentissima, come vedremo, i “paradossi della privatizzazione”.

2. Privatizzare il settore idrico italiano

Per quanto riguarda il finanziamento del servizio idrico integrato, la legge adotta il criterio della *full cost recovery*, inteso a coprire tutti i costi tramite la tariffa che il cittadino paga direttamente nelle mani del gestore concessionario. La legge prescrive a questo fine l'installazione generalizzata di contatori individuali. Con l'unica eccezione delle grandi reti di trasporto d'acqua, di particolare rilevanza nelle regioni meridionali, ogni attività di gestione e di investimento svolta dal gestore del servizio idrico per la manutenzione e per lo sviluppo delle reti è coperta dalla tariffa, ivi compresa la copertura dei debiti che i precedenti gestori abbiano assunto per impianti e opere idriche, ed ogni costo finanziario e di remunerazione del capitale investito; saranno inoltre inclusi nella tariffa gli investimenti in futuri impianti di fognatura e depurazione laddove questi non siano ancora esistenti o funzionanti ⁽¹⁹⁾. Si tratta del modello che sei anni più tardi è entrato nella direttiva quadro UE 2000/60 sulle acque, la quale peraltro, con l'introduzione del principio “chi inquina paga”, aggiunge riferimento esplicito ai costi ambientali – che nella legge italiana sono impliciti e indistinti nella copertura tramite tariffa delle spese che il gestore deve sostenere per adeguarsi alle normative ambientali. Allo stesso tem-

(19) Art. 14 della legge Galli 36/1994.

po, la direttiva quadro allarga l'applicazione del principio di *full cost recovery* a tutti gli impieghi diretti e indiretti della risorsa idrica, inclusi quelli industriali, agricoli e ricreativi, integrando la difesa della risorsa, lo sviluppo delle infrastrutture e la protezione ambientale in una simile logica economica individualizzante e di complessivo disimpegno della finanza pubblica.

Per quanto riguarda la dimensione di fornitura, il passaggio di consegne al settore privato, o a una forma comunque estranea all'arena politico-rappresentativa e alla regolazione redistributiva, è uno dei punti-cardine della riforma.

“Come noto – scrive il Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche ⁽²⁰⁾ – la legge 5 gennaio 1994, n. 36 “Disposizioni in materia di risorse idriche” ha lo scopo di riorganizzare il sistema dei servizi idrici in Italia, stabilendo una netta separazione di ruoli tra l'attività di indirizzo e controllo e quella più propriamente gestionale”. Alla base stessa della legge Galli c'è l'intenzione programmatica di far uscire la fornitura del servizio dall'alveo della politica e della valutazione politico-redistributiva in cui era stata fino ad allora. In aggiunta al riconoscimento della personalità giuridica dell'azienda, già avvenuta con la legge 142 del 1990, l'evoluzione normativa della stessa 142 e il varo della Galli portano a quello che sulla carta dovrebbe essere il passaggio da un rapporto collaborativo-fiduciario tra decisore politico e gestore aziendale a un rapporto marcatamente contrattuale e antagonistico ⁽²¹⁾, in cui l'Autorità di ambito costituisce una sorta di agenzia di rappresentanza degli interessi pubblici come parte di un contratto di convenzione in cui il fornitore ha obiettivi e criteri d'azione tipici del settore privato, quali *in primis* la massimizzazione del profitto.

Va notato peraltro che il passaggio di consegne al gestore

(20) Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici, Anno 2003*, Roma, luglio 2004, p. 13.

(21) A. MASSARUTTO, *I servizi pubblici tra sviluppo locale, regionalismo e liberalizzazione*, in R. GRANDINETTI, A. MASSARUTTO (a cura di), *Servizi pubblici e politiche territoriali*, Franco Angeli, Milano 2003.

concessionario è radicale – addirittura la legge ⁽²²⁾ parla di conferimento della *titolarità* del servizio alla società di gestione. Si prevede il trasferimento alla nuova società dei dipendenti delle precedenti gestioni pubbliche e private, e di ogni aspetto del rapporto con l'utenza e con la fornitura, ivi compresi gli appalti per progettazione e costruzione degli impianti.

