

Salvare acqua e cavoli

Come conciliare una riforma del settore dei servizi idrici con l'esito del referendum

Di Nicola Saporiti

Il risultato del referendum 2011 sta avendo importanti conseguenze indirette sulla normativa dei servizi pubblici locali:¹ il processo di riforma dei servizi idrici si trova attualmente in una sorta di Mar dei Sargassi legale che solamente professori di legge e costituzionalisti sono in grado di navigare.

Eppure l'attuale modello organizzativo non è stato capace di fornire agli utenti un servizio efficiente,² né di rispettare le normative europee in materia di tutela dell'ambiente³ ed avrebbe, pertanto, bisogno di una radicale e rapida riforma: ci sono troppe perdite e depuratori non funzionanti, sorgenti e falde vengono prosciugate per immettere acqua in reti colabrodo, mentre i corsi d'acqua sono inquinati e le spiagge vicine alle foci dei fiumi non sono balneabili.⁴

Partendo dal presupposto recentemente ribadito dalla Corte Costituzionale per il quale occorre rispettare il risultato del referendum, quale visione, per il futuro dei servizi idrici, è dunque legittimo sviluppare per cercare di far fronte alla situazione largamente deficitaria presentata dal recente rapporto della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche (CONVIRI)?

Nicola Saporiti, ingegnere, lavora da 15 anni (quasi esclusivamente all'estero) nel settore dei servizi idrici e attualmente ricopre la carica di responsabile per questo settore nell'unità di PPP Advisory di IFC (International Finance Corporation, l'istituzione finanziaria del gruppo della Banca Mondiale che si occupa del settore privato).

Referendum e gestione pubblica

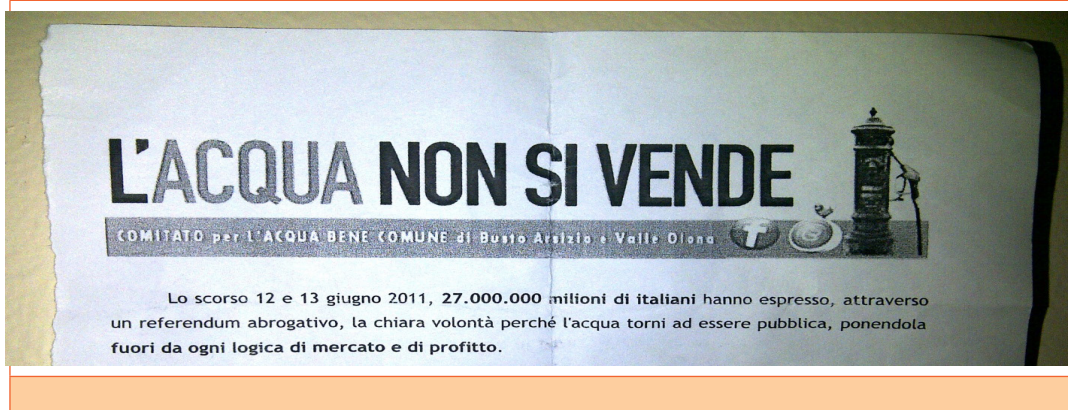
La situazione attuale è il risultato di 60 anni di gestione prevalentemente pubblica dei servizi idrici. Visto che i recenti scandali delle amministrazioni regionali non fanno sperare in un miglioramento della classe dirigente pubblica

- 1 Si veda Serena Sileoni, "Referendum sull'acqua: la verità viene a galla", Istituto Bruno Leoni, Focus, n. 215, 29 settembre 2012, http://www.brunoleonimedia.it/public/Focus/IBL_Focus_215-Sileoni.pdf.
- 2 Citando testualmente le parole della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche relativamente alla gestione delle perdite nelle reti di acqua potabile, uno dei più classici indicatori di performance, «a qualunque livello di indagine [...] mostrano un giudizio [...] spiccatamente insufficiente, a testimoniare una bassissima performance dei gestori».
- 3 Un giudizio simile viene espresso nello stesso rapporto sulla realizzazione di impianti di depurazione fognaria, che versa in «una situazione ancora estremamente deficitaria, rispetto agli obiettivi/obblighi di legge», e sulla qualità delle acque reflue teoricamente depurate, che «mostra un significativo gap fra l'attuale media ed il valore raggiungibile con impianti adeguatamente realizzati ed una gestione professionale degli stessi».
- 4 Si veda a questo proposito il rapporto 2012 delle analisi di Goletta Verde di Legambiente: <http://www.legambiente.it/contenuti/campagne/prelievi-goletta-verde-2012>.

locale nell'immediato futuro, è necessario chiedersi se è ancora possibile immaginare un ruolo importante per il settore privato nella gestione dei servizi idrici, nel rispetto del risultato dei referendum.