La dimensione della responsabilità, che più delle altre può risultare sfuggente da un punto di vista empirico, costituisce dal punto di vista concettuale uno dei capisaldi della complessiva retorica e pratica della privatizzazione. Lo spostamento lungo tale dimensione consiste nel passaggio dalla definizione normativa delle condizioni di fornitura e di garanzia dell'utente (e dell'imprenditore), a una loro regolazione contrattuale e individuale. Già nella retorica del New Public Management ⁽²³⁾ si è postulata una raggiunta "maturità" del cittadino-utente che deve essere liberato dalla "tutela" della mano pubblica; si denuncerà allora come "guasto" del sistema tradizionale dei servizi pubblici ⁽²⁴⁾ il fatto che "la tutela dell'utenza passa per i luoghi della cittadinanza: la corrispondenza dell'attività erogativa ai bisogni e agli interessi degli individui è affidata ai canali della rappresentanza politica e spesso subordinata alla realizzazione di finalità di interesse generale". Nella nuova prospettiva, così come delineata dalle norme sulla tariffa ⁽²⁵⁾ e sulla sua riscossione, così come da un generale atteggiamento di disimpegno di sindaci e assessori ⁽²⁶⁾, il baricentro del rapporto gestore-cliente si sposta verso il contratto di fornitura, e il rischio di impresa da una parte e la disponibilità dell'utente a pagare dall'altra si raf-

(22) Testo unico degli enti locali (d.lgs. n. 267/2000), art. 113, comma 5; legge finanziaria 2002 (l. n. 448/2001), art. 35.

(23) In senso critico, cfr. C. POLLITT, G. BOUCKAERT, *La riforma del management pubblico*, Università Bocconi, Milano, 2002.

(24) NAPOLITANO, *op. cit.*, p. 147.

(25) Decreto 1 agosto 1996 del Ministero dei lavori pubblici, cosiddetto "decreto Di Pietro": con la definizione del sistema tariffario, esso delinea tra le altre cose i confini – peraltro piuttosto esigui – del rischio imprenditoriale e, pur indirettamente, della responsabilità del cittadino nell'impatto ambientale e sociale del consumo idrico.

(26) "Se manca l'acqua il cittadino viene ancora dal sindaco, ma cosa c'entra il sindaco..." è una visione che in diverse formulazioni abbiamo sentito ripetere da più amministratori locali.

forzano come elementi di definizione del mercato idrico – pur nei vincoli di una fondamentale regolazione pubblica che si realizza attraverso il controllo delle Autorità di ambito.

La dimensione del potere decisionale, nella quale appunto risiede la regolazione delle Autorità di ambito, è quella che il legislatore intende, al contrario delle altre, mantenere sotto controllo pubblico. Prevedendo che il Piano d'ambito costituisca il fondamento della gestione del servizio, la legge intende garantire che i canali della rappresentanza abbiano una voce nella determinazione degli obiettivi della gestione. Per questa, come per le altre dimensioni, è solo l'analisi delle concrete esperienze di implementazione, alla quale ora ci apprestiamo, che può dirci se, e fino a che punto, le direttrici indicate dalle leggi nazionali si sono verificate.

3. *La dimensione del finanziamento*

Quella del finanziamento è forse la dimensione di cambiamento sulla quale i primi attuatori e gli “entusiasti” della riforma hanno puntato di più l'attenzione, dato che le condizioni di partenza erano particolarmente gravi nel campo del fabbisogno di investimenti e variabili (sia positive che molto negative) nel campo dei risultati della gestione ordinaria. È anche l'ambito in cui più fortemente, anche se indirettamente, si sono sentite alcune pressioni dell'Unione europea, e a diversi livelli: obblighi di risanamento della finanza pubblica, ma anche norme sugli aiuti di stato e sulle posizioni dominanti.

La grande attenzione dedicata a questo tema ha portato le amministrazioni comunali più attive a valutare un'ampia gamma di possibilità, accomunate dalla speranza di: *a)* ricavare un'entrata *una tantum* dalla cessione di quote anche significative di società spesso in buone condizioni; *b)* garantirsi un flusso stabile di entrate con i canoni di concessione e gli utili di società partecipate gestite in maniera efficiente e – perché no – un po' “spregiudicata” almeno in confronto con la gestione politicamente attentissima del passato; *c)* disfarsi, infine, di mutui e

debiti che le nuove società si sono accollate in attuazione dell'art 12 della legge Galli.

Al di là delle soluzioni tecnicamente avanzate che i Comuni hanno a disposizione ⁽²⁷⁾, però, si tratta di un terreno molto scivoloso, che fa scendere molti dei problemi a valle verso il punto-chiave delle politiche tariffarie che si è disposti ad applicare. Negli impieghi civili dell'acqua di cui stiamo qui trattando, l'elasticità della domanda è talmente bassa da non giustificare un approccio di disincentivo allo spreco nell'aumento delle tariffe ⁽²⁸⁾: piuttosto, si tratta di trasferire i costi sull'utente finale in maniera sostanzialmente diretta e senza altre conseguenze sistemiche rilevanti se non quella dell'alleggerimento del sostegno pubblico all'utenza e all'infrastrutturazione. Con grande lucidità, è un recente documento della Banca mondiale a sottolineare l'evidenza: *"It is not unreasonable for governments to expect a return on investment in assets they devolve to concessionaires, but this means that users will pay more and, if the treasury's cut exceeds the value created by the winning bidder, may end up worse off than before the reform"* ⁽²⁹⁾. In altre parole, se l'aumento di efficienza portato dal privato non compensa il doppio disimpegno pubblico dato dalla cessazione di sussidi e dall'esazione di canoni e utili (più, ovviamente, il rendimento sul capitale che il privato vorrà trattenere), il cittadino avrà la peggio dalla riforma.

Lasciamo all'attenzione degli economisti le valutazioni in proposito, rivolgendoci però al problema tutto politico che sembra emergere in Italia: la disponibilità a pagare di più non sembra esserci, e questa situazione è espressa non solo dai cittadini e dai giornali ma anche dai sindaci che sembrano ritenere

(27) G. RAGGETTI, *Aspetti finanziari innovativi nella riorganizzazione della gestione dei servizi idrici: la fattibilità di operazioni di project financing, cartolarizzazione e fondi chiusi*, Milano, F. Angeli, 2004.

(28) A. MASSARUTTO, *Tariffe e sostenibilità: miti e realtà degli strumenti economici del settore idrico*, in DRUSIANI, FAZIOLI, MASSARUTTO, MATINO, *Regolazione e ristrutturazione del servizio idrico italiano*, Bologna, CLUEB, 2004.

(29) C. VAN DER BERG, *Water Concessions: Who Wins, Who Loses, and What To Do About It*, in *Public Policy for the Private Sector* Note N° 217, The World Bank Group, Ottobre 2000.

legittimo l'atteggiamento degli utenti. Nelle parole del Presidente di Federgasacqua: "dal punto di vista delle amministrazioni c'è una condizione oggettivamente di privilegio che non si vuole perdere, il fatto che l'acqua costa pochissimo. Ci sono egoismi, campanilismi, ma anche molto il timore di perdere il controllo sull'acqua – un bene particolare, perché non sostituibile: il timore che diventi costoso e non controllabile; [questo timore], che sia fondato o infondato, c'è" ⁽³⁰⁾.

Peraltro, non va dimenticato che anche nelle realtà in cui l'attuazione delle riforme è in stadio più avanzato – nell'esperienza nazionale come in quella internazionale ⁽³¹⁾ – l'intervento pubblico rimane determinante nello stimolare l'attività del soggetto privato, e nel contribuire alla sua sostenibilità finanziaria: il Quadro comunitario di sostegno nelle Regioni a obiettivo 1, il Piano stralcio per la depurazione (finanziaria 2002), la promozione di accordi di programma, per fare alcuni esempi, costituiscono una "carota" abbastanza sostanziosa ⁽³²⁾. Se nel 2000 gli investimenti pubblici in Toscana erano ancora per il 64% a carico delle amministrazioni pubbliche ⁽³³⁾, resta da vedere quanto ancora si renderà necessario l'impulso pubblico in futuro. Certo è che il meccanismo tariffario è ancora incapace, da solo, di sostenere gli investimenti: se in molti ambiti esso ancora non è in vigore, anche laddove inizia ad essere applicato esso presenta una progressione estremamente graduale ⁽³⁴⁾, e soprattutto gravi difetti di formulazione che lo rendono

(30) Intervista del 1° Giugno 2005; con riferimento al rapporto tra riforma della gestione e aumenti tariffari, lo stesso Presidente di Federgasacqua riporta in questi termini il punto di vista di una specifica impresa associata: "[...] Certo che se il problema era alzare le tariffe non c'era bisogno di far la gara per trovare il partner, ci pensavamo noi!"

(31) Per un'analisi di alcuni casi internazionali rimandiamo a D. HAARMEYER, ASHOKA MODY, *Financing Water and Sanitation Projects – The Unique Risks*, in *Public Policy for the Private Sector* Note N° 151, The World Bank Group, September 1998.

(32) In Toscana, dove le nuove gestioni sono già avviate, i fondi pubblici utilizzati per accordi di programma sono 57 milioni di euro per gli anni 2002-2003, e 32 milioni previsti per il 2004.

(33) Dati Piano di tutela delle acque, Regione Toscana, dicembre 2003.