La risposta del Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua a questa domanda è chiaramente negativa, come si può leggere dal volantino qui sotto. Secondo loro, «27 milioni di Italiani hanno espresso la chiara volontà perchè l'acqua torni ad essere pubblica».

Volantino del Comitato per l'Acqua Bene Comune



Senza volersi soffermare sul fatto che la gestione dei servizi idrici è già attualmente prevalentemente pubblica (64 ATO su 92 non hanno ancora proceduto ad affidamento o hanno affidato la gestione del servizio idrico a società a totale capitale pubblico), è importante puntualizzare che, in realtà, ai 27 milioni di Italiani non è stato chiesto se l'acqua debba essere a gestione pubblica o privata, ma se si volesse far venir meno:

- l'obbligo esplicito di includere nel calcolo della tariffa del servizio idrico una componente per la remunerazione del capitale investito (il 95,8% degli Italiani ha votato sì);
- l'obbligo di affidare la gestione dei servizi pubblici tramite gare di evidenza pubblica (il 95,35% degli Italiani ha votato sì).

Contrariamente però a quanto sostenuto degli autori del volantino presentato qui sopra, questi due vincoli referendari sono comunque compatibili con modelli di organizzazione dei servizi idrici in cui il settore privato può apportare un contributo importante.

Un ruolo per il settore privato

Il primo vincolo referendario è dato dal venir meno l'obbligo esplicito di includere direttamente nel calcolo della tariffa la remunerazione del capitale investito. In ogni caso resta valido il principio europeo della *full cost recovery*, quindi in qualche modo i costi del capitale devono essere messi in tariffa e non possono essere scaricati sulla fiscalità.

Il rapporto CONVIRI stima che nei prossimi due decenni sarà necessario effettuare investimenti pari a 46 miliardi di euro. In mancanza di un ritorno dell'investimento garantito tramite tariffa, è improbabile che questi fondi possano venire da finanziamenti ed investimenti privati diretti nei soggetti gestori del servizio. I 46 miliardi dovranno invece essere reperiti sui mercati finanziari da qualche soggetto pubblico (nazionale, regionale, provinciale, o municipale), e poi venire remunerati tramite l'introduzione di una qualche imposta sui soggetti gestori del servizio, che a loro volta si dovranno rivallere sugli utenti.

Questo non preclude però che ci si possa comunque avvalere dei servizi di soggetti privati per gestire infrastrutture eventualmente finanziate con capitali pubblici, adottando un modello di partenariato pubblico privato (PPP) molto diffuso nel mondo, chiamato “*affermage*” (nei paesi francofoni) o “*lease*” (nei paesi anglofoni).

Tipo di contratto PPP	Investimento	Rischio commerciale	Operazione e mantenimento	Durata tipica
Service contract	Pubblico	Pubblico	Privato	1-2 anni
Management Contract	Pubblico	Pubblico	Privato	3-5 anni
Lease / <i>affermage</i>	Pubblico	Privato	Privato	8-15 anni
Concession	Privato	Privato	Privato	25-30 anni
Privatization	Privato	Privato	Privato	Indefinito

In pratica, in un contratto di *affermage*, un soggetto pubblico decide la strategia del settore, finanzia gli investimenti e rimane proprietario delle infrastrutture attraverso una società patrimoniale (“asset holding company”), mentre il gestore privato (“fermier” o “lessor”) fornisce il servizio, mantiene le infrastrutture e (in alcuni casi) paga un canone al un soggetto pubblico, che viene usato per co-finanziare gli investimenti.

Questo modello ha avuto una notevole diffusione in Francia, dov'è nato, ed in numerosi paesi in via di sviluppo, dove secondo una stima della Banca Mondiale un quinto di tutti i PPP seguirebbe questo modello. Un'altra recente pubblicazione della Banca Mondiale,⁵ quantifica i notevoli benefici in termini di riduzione delle perdite, estensione della copertura dei servizi idrici ed incremento dell'efficienza che sono stati osservati dopo la riforma del settore e l'introduzione del modello dell'*affermage* in Colombia (Cartagena), Senegal, Niger, Costa d'Avorio e Cameroon.