(34) GRUPPO 183, IEFE BOCCONI, LEGAMBIENTE, *Per l'attuazione della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60)*, Milano, 17 ottobre 2003, proposta di discussione

sostanzialmente “negoziato” più ancora che programmato o – tantomeno – automatico ⁽³⁵⁾. Particolarmente grave per la funzionalità del sistema, tra l’altro, è il fatto che in sede di definizione dei Piani di ambito si tenda spesso a gonfiare la stima delle vendite future di acqua ⁽³⁶⁾ per far figurare entrate che poi (presumibilmente, e auspicabilmente da un punto di vista ambientale) non si realizzeranno – al solo scopo di far figurare una maggiore disponibilità di capitali che faccia credere 1) ai Comuni sottoscrittori di poter ottenere gli investimenti che desiderano senza dover acconsentire ad aumenti unitari della tariffa, e 2) ai potenziali creditori e investitori privati che la solidità finanziaria sia maggiore di quanto non è realmente.

Lo spostamento lungo la dimensione del finanziamento dei servizi verso l’estremo del privato appare dunque incerto dato che:

- sindaci e amministrazioni locali continuano a sentirsi responsabili del mantenimento di un basso livello tariffario;
- l’inattuazione e le distorsioni del metodo tariffario rischiano di far sì che contributi pubblici e rapporti fiduciari tra regolatore e regolato abbiano un ruolo decisivo nel promuovere l’investimento privato;

4. *La dimensione della fornitura*

La creazione di Ambiti territoriali ottimali ad opera delle leggi regionali di attuazione della Galli costituisce il presupposto per l’affidamento a un gestore unico di ambito, che sull’intero territorio si prende l’onere di amministrare tutto il ciclo delle acque – dall’adduzione e la distribuzione al collettamento e la depurazione.

presentata al convegno su “L’attuazione della direttiva comunitaria sulle acque” pubblicata in *Economia delle fonti di energia e dell’ambiente*, n. 3/2003, p. 19-52.

(35) Cfr. R. DRUSIANI, *L’evoluzione del quadro normativo riguardante le tariffe del servizio idrico*, in DRUSIANI, FAZIOLI, MASSARUTTO, MATINO, *Regolazione e ristrutturazione del servizio idrico italiano*, Bologna, CLUEB, 2004.

(36) Intervista al Presidente di Federgasacqua, 1° giugno 2005.

Si tratta del tema più dibattuto dentro e fuori le mura del Parlamento, dato che la natura delle società di gestione e la modalità della loro selezione è tema delicatissimo dal punto di vista degli equilibri di potere locale e nazionale. In sostanza, quello che qui ci preme sottolineare è come i decisori che hanno proceduto (e stanno tuttora procedendo) alla definizione delle modalità di affidamento del servizio fossero (e siano) tutt'altro che neutrali rispetto agli esiti di un processo che solo metaforicamente si può definire competitivo.

Delle diverse opzioni aperte agli attori locali, la meno popolare è stata la gara per concessione a terzi: un procedimento che necessariamente e per sua stessa natura ingenera profonde incertezze riguardo al *chi* gestirà il servizio; è plausibile che, da un punto di vista tecnico, esso garantisca più di altri meccanismi di affidamento riguardo al *come*, dato che si definiscono ex ante i contenuti del successivo contratto – ma evidentemente questo non ha convinto gli amministratori locali riuniti nelle Autorità di ambito.

Sono state seguite più spesso le procedure alternative alla gara, molto popolari anche in quelle fasi in cui la legge *impon*eva la gara come unica forma di selezione del gestore⁽³⁷⁾. Al di là delle preoccupazioni per una “invasione dei francesi”, comunque significative, è probabile che nella classe politica locale siano intervenute valutazioni strettamente legate al destino delle storie aziendali e delle relazioni personali e politiche che si sarebbero interrotte se la gara avesse decretato la vittoria di imprese “straniere” (per esempio, quella del Comune vicino).

E dunque le soluzioni adottate sulla dimensione della “fornitura” – e cioè, lo ricordiamo, la prestazione di servizi, la riscossione della tariffa, ma anche l'assegnazione degli appalti – solo raramente hanno portato ad un vero allontanamento dell'attività dai centri del potere locale consolidati. Le aziende pubbliche trasformate in S.p.a., o i Comuni stessi, agiscono come azionisti al di sopra e dietro ai nuovi gestori di ambito con meccanismi

(37) COMITATO PER LA VIGILANZA SULL'USO DELLE RISORSE IDRICHE, *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici: Anno 2002*, luglio 2003, p. 97.

che appaiono mutati sì nelle forme, ma solo parzialmente nella sostanza. Si può supporre che questo valga particolarmente nel caso dei gestori unici costituiti come “agglomerato” dei vecchi gestori, che poi ricevono l’affidamento diretto; ed è questione invece del tutto aperta alla ricerca e alla discussione se questo valga anche dopo l’ingresso di un socio privato – nei casi in cui questo avviene.

Dunque i gestori unici si muovono sì come soggetti privati, ma sono in gran parte, e per quote tuttora variabili ma preponderanti, in mano agli stessi attori pubblici che controllavano il servizio precedentemente; è possibile che gli enti locali proprietari ritengano di essere in una fase di transizione, alla fine della quale il settore ormai industrializzato sarà in grado di camminare sulle proprie gambe. Ma è anche possibile, e forse più probabile, che i delicati equilibri raggiunti in sede di Autorità di ATO tra capoluoghi e Provincia, tra aziende consolidate e piccoli Comuni senza storia industriale, siano destinati a perdurare nel tempo nella struttura azionaria e di controllo difficoltosamente raggiunta. E allora, come già denunciato dal Comitato di vigilanza⁽³⁸⁾, si configurano gare che non mirano alla ricerca di un *partner* industriale capace di contribuire all’efficacia ed efficienza del servizio, bensì alla ricerca di un *partner* finanziario che metta “i mezzi” per permettere ai gestori tradizionali di continuare a fare il loro lavoro.

Ma cosa succede dove le realtà industriali del settore sono deboli o inesistenti? In effetti, la discussione fatta finora prende a riferimento le realtà del centro-nord più avanzate, in cui i problemi, pur sostanziosi e delicati, di accordo politico sul territorio raramente configurano (e difficilmente potrebbero, date le regole decisionali delle Autorità) un sopruso o un’invasione indebita di campo. Laddove però le realtà industriali sono particolarmente deboli, o laddove per qualunque motivo le amministrazioni non intendono consolidare la posizione delle aziende esistenti, il terreno è aperto per quel ristretto numero di imprese *ex-municipalizzate* che invece non si sono accontentate del con-

(38) *ibid*; p. 98 ss.

solidamento ma stanno puntando sull'espansione.³⁹ È il caso ad esempio di SMAT di Torino (⁴⁰), che forte dell'affidamento diretto nella sua patria gareggia in altre regioni per la concessione a terzi. È – vista dall'altro punto di vista – la situazione di Calabria, Campania e Sicilia: Regioni in cui in quasi tutti gli ATO sono in preparazione gare per concessione a terzi.

Lo spostamento lungo la dimensione della fornitura dei servizi verso l'estremo del privato è quindi incerto, dati alcuni importanti elementi:

- la natura prevalentemente pubblica (e politica) delle società di gestione che operano nei territori di consolidamento storico;
- la difficoltà di valutare l'impatto dell'ingresso di soci nelle società pubbliche (tra cui banche e società finanziarie);
- l'esistenza di alcune circoscritte "terre di conquista" e di *players* anche aggressivi che – pur di natura almeno parzialmente pubblica – entrano nelle società miste o concorrono in gare per la gestione in territori diversi da quello di provenienza, comportandosi cioè "da privati".

5. La dimensione della responsabilità

Abbiamo visto che la natura dei soggetti che detengono partecipazioni nelle società di gestione resta in gran parte pubblica, e spesso legata al territorio e agli enti locali concedenti. Visti però dal basso, dalla prospettiva del cittadino, i soggetti erogatori del servizio sono attori privati, che si muovono con logiche e strumenti sempre più simili a quelli delle grandi imprese commerciali.

Il cittadino è dunque "responsabilizzato" nei confronti del fornitore: e non solo perché la stessa legge Galli impone i contattori individuali per tutte le unità abitative (⁴¹), ma perché la

(39) GILARDONI, MARANGONI, *Il settore idrico italiano. Strategie e modelli di business*, Milano, F. Angeli, 2001.

(40) Cfr. la relazione odierna di L. MARTINELLI, *La politica di privatizzazione dei servizi idrici: l'implementazione della legge Galli nella Provincia di Torino*.

(41) Art. 5, comma 1, lett. e), legge n. 36/1994.

sospensione del servizio per morosità, la riscossione delle tariffe in aree del paese dove per anni non si sono pagate, le procedure di reclamo o i numeri verdi, e più in generale la forma contrattuale che regola il rapporto di utenza connotano una relazione che, se non fosse per il fatto che il gestore è di fatto monopolista di un bene indispensabile e insostituibile, avrebbe molte delle caratteristiche del libero scambio di mercato.

Una più estesa responsabilizzazione del cittadino verso l'ambiente, verso la gestione strategica del servizio idrico, e verso gli usi alternativi della risorsa è invece assente: le tariffazioni disincentivanti sono sostanzialmente inefficaci ⁽⁴²⁾, e il coinvolgimento e la partecipazione nelle decisioni e nell'organizzazione del servizio sono praticamente inesistenti.