Benchè non sia probabilmente il modello ideale per l'Italia, l'*affermage* potrebbe essere adottato con successo anche qui, a patto che si osservino le lezioni apprese negli altri paesi. È necessario infatti che:

- il gestore del servizio abbia le necessarie competenze tecnologiche e sia contrattualmente incentivato ad operare in maniera efficiente ed a raggiungere alcune mete di qualità del servizio prestabile;
- abbondanti risorse finanziarie pubbliche siano messe a disposizione del gestore del servizio per effettuare i necessari investimenti.

L'esempio più eclatante di successo di un contratto di PPP in cui il soggetto privato gestisce il servizio, mentre il soggetto pubblico finanzia gli investimenti, è quello della città di Algeri. Nel 2002 i suoi 3,3 milioni di abitanti ricevevano acqua solo un giorno su tre, il livello di perdite era del 65% ed il 98% delle acque di fogna non ricevevano un trattamento adeguato, causando notevole inquinamento costiero. Nel 2006 il governo firmò un contratto di gestione con un operatore privato straniero, mettendo a disposizione capitali pubblici equivalenti a 400 milioni di euro per nuovi investimenti (non remunerati in tariffa). Il risultato, dopo cinque anni, è che il fabbisogno di sovvenzioni pubbliche è diminuito di oltre il 50%, il 100% della popolazione riceve acqua 24 ore su 24, e le spiagge cittadine sono state riaperte alle attività balneari.

Purtroppo, visto l'elevato debito pubblico del nostro paese, è legittimo dubitare del fatto che sia possibile reperire i 46 miliardi di euro necessari per nuovi investimenti. Il rapporto CONVIRI evidenzia sin d'ora una disponibilità di risorse pubbliche a fondo perduto per finanziare gli investimenti inferiore al 13% del fabbisogno totale, ulterior-

5 Philippe Marin, *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries*, The World Bank-PPIAF, febbraio 2009, <http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/FINAL-PPPsforUrbanWaterUtilities-PhMarin.pdf>.

mente aggravato in realtà da una tendenza alla minore realizzazione, in percentuale, degli investimenti realizzati tramite contributi pubblici (meno del 50% di quanto pianificato) rispetto a quelli finanziati da tariffa.

È interessante notare che il totale del capitale attualmente investito⁶ direttamente da investitori e finanziatori privati nel settore idrico in Inghilterra e Galles è di 42 miliardi di sterline (52 miliardi di Euro).

Efficienza e concorrenza

Il secondo vincolo imposto dal referendum è quello di negare l'obbligo ad affidare la gestione del servizio idrico tramite gare di evidenza pubblica. Come noto, l'assegnamento del diritto di fornire il servizio tramite gare di evidenza pubblica servirebbe ad introdurre periodicamente un elemento di concorrenza, promuovendo efficienza ed innovazione anche al settore dei servizi idrici e fognari, che, altrimenti, avrebbe le caratteristiche di un monopolio naturale.

In assenza di un meccanismo di gare periodiche, l'alternativa è quella di incentivare l'efficienza del servizio tramite la funzione regolatoria.

Ad esempio, in Inghilterra e Galles il regolatore del servizio idrico integrato (OFWAT) simula l'effetto della pressione competitiva confrontando l'operato di ogni gestore del servizio con quello dei gestori più efficienti. La maggiore efficienza delle prestazioni è incentivata tramite ricompense economiche per sovraperformance rispetto ai costi di riferimento relativi ad una gestione efficiente; il miglioramento della qualità dei servizi viene incentivato attraverso una valutazione periodica della prestazione complessiva.

In pratica, per chi ricorda il dibattito sul federalismo fiscale dell'estate 2010 sui costi del servizio sanitario delle differenti regioni, si tratterebbe di usare dei modelli economici per calcolare costi "standard" nazionali per i gestori del servizio idrico integrato, in base ai quali poi determinare le tariffe. Questo modello regolatorio può essere applicato anche a contratti di *affermage* escludendo dal calcolo della tariffa il costo relativo alla remunerazione del capitale investito.