L'impresa di servizio idrico integrato, d'altra parte, assume con la concessione una serie di responsabilità molto rilevanti: le responsabilità contrattuali verso il cittadino/utente, le responsabilità contrattuali verso gli enti concedenti, le responsabilità ambientali verso la collettività, oltre ai rischi di impresa che si accolla dal punto di vista commerciale e finanziario. Che queste responsabilità vengano poi effettivamente fatte valere è altra questione: in prima battuta possiamo ricordare che la situazione di sostanziale monopolio nel rapporto con il consumatore, la ricorrente condizione di sostanziale monopolio nel rapporto con gli enti concedenti, la traslazione dei costi ambientali sulla tariffa, il residuale finanziamento pubblico di investimenti ricordato sopra, costituiscono forti fattori di indebolimento di ciascuna delle suddette responsabilità. Mancano quindi quei meccanismi regolativi di mercato che dovrebbero costringere l'impresa a migliorarsi e a rispettare gli impegni. E mancano anche, a quanto emerge dalle ricerche disponibili, efficaci meccanismi regolativi di natura politico-autoritativa: alle debolezze insite in ogni modello di regolazione locale (legate alle conoscenze personali e ai fortissimi vantaggi competitivi dell'*incumbent*, cioè

(42) Per il fatto di prevedere comunque un costo fisso, e per il fatto di scaglionare per la tariffazione progressiva i consumi di uso familiare e non individuale – che quindi svantaggia le famiglie numerose più che disincentivare l'uso.

il gestore storicamente radicato sul territorio) ⁽⁴³⁾, si aggiungono le difficoltà incontrate dai Comuni responsabili ultimi dell'erogazione del servizio a far valere la propria direzione nelle società controllate e concessionarie ⁽⁴⁴⁾; si riscontra, infine, l'assenza di un complessivo modello di responsabilità sociale di impresa da far valere nei confronti del gestore di servizi pubblici ⁽⁴⁵⁾.

Anche lo spostamento lungo la dimensione della responsabilità verso l'estremo del privato è quindi caratterizzato da alcune ambiguità:

- una forte responsabilizzazione del cittadino come cliente non è accompagnata da una parallela responsabilizzazione sociale, ambientale, decisionale del cittadino stesso;
- la responsabilizzazione dell'impresa è indebolita dall'assenza di meccanismi di regolazione (politica o di mercato).

6. *La dimensione del decision making*

Forse l'ambito più delicato e più decisivo, sicuramente il meno studiato e commentato, è quello relativo ai processi decisionali che nelle nuove gestioni uniche di ambito danno luogo alla programmazione, alla realizzazione, alla valutazione degli interventi e dei servizi.

Le funzioni riservate alle Autorità di ambito appaiono nel dettato normativo mantenere nell'arena pubblica e (pur indirettamente) rappresentativa le decisioni fondamentali per quanto riguarda la programmazione e il controllo: la stesura dei Piani di ambito, la disciplina delle gare di concessione, la stipula dei contratti di servizio, l'approvazione dei Piani triennali (redatti dal gestore) di specificazione del Piano d'ambito costituiscono

(43) F. BECCHIS, *Le fatiche del regolatore: fattori di debolezza nella regolazione dei servizi pubblici locali*, in *Economia Pubblica*, 1/2003, pp. 103-121.

(44) E. RONCORONI, C. VACCARI, *Il controllo direzionale del Comune sui servizi pubblici*, in *Amministrare*, 1/2003, pp. 5-79.

(45) A. MASSARUTTO, *La regolazione dei servizi pubblici locali: dalla pianificazione alla responsabilizzazione* in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, n. 3/2002.

altrettanti strumenti in mano ai sindaci e ai loro rappresentanti per controllare l'operato delle aziende – pubbliche o private che siano.

Si devono peraltro constatare tre ordini di problemi:

- la disponibilità nei Comuni e nelle Autorità di competenze adeguate a valutare criticamente e costruttivamente le documentazioni (non sempre complete o tempestive) fornite dal gestore ⁽⁴⁶⁾, e quindi il problema delle cosiddette asimmetrie informative che rendono impossibile una decisione pubblica consapevole;

- il progressivo allontanamento delle prerogative di fissazione degli obiettivi e di controllo dalla loro sede istituzionale “naturale”, ovvero i consigli comunali: tramite, soprattutto, i meccanismi di nomina, i rapporti fiduciari del Sindaco e della Giunta hanno la meglio sull'indirizzo consiliare sia nelle società partecipate ⁽⁴⁷⁾ che nelle autorità di ambito, mentre a disposizione dei consigli vi è solo raramente una struttura in grado di istruire le decisioni in maniera efficace ⁽⁴⁸⁾;

- l'ulteriore complicazione data dal fatto che molti Comuni devono essere in grado di esercitare a nome della collettività non una, ma due funzioni ben distinte: quella di regolatori e controllori, per difendere diritti di utenza e ambiente, e quella di proprietari, per assicurare il corretto ed efficiente uso delle risorse pubbliche. Oltre al possibile conflitto di interessi tra comune-regolatore e comune-imprenditore, vi è un effettivo problema di chiarezza e trasparenza delle responsabilità ⁽⁴⁹⁾.

Il diffuso riconoscimento di un mutato ruolo del Comune come promotore della *governance*, e di una nuova definizione dei

(46) Come ci ha ironicamente fatto notare l'amministratore delegato di una società di gestione del servizio idrico piemontese: “i tecnici e gli economisti di valore ce li abbiamo noi, lei si immagina un ATO che è più bravo dei miei ingegneri?”.

(47) Questo, ovviamente, a partire già dal 1993 con l'emanazione della legge 81; sui poteri degli organi istituzionali dei Comuni in tema di servizi pubblici locali, cfr. E. RONCORONI, C. VACCARI, *Il controllo direzionale del Comune sui servizi pubblici*, in *Amministrare*, 1/2003, pp. 5-79.

(48) *Ibidem*.

(49) N. PERSIANI, *La governance del gruppo di imprese di servizi pubblici locali*, Milano, Franco Angeli, 2003.

confini delle responsabilità di Consiglio e Giunta ⁽⁵⁰⁾ è utile a comprendere la duplice traslazione di poteri e di competenze decisionali a cui si assiste (dal Consiglio al sindaco, e dal sindaco ad autorità e aziende esterne all'ente comunale); ma le dichiarazioni o le constatazioni di un "nuovo modello" non sono sufficienti a garantire che nella pratica esistano i luoghi di condivisione delle informazioni, le pratiche direzionali, i meccanismi di *accountability* efficaci che danno legittimità a un tale modello.

Nella partecipazione alle Autorità di ambito, o nel potere di nominarvi dei rappresentanti, è in realtà data ai sindaci la possibilità di mettere nelle mani di un'azienda un monopolio naturale assai consistente dal punto di vista economico; e nei poteri di nomina nelle società partecipate è racchiuso il controllo di realtà aziendali e reti di relazione estremamente rilevanti. Quale sia il confine tra pubblico e privato in questi reticoli è questione discutibile e delicata: provvisoriamente, si deve constatare che pur senza un passaggio netto da arena pubblica ad arena privata si assiste alla parziale uscita del potere decisionale da arene direttamente rappresentative e l'ingresso in arene nuove e assai poco strutturate, costituite di complesse strutture reticolari, in cui i rischi di cattura, collusione, corruzione e promozione di interessi privati non sono minori che nel modello precedente.

7. La privatizzazione come sottoprodotto della politica locale

Per concludere, se non si può parlare di privatizzazione *tout court* nel servizio idrico, come abbiamo visto sono però in corso aggiustamenti, transizioni e smottamenti, che si articolano al livello locale nella traccia scavata da una serie di conflitti che le

(50) Cfr. L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza, 2002; D. DELLA PORTA, *La politica locale*, Bologna, Il Mulino, 1999; L. VANDELLI, *Sindaci e miti*, Bologna, Il Mulino, 1997; C. FUSARO, *L'elezione diretta del capo dell'esecutivo e il ruolo delle assemblee rappresentative*, in A. BRASCA, M. MORISI, *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Bologna, Il Mulino, 2003.

leggi di riforma hanno scatenato o creato. Conflitti che si collocano lungo tutte le fasi di implementazione della Galli.

Vogliamo qui sottolineare tre fonti di tensione che a nostro modo di vedere stanno alla base delle “riforme della riforma”, cioè delle particolari e impreviste strade (compreso lo stallo) che la riforma dei servizi idrici ha preso.

1) Un primo “luogo” di tensione, trasversale alle quattro dimensioni analizzate, è la previsione normativa di aggregare territori più ampi di quelli entro i quali si era sempre svolto il servizio; la difesa campanilista, ma anche la difesa di storie aziendali, e la difesa di risorse chiave come il controllo diretto delle nomine e dei lavori, sembrano aver scoraggiato gli attori istituzionali ovunque non vi fosse un affidabile “garante” provinciale o regionale, una certa omogeneità politica, o – ovviamente – un solo Comune nel territorio dell’ATO. Vi è anche un aspetto economico più che legittimo nelle preoccupazioni dei sindaci, che viene ben illustrato nel contributo di Martinelli: se ai cittadini del mio Comune aumenta la tariffa, sarà per realizzare investimenti nel mio territorio, o per portare quei soldi altrove? ⁽⁵¹⁾. In ogni caso, vediamo come questo conflitto tra territori si possa ripercuotere su tutte le fasi iniziali dell’attuazione della riforma: l’insediamento dell’Autorità, la definizione del Piano di ambito, la costituzione/selezione della società di gestione.