Economie di scala di operazione e di regolazione

A prescindere dai due vincoli referendari, occorrerebbe comunque creare le condizioni per minimizzare le tariffe, promuovendo gestioni del servizio più efficienti.

Numerosi studi hanno evidenziato come anche nell'industria dei servizi idrici vi siano delle economie di scala: un primo passo potrebbe dunque essere quello di consolidare le attuali (troppe) gestioni, che sono più di 114.⁷ A fronte di una popolazione molto simile a quella italiana, in Inghilterra e Galles (56 milioni) operano solamente 10 gestori del servizio idrico integrato.⁸ In Brasile (193 milioni), 27 gestori regionali prestano servizio al 75% della popolazione.

Basterebbe consolidare proprietà delle reti e gestioni a livello regionale, per ridurre il numero dei soggetti da 114 a 19.⁹ Sarebbe più realistico pensare che le regioni possano reperire i 46 miliardi di euro di capitali necessari a finanziare nuovi investimenti, piutto-

6 Regulated Asset Value (RAV). Nei 20 anni dalla privatizzazione, il settore idrico in Inghilterra e Galles ha attratto investimenti privati per oltre 80 miliardi di sterline.

7 I dati CONVIRI sono incompleti.

8 Il numero dei gestori sale a 21 considerando i gestori del solo servizio idrico.

9 Occorre considerare che l'Acquedotto Pugliese opera già in due regioni: Puglia e Basilicata.

sto che le province sulle quali sono attualmente modellati gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), ma che ormai sembrano destinate a sparire.

Inoltre, fino a poco tempo fa, la funzione di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza era affidata a 93 piccoli regolatori: le Autorità di Ambito Territoriale Ottimale (AATO).

Mentre in Inghilterra e Galles esiste un solo regolatore, con uno staff di 212 professionisti multidisciplinari ed un costo annuo di circa 17 milioni di sterline (viva la trasparenza anglosassone), in Italia esistono talmente tanti regolatori del servizio idrico da giustificare una associazione di categoria degli AATO.¹⁰

Al fine di eliminare i conflitti di interesse tra operatore e regolatore, minimizzare i costi del servizio di regolazione (che ricadono indirettamente sulla tariffa degli utenti), garantire che il regolatore abbia a sua disposizione adeguate strutture, risorse umane ed una base dati in grado di comparare le differenti gestioni regionali e di stimare i costi efficienti di operazione, sarebbe auspicabile che la funzione di pianificazione e di determinazione delle tariffe fosse concentrata in un solo ente nazionale.

In realtà parte di questo percorso è già stato compiuto con la decisione di conferire all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG) il compito di definire i meccanismi di determinazione tariffaria; ma i rapporti tra l'AEEG e gli AATO non sono del tutto chiari. Sarebbe opportuno scegliere un modello in modo netto e assegnare all'AEEG, eventualmente con le necessarie integrazioni di personale, il potere di fissare tariffe per ogni singolo gestore, a valle di un consolidamento degli stessi.

Conclusioni

L'applicazione di un modello di *affermage* a scala regionale, con asset pubblici, gestori privati ed un solo regolatore nazionale, potrebbe essere un passo strategicamente importante per riformare il settore dei servizi idrici, rendendo il servizio più efficiente e di maggior qualità, nel pieno rispetto dei risultati del referendum del 2011: senza gare per l'affidamento del servizio e senza remunerazione dei capitali investiti.

Il tallone d'achille del modello è l'improbabile capacità delle regioni a reperire capitali pubblici per finanziare i nuovi investimenti (e per rilevare i capitali privati attualmente investiti).

La transizione a questo nuovo modello non sarebbe priva di rischi e richiederebbe del tempo: in Inghilterra e Galles il consolidamento della proprietà delle infrastrutture e delle gestioni a livello regionale ha avuto luogo durante il decennio precedente la privatizzazione.

Nel medio termine, l'adozione di questo modello potrebbe favorire un ripensamento delle questioni referendarie e finalmente permettere il graduale ricorso anche ad investimenti privati finanziati tramite tariffa, mettendo fine a quella che sarà vista come una temporanea eccezione italiana frutto dell'espressione malinformata di una preferenza popolare su un tema molto complicato.

¹⁰ Associazione Nazionale Autorità e Enti di Ambito (ANEA).

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.