2) Un secondo fronte di conflitto è quello che scatena il riposizionamento lungo la dimensione del finanziamento: le difficoltà finanziarie del settore si intersecano con le difficoltà finanziarie degli enti locali, e si cerca una quadratura del cerchio con l’autofinanziamento del servizio; si intuisce a questo riguardo la volontà di “scaricare” la responsabilità di un aggravio della pressione tariffaria su soggetti autonomi dall’ente pubblico, che non siano direttamente riconducibili alla classe politica. Senza escludere però, in un secondo momento, la possibilità per sindaci e amministrazioni di fare pressioni sui gestori per un

(51) Questo “altrove” ovviamente sarebbe in teoria entro il bacino idrografico, secondo una programmazione di ambito, e quindi interamente a vantaggio di ciascuno e di tutti i comuni dell’ATO che dipendono da uno stesso sistema idrico; ma è forse questo l’aspetto della legge Galli meno compreso dagli amministratori locali.

contenimento “politico” delle tariffe.

3) Un terzo fronte di conflitto è quello interno alla politica e alle istituzioni locali, quello cioè tra organi assembleari e organi esecutivi dell’ente comunale, tra rappresentanza partitica e *leadership* monocratico/fiduciaria. Si tratta in certi casi della sostituzione in blocco di un gruppo dirigente.

“I vertici della vecchia municipalizzata sono stati espulsi da questa dinamica, e all’inizio hanno costituito un ostacolo; ma non erano in grado di traghettare l’azienda e quindi si è inserito un nuovo *management* [...] nonostante l’appoggio e le relazioni che queste persone avevano nei rapporti di potere con sindacati, appalti [...]. Non è facile rompere un sistema del genere” ⁽⁵²⁾.

Operazione complessa, questa, che non ovunque è andata in porto; più spesso, si è realizzato un riassetto nella gestione delle partecipazioni: in genere, infatti, e soprattutto per le città di medio-grandi dimensioni, la creazione di un gestore unico di ambito non ha portato alla scomparsa delle società pre-esistenti, che anzi ne sono azioniste per conto dei Comuni: si sono dunque trasformate in *holding* i cui compiti variano dal coordinamento di più servizi sul territorio comunale, alla sola gestione del patrimonio azionario per conto del Comune proprietario.

Allungandosi così la catena di comando, ma restando in genere saldamente ancorata alle istituzioni comunali, la normativa sviluppatasi dalla l. n. 142/90 e la l. n. 81/93 in poi vede il sindaco e la giunta in posizione privilegiata rispetto a un consiglio comunale che raramente ha sviluppato le capacità e la volontà di assumere le nuove forme dell’indirizzo e del controllo.

I “nuovi sindaci” degli anni ’90, con la Galli, si sono dunque trovati in mano la possibilità di decidere una politica istituzionale ⁽⁵³⁾ che avrebbe ridefinito la struttura decisionale, finanziaria e gestionale di un settore in crisi, minacciato da una drammatica necessità di finanziamento. Nell’aria della crisi dei partiti e delle indagini per corruzione si è forse fiutata, da parte delle

(52) Intervista con un ex-assessore del Comune di Roma, 31 gennaio 2005.

(53) Per un efficace modello di politica istituzionale basato sulla “minaccia” e sulla reazione delle *elite* dominanti, v. L. LANALACO, *Lo studio delle politiche istituzionali: uno schema*, in *Quaderni di Scienza Politica*, 4/2004, pp. 241-267.

amministrazioni più accorte, la possibilità

- di attingere alla legittimità del mercato per finanziare il settore, facendo in modo che a chiedere più soldi ai cittadini fosse un soggetto formalmente autonomo;

- di sostituire alle spartizioni di partito e ai legami intergovernativi nuove forme di controllo fiduciario e di reticoli pubblico-privati che conservassero la possibilità di governare il settore;

- solo in qualche caso, infine, di attivare capacità imprenditoriali che permettessero di fare utili gestendo servizi idrici in giro per l'Italia e per il mondo.

È sulla falsariga di queste esigenze che riteniamo si possa comprendere l'insieme di iniziative che – pur parzialmente e contraddittoriamente – hanno spostato l'asse della gestione del servizio pubblico da un ambito assembleare e rappresentativo a un ambito individualizzato e depoliticizzato.